

Lov og frihet

Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer



Norges offentlige utredninger 2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Maktens ansikt
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
7. Norge og EØS: Utvikling og erfaringer
Utenriksdepartementet
8. Likestillingens neste steg
Kultur- og likestillingsdepartementet
9. Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning
Nærings- og fiskeridepartementet
10. Ny motorferdsellov
Klima- og miljødepartementet
11. Lavlønn i Norge
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
12. Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser
Justis- og beredskapsdepartementet
13. Lov og frihet
Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Lov og frihet

Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021.
Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 24. juni 2024.

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

Aksell AS

Til Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Lovutvalget om negativ sosial kontroll mv. ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021 for å utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 24. juni 2024

Henriette Sinding Aasen
Leder

Halima El Abassi

Rudolf Christoffersen

Cecilia Dinardi

Asbjørn Eritsland

Jon Horgen Friberg

Mona Martnes

Jon Petter Rui

Anne Kari Braathen
Sekretariatsleder

Assia Chelaghma

Nina Helene Norby

Hanne Stavenes Børing

Siri Brækhus Haugsand

Katarina Sirris Karantonis

Tuva Rindal Kongsvold

Innhold

Del I	Innledning	15	2.4	Barn	40
1	Lovutvalgets sammensetning, mandat, og arbeid	17	2.4.1	Negativ sosial kontroll, foreldreansvar og barns rettigheter etter barnelova	40
1.1	Utvalgets sammensetning og mandat	17	2.4.2	Barnevernsrettslige prinsipper	42
1.2	Mandatet	17	2.4.3	Barnevernets undersøkelser – pliktig risikovurderinger	42
1.3	Utvalgets forståelse av mandatet ..	21	2.4.4	Risikovurdering på alle stadier av en barnevernssak	42
1.3.1	Bakgrunnen for mandatet	21	2.4.5	Barnevernstiltak – negativ sosial kontroll og psykisk vold	42
1.3.2	Den overordnede problemstillingen	21	2.4.6	Ettervernstiltak og momenter for barnets beste-vurderinger	43
1.3.3	Utvalgets prioriteringer	22	2.5	Ufrivillig og skadelig utenlandsopphold	44
1.3.4	Avgrensninger og forbehold	24	2.5.1	Barns rett til å bestemme ved utenlandsopphold	44
1.4	Metode og framstilling	24	2.5.2	Forslag om utreiseforbud	45
1.5	Utvalgets arbeid	25	2.5.3	Konsulær bistand og utstedelse av pass til barn	46
1.5.1	Møter	25	2.5.4	Refusjonsordningen	46
1.5.2	Involvering av barn og unge	27	2.5.5	Oppholdstillatelse ved ufrivillig utenlandsopphold	47
1.5.3	Faglige innspill	27	2.5.6	Utvide barnevernets kompetanse når barnet er i utlandet	47
2	Sammendrag	29	2.5.7	Midlertidig verge til unge under 18 år	48
2.1	Begreper	29	2.5.8	Skolegang og opplæring i norsk etter ufrivillig utenlandsopphold ..	48
2.2	Straff	30	2.5.9	Fri rettshjelp	48
2.2.1	Grunnleggende prinsipper for kriminalisering og straff	30	2.6	Avvergingsplikt og meldeplikt mv.	49
2.2.2	Straff ved psykisk vold og negativ sosial kontroll	31	2.6.1	Avvergingsplikt og meldeplikt	49
2.2.3	Mishandling utøvet av storfamilien – utvider personkretsen	31	2.6.2	Informasjonsdeling – pass og andre reisedokumenter	50
2.2.4	Grov mishandling – mishandling begått av flere i felleskap eller mot barn	32	2.7	Avslutning	50
2.2.5	Æresmotiv som straffskjerpene moment	33	3	Kunnskapsgrunnlag og utvalgets begrepsforståelse	51
2.2.6	Æreskontroll på tvers av landegrensene	33	3.1	Innledning	51
2.2.7	Tvangsekteskap	34	3.2	Vold i nære relasjoner	51
2.2.8	Barneekteskap – ny og utvidet bestemmelse – øker strafferammen	34	3.3	Psykisk vold	52
2.2.9	Tvangsekteskap som menneskehandel	35	3.3.1	Hva er psykisk vold?	52
2.2.10	Straff ved skadelig utenlandsopphold – nytt straffebud	36	3.3.2	Utvalgets begrepsforståelse	54
2.2.11	Straff ved kjønnslemlestelse	37	3.3.3	Forholdet mellom psykisk vold mot voksne og barn, barne-mishandling og uhensiktsmessig oppdragelsespraksis	54
2.3	Ekteskapsloven og utlendingsloven	37	3.3.4	Konsekvenser og skadevirkninger	56
2.3.1	Tiltak mot tvangsekteskap i ekteskapsloven mv.	37	3.4	Negativ sosial kontroll	56
2.3.2	Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsloven	38	3.4.1	Bakgrunn	56
2.3.3	Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag	39	3.4.2	Utvalgets begrepsforståelse	57

3.4.3	Forholdet mellom negativ sosial kontroll og foreldrekontroll	58	5.2	Internasjonale konvensjoner av særlig betydning for utredningen	87
3.4.4	Motiver og aktører	58	5.2.1	Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)	87
3.4.5	Konsekvenser og skadevirkninger	61	5.2.2	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)	88
3.5	Æresmotivert vold og andre krenkelser	61	5.2.3	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)	88
3.5.1	Bakgrunn	61	5.2.4	FNs barnekonvensjon	88
3.5.2	Utvalgets begrepsforståelse	63	5.2.5	FNs kvinnediskrimineringskonvensjon	89
3.5.3	Utøvere og utsatte	63	5.2.6	Istanbul-konvensjonen	90
3.5.4	Konsekvenser og skadevirkninger	64	5.2.7	Lanzarote-konvensjonen	91
3.6	Tvangsekteskap, barneekteskap og ekteskapelig fangenskap	64	5.2.8	Sentrale konvensjoner – beskytter barn med tilknytning til flere stater	91
3.6.1	Bakgrunn	64	5.3	Særlig relevante rettigheter	92
3.6.2	Tvangsekteskap	65	5.3.1	Retten til liv	92
3.6.3	Barneekteskap	66	5.3.2	Forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling	93
3.6.4	Utenomrettslige tvangsekteskap ..	66	5.3.3	Forbud mot slaveri og tvangsarbeid	93
3.6.5	Ekteskapelig fangenskap	67	5.3.4	Retten til respekt for privat- og familieliv	94
3.6.6	Konsekvenser og skadevirkninger	68	5.3.5	Retten til rettfærdig rettergang	96
3.6.7	Indikatorer på tvang	68	5.3.6	Likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet	96
3.7	Kjønnsmlestelse	69	5.3.7	Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet	97
3.7.1	Bakgrunn	69	5.3.8	Rett til vern mot tvangsekteskap og rett til skilsmisse	98
3.7.2	Motiver og aktører	70	5.3.9	Sentrale menneskerettigheter for barn	99
3.7.3	Konsekvenser og skadevirkninger	70			
3.8	Ufrivillige og skadelige utenlandsopphold	71	Del II	Straff	109
3.8.1	Bakgrunn	71	6	Konstitusjonelle, menneskerettslige og kriminalpolitiske krav og prinsipper	111
3.8.2	Utvalgets begrepsforståelse	71	6.1	Innledning	111
3.8.3	Motiver og aktører	72	6.2	Konstitusjonelle og menneskerettslige krav og prinsipper	111
3.8.4	Konsekvenser og skadevirkninger	73	6.2.1	Lovkravet	111
3.9	Omfang og tallgrunnlag	75	6.2.2	Krav til forholdsmessighet ved kriminalisering	112
3.9.1	Begrensninger i kunnskapsgrunnlaget	75	6.2.3	Diskrimineringsforbudet	113
3.9.2	Vold i nære relasjoner	75	6.2.4	Kriminalisering må ikke stride mot menneskeverdet	114
3.9.3	Psykisk vold	76	6.2.5	Krav om kriminalisering mv.	114
3.9.4	Negativ sosial kontroll	77	6.3	Prinsipper for bruk av kriminalisering og straff	115
3.9.5	Æresmotivert vold	78	6.3.1	Straffens formål og begrunnelse ..	115
3.9.6	Tvangsekteskap	78			
3.9.7	Kjønnsmlestelse	79			
3.9.8	Ufrivillige utenlandsopphold	80			
4	Innspill til utvalget	83			
5	Menneskerettslige og andre folkerettslige rammer	85			
5.1	Utgangspunkter	85			
5.1.1	Innledning	85			
5.1.2	Menneskerettighetenes formelle stilling i norsk rett	85			
5.1.3	Plikten til å sikre menneskerettighetene	86			

6.3.2	Forholdsmessighet som kriminal-politisk retningslinje	115	8	Straffeloven § 282 – mishandling utøvet av stor-	
6.3.3	Skadefølgeprinsippet	116		familien mv.	153
6.3.4	Skyldprinsippet	117	8.1	Innledning	153
6.3.5	Kriminalisering av forberedende handlinger	117	8.2	Gjeldende rett	153
6.3.6	Kriminalisering av tilstander	118	8.2.1	Personkrets	153
6.3.7	Prinsipper for fastsettelse av strafferammer	118	8.2.2	Medvirkning	155
			8.2.3	Andre virkninger knyttet til straffeloven § 282 om mishandling	155
7	Straff ved psykisk vold og negativ sosial kontroll	120	8.3	Andre lands rett	156
7.1	Innledning	120	8.3.1	Danmark	156
7.2	Internasjonale kriminaliseringsforpliktelser	121	8.3.2	Sverige	156
7.2.1	EMK artikkel 3 og artikkel 8	121	8.3.3	Storbritannia	157
7.2.2	Istanbul-konvensjonen artikkel 33	123	8.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	157
7.3	Gjeldende rett	124	8.4.1	Bør personkretsen i § 282 utvides med flere relasjoner?	157
7.3.1	Innledning	124	8.4.2	Hvilke relasjoner bør bestemmelsen utvides til?	158
7.3.2	Straffeloven §§ 263–264 om trusler	124	8.4.3	Forslagets forhold til menneskerettighetene og diskrimineringsforbudet	160
7.3.3	Straffeloven §§ 251–252 om tvang	125	8.4.4	Språklige endringer av nåværende personkrets	160
7.3.4	Straffeloven §§ 254–255 om frihetsberøvelse	129			
7.3.5	Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd	130	9	Straffeloven § 283 om grov mishandling i nære relasjoner	161
7.3.6	Straffeloven §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner	132	9.1	Innledning	161
7.3.7	Andre aktuelle straffebestemmelser	141	9.2	Gjeldende rett	161
7.4	Andre lands rett	142	9.3	Innspill	163
7.4.1	Danmark	142	9.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	163
7.4.2	Sverige	144	9.4.1	Mishandling av barn	163
7.4.3	Storbritannia	144	9.4.2	Mishandling begått av flere i fellesskap	164
7.5	Innspill mv.	145	9.4.3	Mishandling begått med æresmotiv mv.	164
7.5.1	Innspill	145			
7.5.2	Svensk utredning om psykisk vold	146	10	Æresmotiv som straff-	
7.6	Utvalgets vurderinger og forslag ..	147		skjerpene moment	165
7.6.1	Oppfyller norsk rett Istanbul-konvensjonen artikkel 33?	147	10.1	Innledning	165
7.6.2	Bør det innføres en egen straffebestemmelse om psykisk vold?	148	10.2	Gjeldende rett	165
7.6.3	Synliggjøring av psykisk vold i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner	149	10.2.1	Menneskerettslige forpliktelser ...	165
7.6.4	Synliggjøring av kontrollerende og nedverdiggende atferd i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd..	150	10.2.2	Straffebestemmelser som kan anvendes på æresmotivert vold og andre krenkelser	165
7.6.5	Bør begrepet negativ sosial kontroll inntas i straffeloven?	151	10.2.3	Reaksjonsfastsettelse i saker om æresmotivert kriminalitet	166
			10.3	Andre lands rett	168
			10.3.1	Danmark	168
			10.3.2	Sverige	169
			10.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	170
			10.4.1	Æresmotiv bør inntas som en straffskjerpene omstendighet	170
			10.4.2	Utforming av bestemmelsen	172

11	Æreskontroll på tvers av landegrenser	174	13.4.3	Menneskehandelsbestemmelsen bør revideres i sin helhet	204
11.1	Innledning	174	14	Straff ved skadelige utenlandsopphold	205
11.2	Gjeldende rett	174	14.1	Innledning	205
11.2.1	Hva er organisert kriminalitet etter straffeloven?	174	14.2	Menneskerettslige kriminaliseringsforpliktelser	205
11.2.2	Straffbare handlinger begått fra utlandet rettet mot personer i Norge	175	14.3	Gjeldende rett	205
11.3	Innspill til utvalget	176	14.3.1	Straffelovens anvendelse på handlinger begått i utlandet	205
11.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	177	14.3.2	Aktuelle straffebud i saker om utenlandsopphold	206
12	Tvangsekteskap og barneekteskap	179	14.3.3	Når er forberedelse til ufrivillige utenlandsopphold straffbart?	209
12.1	Innledning	179	14.4	Andre lands rett	210
12.2	Gjeldende rett	179	14.4.1	Danmark	210
12.2.1	Menneskerettslige forpliktelser ...	179	14.4.2	Sverige	211
12.2.2	Tvangsekteskap	180	14.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	212
12.2.3	Barneekteskap	181	14.5.1	Bør straffebestemmelsene om mishandling i nære relasjoner og frihetsberøvelse unntas fra krav om dobbel straffbarhet?	212
12.2.4	Enkelte straffeprosessuelle spørsmål	183	14.5.2	Bør det innføres et eget straffebud om skadelige utenlandsopphold?..	212
12.3	Andre lands rett	183	14.5.3	Nærmere om utformingen av straffebestemmelsen	213
12.3.1	Danmark	183	14.5.4	Særlig om diskrimineringsforbudet	217
12.3.2	Sverige	184	14.5.5	Straff for å etterlate et barn i utlandet uten identitetsdokumenter bør utredes nærmere	217
12.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	185	14.5.6	Enkelte straffeprosessuelle spørsmål	218
12.4.1	Straffeloven § 253 om tvangsekteskap	185	15	Kjønnslemlestelse	219
12.4.2	Straffeloven § 262 andre ledd om barneekteskap	186	15.1	Innledning	219
12.4.3	Straffeprosessuelle spørsmål	193	15.2	Gjeldende rett	219
13	Tvangsekteskap som organisert kriminalitet og menneskehandel	194	15.2.1	Menneskerettslige forpliktelser ...	219
13.1	Innledning	194	15.2.2	Straffeloven §§ 284 og 285 om kjønnslemlestelse	220
13.2	Gjeldende rett	194	15.3	Andre lands rett	221
13.2.1	Menneskerettslige forpliktelser ...	194	15.4	Utvalgets vurderinger	222
13.2.2	Straffeloven § 259 om slaveri	195	Del III	Ekteskapsloven og utlendingsloven mv.	225
13.2.3	Straffeloven §§ 257 og 258 om menneskehandel	196	16	Tiltak mot tvangsekteskap i ekteskapsloven og tros-samfunnsloven	227
13.2.4	Kan tvangsekteskap eller barneekteskap anses som organisert kriminalitet?	199	16.1	Innledning	227
13.3	Andre lands rett og EU	200	16.2	Gjeldende rett	227
13.3.1	Danmark	200	16.2.1	Menneskerettslige forpliktelser ...	227
13.3.2	Sverige	200	16.2.2	Tiltak i ekteskapsloven	228
13.3.3	Andre utvalgte land	201			
13.3.4	EU	201			
13.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	202			
13.4.1	Oppfyller norsk rett våre menneskerettslige forpliktelser? ..	202			
13.4.2	Bør tvangsekteskap og barneekteskap inntas som utnyttelsesformål i menneskehandelsbestemmelsen?	202			

16.2.3	Tiltak i trossamfunnsloven	230	18	Oppholdstillatelse på selv-	
16.3	Andre lands rett	230		stendig grunnlag	251
16.3.1	Danmark	230	18.1	Innledning	251
16.3.2	Sverige	230	18.2	Gjeldende rett	251
16.3.3	Nederland	231	18.2.1	Menneskerettslige rammer	251
16.4	Behov og problemstillinger	231	18.2.2	Generelt om oppholdstillatelse for	
16.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	232		familieinnvandring	252
16.5.1	Bør ekteskapsloven inneholde		18.2.3	Oppholdstillatelse på selvstendig	
	et forbud mot søskenbarn-			grunnlag på grunn av mishandling	
	ekteskap?	232		mv.	254
16.5.2	Bør det innføres tiltak for å sikre		18.2.4	Oppholdstillatelse etter	
	muligheten for religiøs og			utlendingsloven § 38	256
	kulturell skilsmisse?	233	18.3	Andre lands rett	257
16.5.3	Bør søksmålsfristen i ekteskaps-		18.3.1	Danmark	257
	loven § 16 endres?	234	18.3.2	Sverige	259
			18.4	Innspill	260
17	Tiltak mot tvangsekteskap		18.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	261
	i utlendingsloven	236	18.5.1	Innledende betraktninger	261
17.1	Innledning	236	18.5.2	Når er negativ sosial kontroll og	
17.2	Gjeldende rett	236		psykisk vold mishandling etter	
17.2.1	Menneskerettslige forpliktelser ...	236		utlendingsloven § 53 første ledd	
17.2.2	Tiltak mot ufrivillige ekteskap			bokstav b?	261
	i saker om familieinnvandring	238	18.5.3	Bør psykisk mishandling	
17.2.3	Unntak fra retten til familie-			synliggjøres i utlendingsloven § 53	
	innvandring – utlendingsloven			første ledd bokstav b?	262
	§ 51 andre ledd	239	18.5.4	Bør negativ sosial kontroll	
17.3	Andre lands rett	241		synliggjøres i utlendingsloven § 53	
17.3.1	Danmark	241		første ledd bokstav b?	264
17.3.2	Sverige	242	18.5.5	Bør negativ sosial kontroll tas inn	
17.4	Behov og problemstillinger	243		i utlendingsloven § 38?	265
17.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	243	18.5.6	Bør kravet om redusert livskvalitet	
17.5.1	Bør utlendingsloven § 51 utvides			utgå?	265
	til å omfatte ekteskapslignende		18.5.7	Bør barn utsatt for mishandling	
	forbindelser?	243		eller omsorgssvikt gis et styrket	
17.5.2	Bør utlendingsloven § 51 utvides			rettsvern i utlendingsloven?	266
	til å omfatte ekteskapselig		18.5.8	Bør personkretsen utvides til	
	fangenskap?	245		å omfatte utlendingsens familie? ...	268
17.5.3	Bør samtykkealternativet		18.5.9	Bør det gjøres unntak fra	
	i utlendingsloven § 51 første ledd			bo-sammen vilkåret?	269
	synliggjøres i eget ledd?	246	18.5.10	Bør innholdet i mishandlings-	
17.5.4	Bør sentrale momenter som			kravet tydeliggjøres i forskrift? ...	270
	inngår i utlendingsloven § 51		18.5.11	Forslagenes forhold til inter-	
	andre ledd forskriftsfestes?	246		nasjonale forpliktelser	270
17.5.5	Bør intervjuordningen gjøres		18.5.12	Forslagets forhold til EØS-	
	mer fleksibel?	247		regelverket	271
17.5.6	Bør det gjelde krav om bruk av		Del IV	Barn	273
	tolk i intervjuene?	248			
17.5.7	Er det behov for endringer		19	Barns rettigheter og behov for	
	i 24-årskravet for familie-			beskyttelse	275
	etablering?	248	19.1	Innledning	275
17.5.8	Om forholdet mellom unntak fra		19.2	Indikatorer på negativ sosial	
	retten til familieinnvandring og			kontroll	275
	omgåelse	249			

20	Negativ sosial kontroll, foreldreansvaret og barns rettigheter	277	23.5.1	Innledning	305
20.1	Innledning	277	23.5.2	Medvirkning og selvbestemmelse som moment i vurderingen	305
20.2	Gjeldende rett	277	23.5.3	Tydeliggjøring av psykisk omsorg i barnevernslovens tiltaks-hjemler	306
20.2.1	Foreldreansvarets innhold	277	23.5.4	Negativ sosial kontroll som et inngangsvilkår for tiltak	307
20.2.2	Forbud mot vold	280	23.5.5	Negativ sosial kontroll som moment	308
20.2.3	Barnets rett til medvirkning	281	23.5.6	Synliggjøring av psykisk mishandling i barnevernsloven § 5-1 bokstav c	310
20.2.4	Barnets selvbestemmelsesrett	283	23.5.7	Synliggjøring av æresmotivert kriminalitet i barnevernsloven	311
20.2.5	Menneskerettslige krav	284			
20.3	Andre lands rett	285	24	Andre anbefalinger – ettervern, risikovurdering mv.	313
20.4	Hva er problemet?	285	24.1	Ettervernstiltak for risikoutsatte ungdommer over 18 år	313
20.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	285	24.1.1	Bakgrunn	313
20.5.1	Bør det tydeliggjøres når negativ sosial kontroll utgjør brudd på barnelova?	285	24.1.2	Gjeldende rett	313
20.5.2	Kan det gjøres andre endringer for å synliggjøre kontrollaspektet?	287	24.1.3	Utvalgets vurderinger	314
21	Barnevern – enkelte grunnleggende prinsipper	289	24.2	Lovfestet plikt til å foreta risikovurderinger på alle stadier av en barnevernssak	315
21.1	Innledning	289	24.2.1	Bakgrunn	315
21.2	Enkelte grunnleggende prinsipper i barnevernsloven	289	24.2.2	Gjeldende rett	315
22	Barnevernstjenestens undersøkelser og risikovurderinger ..	291	24.2.3	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	315
22.1	Innledning	291	24.3	Momentliste for vurdering av barnets beste i barnevernssaker ..	316
22.2	Gjeldende rett	291	24.3.1	Bakgrunn	316
22.2.1	Bekymringsmeldinger	291	24.3.2	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	317
22.2.2	Undersøkelser	292			
22.2.3	Foreldrenes innsynsrett og barnevernstjenestens informasjonsplikt	293	Del V	Utenlandsopphold	319
22.3	Andre lands rett - Danmark	295	25	Om aktørene i hjelpeapparatet	321
22.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	297	26	Barns medvirknings- og selvbestemmelsesrett i saker om utenlandsopphold	323
22.4.1	Risikovurdering før foreldreinvolvering	297	26.1	Innledning	323
22.4.2	Forslagets forhold til menneskerettighetene	299	26.2	Gjeldende rett	323
23	Tiltak etter barnevernsloven	300	26.2.1	Menneskerettslige forpliktelser ...	323
23.1	Innledning	300	26.2.2	Barnelovas regler om utenlandsopphold	323
23.2	Gjeldende rett	300	26.2.3	Barns klagemuligheter overfor sine foreldre	325
23.2.1	Frivillige og pålagte hjelpetiltak ...	300	26.3	Andre lands rett	326
23.2.2	Akuttvedtak om omsorgsovertakelse	302	26.4	Hva er problemet?	326
23.2.3	Omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1	302	26.5	Utvalgets vurderinger	326
23.2.4	Plassering på institusjon etter barnevernsloven § 6-2	304			
23.3	Andre lands rett	304			
23.3.1	Danmark	304			
23.4	Behov og problemstillinger	305			
23.5	Utvalgets vurderinger og forslag...	305			

26.5.1	Bør det innføres formkrav eller sanksjoner ved brudd på samtykkekravet etter barnelova §§ 40 og 41?	326	27.4.15	Dissens	349
26.5.2	Rettsvirkninger ved brudd på samtykkekravet	328	28	Rammer for konsulær bistand og utstedelse av pass	352
26.5.3	Behovet for utredning av barns klagerett	329	28.1	Innledning	352
27	Tiltak for å forhindre ufrivillige og skadelige utenlandsopphold	331	28.2	Rettslige rammer for konsulær bistand	353
27.1	Innledning	331	28.2.1	Folkerettslige rammer	353
27.2	Gjeldende rett	331	28.2.2	Utenriktjenesteloven mv.	353
27.2.1	Menneskerettslige forpliktelser ...	331	28.2.3	Retten til å reise inn i staten man er borger av	355
27.2.2	Barnelova § 41 om utreiseforbud ..	334	28.2.4	Statens plikt til å sikre menneskerettighetene i utlandet	355
27.2.3	Tiltak i barnevernsloven som kan forhindre utenlandsreiser	335	28.2.5	Internasjonalt samarbeid for å oppfylle menneskerettighetene..	358
27.2.4	Nektelse og tilbakekall av pass etter passloven	336	28.3	Utfordringer med å bistå til retur..	358
27.2.5	Nektelse og tilbakekall av reisedokumenter etter utlendingslovgivningen	336	28.4	Utstedelse av pass og reisedokumenter	359
27.2.6	SIS-loven – registrering i Schengen informasjonssystem ...	337	28.4.1	Gjeldende rett	359
27.3	Andre lands rett	338	28.4.2	Andre lands rett	360
27.3.1	Danmark	338	28.4.3	Hva er problemet?	361
27.3.2	Sverige	338	28.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	361
27.3.3	Storbritannia	340	28.5.1	Noen hovedpunkter om sikringsplikten mv.	361
27.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	340	28.5.2	Lov- eller forskriftsregulering av konsulær bistand	361
27.4.1	Utreiseforbud	340	28.5.3	Endring i passloven	362
27.4.2	Hvilke barn bør utreiseforbud gjelde for?	341	29	Dekning av reiseutgifter (refusjonsordning)	364
27.4.3	Vilkår for å ilegge utreiseforbud ...	342	29.1	Innledning	364
27.4.4	Utreiseforbudets varighet	344	29.2	Gjeldende ordning	364
27.4.5	Muligheter for unntak fra utreiseforbudet	344	29.2.1	Målgruppen og hvordan ordningen forvaltes	364
27.4.6	Hvem bør kunne ilegge utreiseforbud?	345	29.2.2	Særsilt om refusjon til personer under 18 år	365
27.4.7	Forholdet til akuttvedtak	345	29.3	Hva er problemet?	365
27.4.8	Forholdet til utlendingsloven	346	29.4	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	366
27.4.9	Samhandling og pålegg om utlevering av opplysninger	346	29.4.1	Hva slags saksbehandlingsregler gjelder for refusjonsordningen? ...	366
27.4.10	Oppfølging av barn og foreldre etter vedtak om utreiseforbud	347	29.4.2	Refusjon i saker som gjelder barn	367
27.4.11	Sanksjoner for brudd på utreiseforbud	347	29.4.3	Betydningen av utenriktjenestens vurdering i saker om barn	367
27.4.12	Andre virkemidler for å sikre etterlevelse – passnektelse og registrering i SIS	347	29.4.4	Behov for ytterligere regulering ..	368
27.4.13	Bør passloven § 5 tredje ledd bokstav g oppheves dersom utreiseforbud innføres?	348	30	Oppholdstillatelse for personer som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje	369
27.4.14	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	348	30.1	Innledning	369
			30.2	Gjeldende rett	370
			30.2.1	Vilkår om faktisk opphold i Norge	370
			30.2.2	Oppholdstillatelse på nytt grunnlag ved ufrivillige utenlandsopphold	370

30.2.3	Bortfall av permanent oppholdstillatelse og unntak	371	31.5.9	Bør det innføres andre tiltak som kan bidra til å få barnet hjem?	396
30.2.4	Særlig om barn og søknad om oppholdstillatelse	371	32	Midlertidig verge for barn ufrivillig etterlatt i utlandet	398
30.3	Andre lands rett	371	32.1	Innledning	398
30.3.1	Danmark	371	32.2	Gjeldende rett	398
30.3.2	Sverige	373	32.2.1	Grunnloven og menneskerettslige forpliktelser	398
30.4	Behov og problemstillinger	374	32.2.2	Forholdet mellom foreldreansvar og vergemål	399
30.5	Utvalgets vurderinger	375	32.2.3	Oppnevning av verge når barnet oppholder seg i utlandet	399
30.5.1	Midlertidig tillatelse som er utløpt eller tilbakekalt	375	32.3	Behov og problemstillinger	400
30.5.2	Unntak fra bortfall av permanent oppholdstillatelse?	377	32.4	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	401
30.5.3	Unntak fra krav om samtykke til søknad om oppholdstillatelse	378	32.4.1	Utvalgets vurdering av behovet ...	401
31	Barnevernets rolle i saker om barn på ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold	379	32.4.2	Bør det innføres en ordning med midlertidig verge?	401
31.1	Innledning	379	32.4.3	Oppnevning av verge etter nederlandsk modell	403
31.2	Gjeldende rett	379	33	Fri rettshjelp – ufrivillig utenlandsopphold	404
31.2.1	Barnevernslovens forhold til Haagkonvensjonen 1996	379	33.1	Innledning	404
31.2.2	Barnevernslovens virkeområde og barnets vanlige bosted	380	33.2	Behov og problemstillinger	404
31.2.3	Tiltak som kan treffes når barnet har vanlig bosted i Norge, men oppholder seg i utlandet	382	33.3	Gjeldende rett	405
31.2.4	Anerkjennelse og fullbyrdelse av barnevernets beskyttelsestiltak	383	33.3.1	Grunnloven og internasjonale forpliktelser	405
31.2.5	Barnevernets varslingsplikt når barnet oppholder seg i utlandet	384	33.3.2	Rettskjøpsordning etter rettshjelploven	406
31.3	Andre lands rett	384	33.3.3	Rettskjøp når den utsatte oppholder seg i utlandet	407
31.3.1	Danmark	384	33.3.4	Særlig om rettshjelp til mindreårige	409
31.3.2	Sverige	385	33.3.5	Forvaltningens veiledningsplikt mv.	410
31.3.3	Nederland	386	33.4	Andre lands rett	411
31.4	Hva er problemet?	389	33.4.1	Danmark	411
31.5	Utvalgets vurderinger	390	33.4.2	Sverige	412
31.5.1	Innledende betraktninger	390	33.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	413
31.5.2	Vanlig bosted – legge større vekt på barnets medvirkningsrett	391	33.5.1	Har de utsatte behov for retts- hjelp?	413
31.5.3	Bør barnevernslovens virkeområde utvides?	392	33.5.2	Forslag til rettshjelp for å mulig- gjøre de utsattes retur til Norge ...	413
31.5.4	Bør det henvises til Haag- konvensjon 1996 i barneverns- loven § 1-2?	394	33.5.3	Hvilke saker bør det gis retts- hjelp i?	414
31.5.5	Bør artikkel 36 inntas i barnevernsloven?	394	33.5.4	Omfanget og plassering	416
31.5.6	Barnevernsloven § 5-2 – frist for å iverksette et vedtak	394	33.5.5	En forutsetning for en vellykket gjennomføring	416
31.5.7	Kort om bekymringsmelding og undersøkelser	395	34	Retts og plikt til skolegang og opplæring i norsk i etterkant av ufrivillig utenlandsopphold	417
31.5.8	Kort om omsorgsovertakelse og behovet for visse former for akuttvedtak	395	34.1	Innledning	417

34.2	Gjeldende rett	418	36	Meldeplikt til barneverns-	
34.2.1	Opplæringslova	418		tjenesten mv.	440
34.2.2	Integreringsloven	420	36.1	Innledning	440
34.2.3	Universitets- og høyskoleloven	422	36.2	Gjeldende rett	441
34.3	Hva er problemet?	422	36.2.1	Taushetsplikt	441
34.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	423	36.2.2	Opplysningsrett	442
34.4.1	Bør opplæringsplikten bestå i saker om ufrivillig utenlands- opphold?	423	36.2.3	Opplysningsplikt	443
			36.2.4	Avvergingsplikt	443
34.4.2	Ekstraordinært opptak til videregående skole	424	36.2.5	Meldeplikt til barneverns- tjenesten	444
34.4.3	Rett og plikt til å delta i introduk- sjonsprogrammet	425	36.2.6	Forholdet mellom meldeplikten i barnevernsloven § 13-2 og avvergingsplikten i straffeloven § 196	446
34.4.4	Bevare retten til å delta i introduksjonsprogrammet	425	36.3	Andre lands rett	447
34.4.5	Andre med behov for norskopplæring	425	36.3.1	Danmark	447
			36.3.2	Sverige	447
			36.4	Behov og problemstillinger	448
Del VI	Avvergingsplikt, opplysnings-		36.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	449
	rett og opplysningsplikt	427	36.5.1	Er regelverket i tråd med menneskerettslig krav?	449
35	Avvergingsplikten	429	36.5.2	Er det behov regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser melde- plikt?	449
35.1	Innledning	429			
35.2	Gjeldende rett	429	36.5.3	Bør det gjøres regelverks- endringer for å gi økt oppmerk- somhet i tjenesteapparatet om negativ sosial kontroll mv.?	450
35.2.1	Menneskerettslige forpliktelser ...	429			
35.2.2	Straffeloven § 196 om plikt til å søke å avverge et straffbart forhold	430	36.5.4	Er det behov for regelverks- endringer for å tydeliggjøre når, tvangsekteskap og kjønns- lemlestelse utløser meldeplikt etter barnevernsloven?	451
35.2.3	Særlig om straffeloven § 196 fjerde ledd	431			
35.2.4	Avvergingsplikt ved negativ sosial kontroll mv.	432	36.5.5	Meldeplikt ved fare for skadelig utenlandsopphold	451
35.2.5	Avvergingsplikten når lovbruddet skjer i utlandet	433	36.5.6	Risikovurdering i forkant av foreldreinvolvering	453
35.3	Andre lands rett	435	36.5.7	Barnevernets plikt til å gi informasjon til andre staters myndigheter	454
35.3.1	Danmark	435	36.5.8	Oppdatere veileder	455
35.3.2	Sverige	435			
35.4	Hva er problemet?	436	37	Informasjonsdeling ved	
35.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	436		utstedelse, nektelse og	
35.5.1	Hvordan vurdere om negativ sosial kontroll og ufrivillig utenlandsopphold utløser avvergingsplikten?	436		tilbakekall av pass og andre	
				reisedokumenter	456
35.5.2	Er det behov for regelverks- endringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikt?	437	37.1	Innledning	456
35.5.3	Bør flere straffebestemmelser tas inn i straffeloven § 196?	438	37.2	Gjeldende rett	456
35.5.4	Bør avvergingsplikten i § 196 forenkles eller gjøres mer generell?	438	37.2.1	Utstedelse av pass til mindre- årige	456
35.5.5	Bør det gjøres endringer i straffe- loven § 196 fjerde ledd?	439	37.2.2	Underretningsplikt	456
			37.2.3	Innhenting av taushetsbelagte opplysninger	457
			37.3	Behov og problemstillinger	458

37.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	458	39.2	Straffeprosessloven	475
37.4.1	Bør utlendingsmyndighetene ha underretningsplikt til barnevernstjenesten ved nektelse eller tilbakekall av reisedokumenter til barn?	458	39.3	Skadeserstatningsloven	475
37.4.2	Bør passmyndighetene få hjemmel til å pålegge utlevering av taushetsbelagte opplysninger?	458	39.4	Ekteskapsloven	476
37.4.3	Bør utlendingsmyndighetene og passmyndighetene ha underretningsplikt ved utstedelse av reisedokumenter til barn?	459	39.5	Barnelova	476
Del VII	Økonomiske og administrative konsekvenser	461	39.6	Barnevernsloven	476
38	Økonomiske og administrative konsekvenser	463	39.7	Utlendingsloven	481
38.1	Innledning	463	39.8	Rettshjelploven	483
38.2	Straff	463	39.9	Passloven	483
38.3	Barnevernsloven og barnelova	464	39.10	ID-kortloven	484
38.4	Forskrift til opplæringsloven	465	39.11	Integreringsloven	484
38.5	Integreringsloven	465	40	Lovforslag	485
38.6	Utlendingsloven	465	40.1	Straffeloven	485
38.7	Ekteskapsloven	466	40.2	Straffeprosessloven	487
38.8	Rettshjelpsloven	466	40.3	Barnevernsloven	487
38.9	Avsluttende betraktninger	467	40.4	Utlendingsloven	490
Del VIII	Lovutkast og merknader til de enkelte bestemmelsene	469	40.5	Passloven	491
39	Merknader til bestemmelsene	471	40.6	ID-kortloven	492
39.1	Straffeloven	471	40.7	Barnelova	492
			40.8	Skadeserstatningsloven	492
			40.9	Rettshjelploven	492
			40.10	Ekteskapsloven	492
			40.11	Integreringsloven	492
			40.12	Forskriftsendringer	493
			40.12.1	Utlendingsforskriften	493
			40.13	Opplæringsforskriften	493
			Referanseliste	494	
			Vedlegg		
			1	Særmerknad: Rudolf Christoffersen og Jon Petter Rui «Behov for revisjon av straffeloven § 257 om menneskehandel»	515

Del I
Innledning



Figur 1.1

Kapittel 1

Lovutvalgets sammensetning, mandat, og arbeid

1.1 Utvalgets sammensetning og mandat

Lovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021 med professor Henriette Sinding Aasen som leder. Utvalget fikk i oppgave å utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Mandatet omfatter også problemstillinger knyttet til barn og unge som er utsatt for ufrivillig utenlandsopphold. Utvalget skal legge fram forslag til endringer i straffeloven eller relevant særlovgivning. Utvalgets mandat ble supplert av daværende statsråd Hadia Tajik i brev 20. desember 2021 og justert 1. desember 2022. Fristen for avlevering av rapporten er justert til 24. juni 2024.

Utvalget startet opp arbeidet 7. februar 2022 og har gjennom utvalgsperioden hatt følgende åtte medlemmer:

- Henriette Sinding Aasen, utvalgsleder, professor ved UiB, juridisk fakultet (Bergen)
- Halima El Abassi, sosionom, forsker og politiker (Danmark)
- Rudolf Christoffersen, statsadvokat, Eurojust (Bergen/Haag)
- Cecilia Dinardi, advokat (Oslo)
- Asbjørn Eritsland, førstestatsadvokat/embetsleder ved Rogaland statsadvokatembeter (Stavanger)
- Jon Horgen Friberg, forsker I ved Fafo (Oslo)
- Mona Martnes, førsteamanuensis ved juridisk fakultet, UiT (Tromsø)
- Jon Petter Rui, professor ved juridisk fakultet UiB (Bergen)

Anne Kari Braathen har ledet sekretariatet. I tillegg til Braathen har sekretariatet bestått av til sammen syv sekretariatsmedlemmer i ulike stillingsprosenter og tidsperioder: Nina Helene Norby, Hanne Stavenes Børing, Assia Chelaghma, Monica Egeland, Siri Brækhus Haugsand, Katarina Sirris Karantonis og Tuva Rindal Kongsvold.

1.2 Mandatet

Det justerte mandatet per 1. desember 2022 lyder slik:

Bakgrunn

Alle mennesker har rett til å leve sine liv i frihet fra negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Denne retten reflekteres både i vårt nasjonale lovverk og i internasjonale konvensjoner som Norge har forpliktet seg til.

Et rettsvern mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse innebærer at utøvere kan bli holdt ansvarlige gjennom straffeforfølgning. Lovregulering og informasjon om lovverk er viktige tiltak for å fremme holdningsendringer. Innsikt i rettigheter og lovverk kan støtte både unge og foreldre i å ta valg som bryter med forventninger fra familien eller miljøet, også når disse befinner seg i utlandet. For en nærmere omtale av begrepene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og relevant lovverk vises det til handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*.¹

Retten til frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er blant annet forankret i *Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner* (Istanbulkonvensjonen) av 2011, som trådte i kraft i Norge 1. november 2017. Konvensjonen gir regler om de sivilrettslige konsekvensene av tvangsekteskap, og den fastslår også at kultur, tradisjon, religion og ære ikke skal være grunner til straffrihet. Konvensjonen forplikter Norge til å avskaffe vold mot kvinner i nære relasjoner og arbeide mot ulike

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/bf09aa-64a96c4d5e8a69abd4c723f8e9/212002-kd-handlingsplan-mot-negativ-kontroll-og-aeresrelatert-vold-web.pdf>

former for vold. Det omfatter alvorlig personfølgelse, seksuell trakassering og vold, fysisk og psykisk misbruk, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Konvensjonen pålegger partene å kriminalisere disse handlingene.

Vold i nære relasjoner utgjør et omfattende samfunns- og folkehelseproblem. Arbeidet mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er en del av arbeidet mot vold i nære relasjoner, men har siden slutten av 1990-tallet vært løftet ut i egne handlingsplaner og er en viktig del av norsk integreringspolitikk. Begrepet negativ sosial kontroll kan forstås på ulike måter. I handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)* forstås negativ sosial kontroll som press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og fremtid. Dette gjelder for eksempel den enkeltes selvbestemmelse over egen identitet, kropp og seksualitet, frihet til å velge venner, fritidsaktiviteter, religion, påkledning, utdanning, jobb, kjæreste og ektefelle, og til å be om helsehjelp. I de senere år er det satt søkelys på at negativ sosial kontroll kan forekomme uavhengig av kjønn, religion og livssyn og i ulike befolkningsgrupper. Blant annet kan personer i tros- og livssynssamfunn preget av sterk indre samhold og med liten kontakt med samfunnet for øvrig oppleve ulike former for kontroll og press. Det er også satt søkelys på at Lhbtqi-personer kan være særlig utsatt.

Norge var tidlig ute med å kriminalisere kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, og de siste årene er det vedtatt flere lovendringer som har styrket rettsvernet til utsatte personer som ledd i oppfølgingen av regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020). Det er blant annet foretatt innstramminger i ekteskapsloven for å bekjempe barneekteskap, jf. Prop. 135 L (2020–2021) *Endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig etter utenlandsk rett mv)*, jf. Innst. 460 L (2020–2021), Lovvedtak 147 (2020–2021). Videre er straffebestemmelsen om tvangsekteskap i straffeloven § 253 endret slik at den også rammer utenomrettslige tvangsekteskap, og den alminnelige avvergingsplikten i straffeloven § 196 er utvidet til å omfatte § 253 om tvangsekteskap og § 262 andre ledd om ekteskap med barn under 16 år (herunder utenomrettslige ekteskap med barn under 16 år), jf. Prop. 66 L

(2019–2020) *Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.)*, jf. Innst. 41 L (2020–2021), jf. lov 5. mars 2021 nr. 6 om endringer i lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff, og Innst. 207 L (2020–2021), jf. lov 4. desember 2020 nr. 135 om endringer i straffeloven mv.

Ovenstående endringer er gjort på bakgrunn av enkeltstående utredninger. Det ble i 2020 også gjennomført en juridisk utredning av begrepet negativ sosial kontroll (Göller 2020). Det har imidlertid ikke vært foretatt noen helhetlig gjennomgang av rettsvernet mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. I handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)* er det derfor et tiltak om å sette ned et utvalg som skal utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold (tiltak 21).

Det er behov for å utrede om fenomenene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er tilstrekkelig regulert i norsk lov, og om Norge i tilstrekkelig grad oppfylder menneskerettslige forpliktelser på området. Det er også behov for å vurdere om det er nødvendig med lovendringer for å legge til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid om enkeltsaker på tvers av etater og tjenester. Begrepet negativ sosial kontroll er fraværende i lover som barnevernloven og utlendingsloven. Det kan bidra til utfordringer i tjenestene som til daglig forvalter egne regelverk. For eksempel kan det være vanskelig å vite når negativ sosial kontroll utløser meldeplikten til barneverntjenesten eller tiltak etter barnevernloven. Videre kan det være uklart når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikten eller er straffbar etter straffeloven, når kan det gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven, og når den utgjør et brudd på barnelovens bestemmelser om foreldresansvar og barns medbestemmelsesrett.

Straffeloven har i dag ikke et eget straffebud som eksplisitt forbyr psykisk vold. Psykisk vold kan falle inn under blant annet straffeloven § 253 om tvangsekteskap og straffeloven § 282 om vold i nære relasjoner. Det er grunn til å utrede om personer som rammes av psykisk vold har et godt nok rettsvern og om Norge oppfyller Istanbulkonvensjonens forpliktelse om å kriminalisere psykisk vold. Det

bør også utredes om æresmotiv bør inntas som et straffeskjerpene moment i straffeloven. I en dom fra 2019 uttalte Høyesterett at trusler med bakgrunn i æresmotiv må tas på største alvor, og at det gjør seg gjeldende sterke allmennpreventive hensyn. Høyesterett uttalte videre at æresmotiv får særlig betydning i relasjon til straffutmålingen, fordi dette underbygger truslenes alvor, og fordi slike trusler ikke er situasjonsbestemte, men vedvarer over tid.

Ufrivillige utenlandsopphold er også en vedvarende utfordring. Noen barn og unge blir tatt med til utlandet mot sin vilje. Motivene bak slike opphold varierer. Det kan blant annet handle om et ønske om å styrke barnas tilhørighet til foreldrenes kultur og at de skal gå på skole i utlandet. Det kan også handle om å forhindre «fornorsking», eller å få en ungdom ut av et dårlig miljø med rusmiddelbruk og kriminalitet. En utfordring med slike opphold er at barn og unge kan miste tilknytningen til Norge, norskkunnskaper og skolegang. Noen har mistet rettigheter og tilgang til offentlige stønader fordi de er registrert som utflyttet fra Norge. Noen opplever også å bli utsatt for vold, frihetsberøvelse, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Utvalgets mandat

Lovutvalget settes ned for å få utredet de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Det skal avklares om gjeldende regelverk gir et tilstrekkelig godt rettsvern for utsatte, eller om det er behov for endringer/ytterligere regulering. Utvalget skal komme med konkrete anbefalinger og eventuelle forslag til regelverksendringer.

Utvalget skal også gjennomføre en helhetlig gjennomgang av forholdet mellom norsk lovgivning og internasjonale rettighetsavtaler som Norge er bundet av med betydning for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Lovutvalget skal kartlegge hovedtrekkene av de folkerettslige forpliktelsene på området og vurdere om Norge i tilstrekkelig grad oppfyller menneskerettslige forpliktelser på området, og eventuelt komme med konkrete anbefalinger og forslag til regelverksendringer.

Utvalget skal særlig vurdere:

a) *Behovet for begrepsavklaringer og klargjøring av særlovgivning*

Et formål med utredningen skal blant annet være å legge til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid på tvers av etater og tjenester. Et tydelig og klart regelverk står sentralt i denne sammenheng. Lovutvalget skal derfor vurdere om begrepet negativ sosial kontroll bør tas inn i relevant regelverk, som barnevernloven, utlendingsloven og straffeloven, herunder om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre:

- når negativ sosial kontroll utløser meldeplikt til barneverntjenesten eller tiltak etter barnevernloven,
- når negativ sosial kontroll utgjør et brudd på barnelovens bestemmelser om foreldreansvar og barns medbestemmelsesrett,
- når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikten eller er straffbar etter straffeloven, og
- når negativ sosial kontroll innebærer at det kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Regler om taushetsplikt oppleves også ofte som en hindring for samarbeid på tvers av ulike etater, uten at det alltid er klart om det er reglene eller manglende kunnskap om dem som er utfordringen.

- Lovutvalget kan vurdere regelverk og problemstillinger knyttet til samarbeid, taushetsplikt og informasjonsutveksling så langt dette er mulig innenfor tidsrammen.

b) *Regulering av psykisk vold og æresmotiv*

Utvalget skal utrede om personer som rammes av psykisk vold har et godt nok rettsvern og om Norge i tilstrekkelig grad oppfyller Istanbulkonvensjonens forpliktelse om å kriminalisere psykisk vold. Videre skal utvalget vurdere om æresmotiv bør inntas som et straffeskjerpene moment i straffeloven.

c) *Styrking av rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet.*

Utvalget skal blant annet vurdere:

- hvilke straffebud som gjelder i slike saker og om det er behov for å tydeliggjøre hjemler i straffeloven som holder foreldre ansvarlige dersom barn sendes på utenlandsopphold mot sin vilje
- hvorvidt/når forberedelser til slike reiser er straffbart
- om utlendingsmyndighetene skal ha samme plikt til å varsle barneverntje-

nesten ved nektelse eller tilbakekall av utlendingspass eller reisebevis for flyktninger, som passmyndighetene har ved vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass fordi det er grunn til å tro at en mindreårig vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse, jf. § 7a i passloven.

- om passmyndighetenes adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger bør lovfestes i passloven og hvor vid adgangen bør være.
- om 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
- om unge over 18 år bør få fri rettshjelp/advokatbistand dersom de oppholder seg i utlandet mot sin vilje

Utvalget skal avgi sin utredning (NOU) innen 31. januar 2024 [endret til 24. juni 2024, vår tilføyelse].

Lovutvalget skal i sitt arbeid se hen til annet relevant utredningsarbeid, bl.a. rapporten fra ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje *Det var ikke bare ferie* fra 2020 og Ingvill Helland Göllers utredning *Negativ sosial kontroll – en juridisk utredning* fra 2020. Lovutvalget skal også følge opp eventuelle relevante læringspunkter fra utenlandske utredninger.

Lovutvalget kan ta opp spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet med Kunnskapsdepartementet [nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet, vår tilføyelse]. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Dersom lovutvalget foreslår endringer i straffeloven eller relevant særlovgivning, skal det legges frem et konkret lovforslag, i samsvar med utredningsinstruksen punkt 4-1 om utforming av lovforslag og forskrifter og retningslinjene i Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* (2000). Lovutvalget skal vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av sine eventuelle forslag. Et vesentlig siktemål med lovarbeidet er å oppnå brukervennlige regler. Lovforslaget bør derfor ha god systematikk og et enkelt og klart språk. Utredningen må utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning fra departementet.

Lovutvalget vil få et eget sekretariat, administrativt tilknyttet Kunnskapsdepartementet, Integreringsavdelingen. Lovutvalget kan ved

behov innhente faglig støtte og innspill underveis, blant annet fra ressurs- og kompetansemiljøer og relevante offentlige organer. Lovutvalget kan herunder innhente innspill til brukervennlig utforming av et eventuelt lovforslag fra Språkrådet. Lovutvalget kan ved behov innhente kommunekompetanse i utredningen av om det er nødvendig med lovendringer for å legge til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid på tvers av etater og tjenester. Lovutvalget vurderer selv om det er behov for en referansegruppe som skal bistå lovutvalget med innspill.

Supplerende mandat

Det supplerende mandatet 20. desember 2021 fra daværende statsråd Hadia Tajik lyder slik:

Eg viser til mandat av 3. september 2021 for lovutval som skal greia ut dei samla juridiske problemstillingane i saker som gjeld negativ sosial kontroll, æresrelatert vald, tvangsekteskap, kjønnslemlesting og psykisk vald.

I Hurdalsplattforma av 13. oktober 2021 går det fram at regjeringa vil:

- Fremme forslag om endringer i straffeloven § 282 (familievold) og § 283 (grov familievold) slik at disse er bedre tilpasset særtrekk ved æresvoldssaker, og sikrer at det totale kontrollregimet offeret har blitt utsatt for kan tillegges vekt i vurderingen av straffespørsmålet.
- Vurdere om tvangsekteskap og æreskontroll på tvers av landegrensar under gitte omstendigheter skal kunne anses som organisert kriminalitet og/eller menneskehandel.

Eg ber utvalet greia ut desse punkta særskilt, då dei har ei naturleg samanheng med mandatet utvalet allereie har, og vurdere om det er behov for endringar i straffelova.

Endringen i opprinnelig mandat

I det opprinnelige mandatet 3. september 2021 lød bokstav a som følger:

a) Behovet for begrepsavklaringer og klargjøring av særlovgivning

Regelverket skal gjennomgås for å vurdere om det er behov for lovendringer som kan legge til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid på tvers av etater og tjenester. Begrepet negativ sosial kontroll er for

eksempel fraværende i lover som barnevernloven og utlendingsloven. Det bidrar som nevnt over til utfordringer i tjenestene som til daglig forvalter egne regelverk.

Regler om taushetsplikt oppleves også ofte som en hindring for samarbeid på tvers av ulike etater, uten at det alltid er klart om det er reglene eller manglende kunnskap om dem som er utfordringen. Utvalget skal videre vurdere om det er behov for å klargjøre forholdet mellom forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt og særlovgivningen som nevnt. Utvalget skal også vurdere om det er mulig å oppnå større grad av samordning med personopplysningslovens regler.

Utvalget sendte 6. september 2022 brev til departementet med et ønske om en nærmere presisering av innholdet i mandatets bokstav a første avsnitt og en avgrensning av andre avsnitt. Se teksten i bokstav a i justert mandat 1. desember 2022.

1.3 Utvalgets forståelse av mandatet

1.3.1 Bakgrunnen for mandatet

Bakgrunnen for mandatet er regjeringens arbeid mot vold i nære relasjoner. Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er temaer i dette arbeidet, men har siden slutten av 1990-tallet vært skilt ut i egne handlingsplaner, og har inngått i regjeringens integreringspolitikk.² Som påpekt i mandatet er det i løpet av de siste årene gjennomført flere regelverksendringer for å styrke rettsvernet for utsatte personer, blant annet i ekteskapsloven og straffeloven. Endringene er gjort på bakgrunn av enkeltstående utredninger. Det har imidlertid ikke vært foretatt noen helhetlig gjennomgang av rettsvernet mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. I tråd med regjeringens handlingsplan *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)* har utvalgets mandat derfor vært «å få utredet de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold».

² Regjeringens arbeid mot vold i nære relasjoner og negativ sosial kontroll mv. er nå samlet i Prop. 36 S (2023–2024) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle*.

1.3.2 Den overordnede problemstillingen

Mandatets hovedproblemstilling er om barn og unge som er utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold, har et godt nok rettsvern, eller om det er behov for endringer i lovgivningen. Utvalget skal utrede om fenomenene er tilstrekkelig regulert i norsk lov, og om Norge oppfyller sine menneskerettslige forpliktelser på området godt nok.

Innledningsvis i mandatet står det at «[e]t rettsvern mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse innebærer at utøvere kan bli holdt ansvarlige gjennom straffeforfølgning». Utvalget har forstått mandatet slik at det skal gjennomføres en grundig straffereettslig gjennomgang for å ta stilling til om dagens straffebestemmelser gir et tilstrekkelig vern mot de aktuelle handlingene. Mandatet viser spesifikt til at *Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner* (Istanbulkonvensjonen) er en sentral menneskerettslig konvensjon som Norge er bundet av. Konvensjonen inneholder krav både til straffelovgivningen og den sivilrettslige lovgivningen. I mandatets bakgrunnsdel etterlyses det en bred gjennomgang av ulike regelsett som får betydning i saker om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold.

Både strafferettslige, menneskerettslige, barne- og barnevernrettslige samt utlendingsrettslige regler skal gjennomgås. Dette innebærer også at begrepet «rettsvern» ikke har et entydig innhold, men må forstås i lys av det enkelte regelsettet og de rettsspørsmålene som vurderes. Straffeloven verner om individets grunnleggende frihet, sikkerhet og integritet og angir når den alminnelige plikten til å avverge alvorlige kriminelle handlinger inntreffer. Barnevernsloven angir når offentlige myndigheter har hjemmel for og plikt til å gripe inn for å beskytte barn mot skadelige handlinger som er uforenlige med å ivareta barnets beste. Barnevernsloven gir også regler om tiltak som kan iverksettes for å sikre at barns rettigheter ivaretas i ulike situasjoner. Barnelova angir innholdet i foreldreansvaret og barns rettigheter i forhold til foreldrene.

Menneskerettighetene er overordnede rettsnormer som nasjonal lovgivning og myndighetspraksis må etterleve. Staten plikter å respektere, beskytte og realisere menneskerettighetene, som gir opphav til både «negative» og «positive» forpliktelser. «Negative» forpliktelser handler om at

myndighetene må avstå fra visse krenkende handlinger, mens «positive» forpliktelser krever at myndighetene aktivt iverksetter beskyttende tiltak, blant annet for å hindre at private aktører utfører skadelige handlinger rettet mot andre individer. Denne utredningen handler om statens plikter og muligheter til gjennom lovgivning aktivt å bidra til å hindre, forebygge og straffeforfølge handlinger som omfattes av mandatet, og på den måten styrke utsatte grupper og personers rettsvern. Begrepet rettsvern får dermed et sammensatt innhold som knytter seg konkret til de ulike regelsettene som omfattes av mandatet. Generelt og overordnet skal vernet sikre utsatte grupper menneskerettigheter – til liv, frihet, sikkerhet, helse, selvbestemmelse og medvirkning – slik disse rettighetene er nedfelt i konvensjoner Norge er bundet av. Det er imidlertid viktig å skille straffeforfølgning fra andre former for rettslig ansvar, fordi terskelen for å ilegge noen straff er høyere enn terskelen for å pålegge ulike offentlige instanser eller privatpersoner plikter i samsvarende med sivilrettslig lovgivning eller lovgivning som verner om barns eller andre utsatte grupper rettigheter.

1.3.3 Utvalgets prioriteringer

Mandatets tema er omfattende, og svært mange lover og regler kan være av betydning for rettsvernet for de utsatte. Juridiske problemstillinger og mulige tiltak kan handle om regelverket i barnelova, barnevernsloven, utlendingsloven, ekte-skapsloven, trossamfunnsloven, helselovgivningen, passloven, opplæringsloven, sosialtjenesteloven, politiloven, straffeprosessloven, straffeloven, forvaltningsloven, personopplysningsloven, avtaleloven, trygdellovgivningen og kommuneloven. Det ville sprengt rammene for denne utredningen om utvalget skulle kartlagt og vurdert all lovgivning som kan være aktuell. Utvalget har derfor prioritert de konkrete utfordringene og problemstillingene som er spesielt angitt i mandatet, i tillegg til enkelte problemstillinger som synes særlig relevante basert på funn fra forskning og rapporter, samt mottatte innspill fra aktører og organisasjoner. Utvalget har også tatt i betraktning om problemstillingene vil bli fulgt opp på annen måte.³ Utvalget har i sitt arbeid hatt særlig fokus på lovgivning som kan styrke barn, kvinner

og sårbare gruppers rettigheter, og hovedvekten av denne utredningen er en gjennomgang av utvalgte bestemmelser i barnelova, barnevernsloven, utlendingsloven, straffeloven, vergemålsloven, rettshjelpsloven og passloven.

At begrepet negativ sosial kontroll ikke brukes i lovgivningen, kan ifølge mandatet bidra til utfordringer i tjenestene som til daglig forvalter egne regelverk:

For eksempel kan det være vanskelig å vite når negativ sosial kontroll utløser meldeplikten til barneverntjenesten eller tiltak etter barnevernsloven. Videre kan det være uklart når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikten eller er straffbar etter straffeloven, når kan det gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven, og når den utgjør et brudd på barnelovens bestemmelser om foreldreansvar og barns medbestemmelsesrett.

Utvalget har tatt utgangspunkt i at en av utredningens sentrale oppgaver er å vurdere om det bør gjøres regelverksendringer for å bidra til avklaringer i disse sammenhengene. En utfordring med å regulere negativ sosial kontroll i lovgivningen er at begrepet er upresist og dekker en rekke ulike handlinger og atferder, alt fra mild kontroll til svært alvorlige begrensninger i den enkeltes liv. Der begrepet negativ sosial kontroll kommer til kort, vurderer utvalget om det kan gjøres andre endringer i regelverket som kan løfte fram innholdet og elementer fra fenomenet og forhåpentligvis styrke forståelsen av fenomenet og regelverket og gjøre regelverket klarere, noe som igjen kan styrke den utsattes rettsvern.

Mandatet viser til at straffeloven ikke har et eget straffebed som eksplisitt forbyr psykisk vold, og peker på at «det er grunn til å utrede om personer som rammes av psykisk vold har et godt nok rettsvern og om Norge oppfyller Istanbulkonvensjonens forpliktelse om å kriminalisere psykisk vold». I den forbindelse har utvalget gjennomgått ulike straffebed som kan brukes i saker om psykisk vold og vurdert behovet for regelverksendringer, inkludert behovet for et eget straffebed om psykisk vold. Begrepet negativ sosial kontroll har betydelig overlapp med begrepet psykisk vold og blir derfor vurdert parallelt. Utsatte for psykisk vold og negativ sosial kontroll har ikke bare behov for vern etter straffeloven. Også barnelova, barnevernsloven og utlendingsloven er regelverk som er viktig for den utsattes beskyttelse, noe denne utredningen vil vise.

³ Regjeringens handlingsplan *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*, Regjeringens handlingsplan *Frihet fra vold (2021–2024)* og Prop. 36 S (2023–2024) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle*.

Utvalget har valgt å bruke begrepet «æresmotivert» vold eller kriminalitet framfor «æresrelatert». Grunnen er at det er ære som motiv for den straffbare handlingen eller urettmessige atferden som står sentralt. Å verne utsatte mot æresmotivert kriminalitet, er et sentralt tema i mandatet. Utvalget er blant annet bedt om å vurdere om æresmotiv bør tas inn som et straffskjerpene moment i straffeloven og å fremme forslag om endringer i straffeloven §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner, slik at disse bestemmelsene er «bedre tilpasset særtrekk ved æresvoldssaker, og sikrer at det totale kontrollregimet offeret har blitt utsatt for kan tillegges vekt i vurderingen av straffespørsmålet». I den forbindelse har utvalget blant annet vurdert om personkretsen som er ansett for å være nære relasjoner etter straffeloven, bør utvides. Videre er utvalget bedt om å vurdere hvorvidt tvangsekteskap og æreskontroll på tvers av landegrenser under gitte omstendigheter skal anses som organisert kriminalitet eller menneskehandel. Personer som er utsatt for æresmotivert vold og kontroll, har ikke nødvendigvis bare behov for beskyttelse gjennom straffelovgivningen. Utvalget har derfor blant annet vurdert om det er behov for endringer i barnevernsloven for å sikre bedre beskyttelse av barn som er utsatt for, eller risikerer å bli utsatt for, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre straffbare handlinger eller krenkelse av individuell autonomi.

Ufrivillig utenlandsopphold er ifølge mandatet en vedvarende utfordring. Utvalget bes blant annet om å vurdere når ufrivillig utenlandsopphold er straffbart etter straffeloven, om barn bør få oppnevnt midlertidig verge (setteverge) når de oppholder seg i utlandet mot sin vilje og foreldrene ikke vil hjelpe dem tilbake, og om unge over 18 år bør få fri rettshjelp dersom de oppholder seg i utlandet mot sin vilje. Regler om passutstedelse, oppholdstillatelse, økonomiske støtteordninger, barnevernstjenestens kompetanse i saker om utenlandsopphold og utenriktjenestens handlingsrom er av stor betydning for barn og unges muligheter til å returnere til Norge. Utredningen gjennomgår disse reglene og ordningene og vurderer behovet for endringer.

Når barn først befinner seg i utlandet, har norske myndigheter begrensede muligheter til å bidra for å returnere barnet til Norge dersom foreldrene ikke vil hjelpe barnet tilbake eller motsetter seg dette. Utvalget har sett det som en viktig oppgave å vurdere muligheter for tiltak og regler som kan forhindre selve reisen.

I den offentlige debatten omtales negativ sosial kontroll som noe som rammer personer med innvandrerbakgrunn. Negativ sosial kontroll forekommer også i andre grupper, blant annet i lukkede trossamfunn i Norge, i familier hvor sterk kontroll er begrunnet i en overdreven frykt for at barnet skal bli utsatt for skade eller fare, der en eller begge foreldrene har et omfattende kontrollbehov og i miljøer preget av en overdreven prestasjonskultur. Utvalget har sett det som viktig at utredningen skal sikre et regelverk som beskytter *alle* barn og unge som kan være utsatt for negativ sosial kontroll og psykisk vold. Samtidig gjelder mye av tematikken i utredningen særlig barn og unge som har en transnasjonal oppvekst. Tvangsekteskap, æresmotivert vold og kontroll, kjønnslemlestelse og ufrivillig utenlandsopphold forekommer hovedsakelig i familier og grupper som forventer at individet innordner seg kollektivet, og hvor patriarkalske æresnormer står sterkt. Slike praksiser er mest utbredt i familier fra enkelte land i blant annet Midtøsten og Sør-Asia. Barn og unge som utsettes for negativ sosial kontroll av miljøer hvor individet forventes å innordne seg kollektivet, og hvor patriarkalske æresnormer står sterkt, kan ha en større risiko for å bli utsatt for alvorlige handlinger som tvangsekteskap og ufrivillig utenlandsopphold enn barn og unge utsatt for negativ sosial kontroll i andre miljøer. Utvalget har forsøkt å sikre at regelverket ivaretar barn og unge som har risiko for de alvorligste straffbare handlingene på en god måte, og at regelverket tar høyde for risikoen de er utsatt for.

En gjennomgående tilbakemelding til utvalget er at hjelpeapparatet mangler kunnskap om særlig negativ sosial kontroll, æresmotivert vold og ufrivillige utenlandsopphold. Når utvalget har vurdert behovet for regelverksendringer, har hensynet til et klart og tydelig regelverk vært viktig.

Mandatet ber lovutvalget om å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av forholdet mellom norsk lovgivning og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av med betydning for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Utvalget skal kartlegge hovedtrekkene i de folkerettslige forpliktelsene på området og vurdere om Norge i tilstrekkelig grad oppfylder menneskerettslige krav. Utvalget har valgt å framstille grunnleggende menneskerettslige forpliktelser og rammer i et eget kapittel og deretter forfulgt de mer spesifikke menneskerettslige problemstillingene knyttet til lovgivningen som vurderes i de ulike kapitlene.

1.3.4 Avgrensninger og forbehold

Det er flere temaer som hadde fortjent en plass i en utredning som skal gjennomgå de *samlede* juridiske problemstillingene i saker om negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold. Blant annet ville det vært nyttig å gjennomgå regelverket, behovene og problemstillingene som gjelder for de beskyttelsestiltakene som finnes for å verne de utsatte, for eksempel besøksforbud, voldsalarm, omvendt voldsalarm, adressesperre og skjult adresse, samt regelverk knyttet til etterforskning, avhør og vitneplikt. I tillegg kunne en utredning tatt utgangspunkt i konkrete grupper som er spesielt utsatt for handlinger og atferd som omfattes av mandatet, for eksempel barn og unge som er utsatt for negativ sosial kontroll og psykisk vold i strengt lukkede trossamfunn. Hvert enkelt tema som denne utredningen tar opp, kunne også vært en egen utredning i seg selv. Dette gjelder ikke minst psykisk vold, som er et omfattende, komplekst og vanskelig tema. Tilsvarende gjelder ufrivillig og skadelig utenlandsopphold, hvor en egen utredning kunne gått i dybden på et formalisert grunnlag og samarbeid for å bistå barn tilbake til Norge. Utvalget ser imidlertid at et poeng med et så bredt mandat nettopp er å se både fenomenene og regelverket i sammenheng. En erfaring utvalget har gjort, er også at både utfordringer, tiltak og regelverk må forstås og vurderes i sammenheng.

Det er nylig innført et forbud mot konverteringsterapi i straffeloven § 270.⁴ Utvalget behandler ikke dette nærmere i utredningen. Spørsmålet om det er behov for forbud mot jomfruhinnekontroll eller utstedelse av «jomfruattester», faller også utenfor de temaer utvalget behandler, selv om også slike handlinger kan utgjøre negativ sosial kontroll.⁵ Utvalget har heller ikke vurdert situasjonen der foreldre nekter barnet statsborgerskap som ledd i negativ sosial kontroll. For øvrig har utvalget avgrenset arbeidet mot konkrete drøftelser av hvordan samarbeid mellom etater og hjelpeinstanser bør organiseres.

⁴ Prop. 132 L (2022–2023) *Endringer i straffeloven (konverteringsterapi)*.

⁵ Se pågående svensk arbeid: Dir. 2021:98; SOU 2023:37 Förstärkt skydd för den personliga integriteten – Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelsesförsök.

1.4 Metode og framstilling

Utvalget har tatt utgangspunkt i utredningsinstruksen og veilederen *Utvalgsarbeid i staten* i sitt arbeid.⁶ Utredningen baserer seg dels på juridisk metode, dels på en retts sosiologisk tilnærming hvor gjeldende regelverk vurderes opp mot hvordan regelverket virker overfor berørte personer og aktører: Utredningen gir en gjennomgående framstilling av gjeldende rett, herunder menneskerettslige forpliktelser, og beskriver hva utvalget mener er problemet som det skal løse, for deretter å gjøre sine vurderinger og foreslå mulige tiltak. I kapittel 3 gir utvalget en redegjørelse for det empiriske kunnskapsgrunnlaget som utvalgets arbeid og rettslige vurderinger bygger på. I kapittel 4 framheves viktige problemstillinger og utfordringer innhentet gjennom innspill til utvalget. Videre inneholder kapitlene relevant kunnskap som gjelder spesielt for problematikken som skal behandles. Når utvalget anbefaler tiltak og regelverksendringer, er det nødvendig å vurdere forutsetningene for en vellykket gjennomføring. Dette vurderes dels i de respektive kapitlene, dels i det avsluttende kapittelet om økonomiske og administrative konsekvenser.

Forholdet til menneskerettighetene er en del av mandatet. Utvalget har derfor tatt inn et eget bakgrunnskapittel (kapittel 5) om hvordan menneskerettighetene er forankret i rettskildene, de viktigste menneskerettslige instrumentene og de mest sentrale rettighetene. I kapittel 6 beskriver utvalget de konstitusjonelle og kriminalpolitiske retningslinjene ved kriminalisering, som også har sitt utspring i menneskerettighetene. I tillegg omtales menneskerettslige forpliktelser for de konkrete temaene som behandles i de respektive kapitlene særskilt. Dette innebærer visse gjentakelser, men er etter utvalgets oppfatning nødvendig for å vurdere de ulike spørsmålene som reises i utredningen.

Ellers består utredningen av åtte deler. Etter den innledende del I, følger del II om straff. Her behandles alle problemstillingene knyttet til straffeloven, med unntak av avvergingsplikten. Del III omhandler ulike regler i ekteskapsloven og utlendingsloven som er av betydning for saker om negativ sosial kontroll, æresmotivert kriminalitet, tvangsekteskap og psykisk vold. Del IV omhandler tematikk som særlig gjelder barn, med fokus på barnelova og barnevernsloven. Regelverk av betydning for barn på ufrivillig utenlandsopphold omhandles nærmere i Del V om ufrivillig og skadelig utenlandsopphold. I denne delen omhandles

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019.

også ulike ordninger av betydning for voksne utsatte, blant annet ordningen med refusjon av utgifter til hjemreise, fri rettshjelp og rett til skolegang eller norskopplæring ved retur. Del VI omhandler avvergingsplikt, taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. I del VII gir utvalget noen betraktninger og anbefalinger knyttet til systemer for bedre rettssikkerhet og oppfølging særlig av barn utsatt for ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold. Del VIII er en avsluttende del som omhandler utvalgets forslag til regelverkendringer, merknader til lovforslagene og en vurdering av konsekvenser og forutsetninger for en vellykket gjennomføring av forslagene. Alle vurderingene og forslagene er oppsummert i utredningens del I, kapittel 2.

1.5 Utvalgets arbeid

1.5.1 Møter

Utvalget avholdt sitt første oppstartsmøte 7. mars 2022 (digitalt). Til sammen har det blitt avholdt nitten heldags eller todagers utvalgsmøter, hvorav seksten har funnet sted i Oslo, to har vært avholdt i Bergen og ett i Tromsø. Alle møtene har vært delvis digitale og ett har vært heldigitalt. Åtte av møtene har vært todagers møter og tolv har vært heldagsmøter. Utvalgets siste fysiske møte ble avholdt 29. og 30. desember 2023. I tillegg har utvalget avholdt til sammen elleve digitale arbeidsmøter som har vart under tre timer per møte. Ikke alle utvalgsmedlemmene har deltatt på alle arbeidsmøtene.

Til flere av møtene har utvalget invitert gjester fra kompetansemiljøer for å holde innlegg for utvalget. Formålet har vært kunnskapsinnhenting. Også enkelte av utvalgsmedlemmene har vært benyttet som innledere til møtene:

- Terje Bjøranger, politiadvokat, Kripes:
 - «Fenomenforståelse – Ære, æreskriminalitet og begrepet «negativ sosial kontroll», politiets etterforskningsarbeid og enkelte rettslige utfordringer og behov for endringer» (11. mars 2022)
- Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (Janne Waagbø fra Bufdir, Cathrin Clark fra UDI, Sandy Farazjou fra Nav):
 - «Kompetanseteamets arbeid, tall og fakta, enkelte rettslige utfordringer knyttet til straffeloven, barnelova og barnevernsloven mv.» (11. mars 2022)
- Jasmina Holten, politioverbetjent og fagspesialist, Oslo Politidistrikt:

«Grunnleggende fenomenforståelse om æresrelatert kriminalitet, rettslige utfordringer og behov for endringer» (11. mars 2022)

- Oslo Politidistrikt v/RISK (avsnittsleder Elli Graf, avsnittsleder Lene Wold og seksjonsleder Hanne Finanger):

«Forebygging og samarbeid i en tidlig fase. Hvordan oppstår en sak, gangen i en sak, hvem samarbeider politiet med, utfordringer og regelverksbehov» (4. april 2022)

- Anja Bredal, forsker, Velferdsforskningsinstituttet NOVA:

«Kort kommentar om begrepet negativ sosial kontroll. Nødvendigheten av et mangfoldsperspektiv på vold i nære relasjoner, med fokus på klassisk patriarkalske, transnasjonale familier» og «Er lovverket tilstrekkelig tilpasset dette mangfoldet? Straffeloven, barnevernloven, barneloven, reguleringen av utenriktjenesten/ konsulære tjenester, mm.» (4. april 2022)

- Ingvill Helland Göller, førsteamanuensis, Institutt for rettsvitenskap, Handelshøyskolen ved UiA:

«Rettsliggjøring av begrepet negativ sosial kontroll» og «Internasjonale forpliktelser/ret-tighetsbestemmelser» (19. mai 2022)

- Sandnes kommune, Barne- og familieenheten v/Marit Klemp Stephansen og Marianne Haga:

«Samarbeid med andre instanser og møtet med utsatte – utfordringer og suksesskriterier» (19. mai 2022)

- Jon Horgen Friberg, forsker, Fafo (utvalgsmedlem):

«Tilnærminger til begrepet negativ sosial kontroll – Rapport Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll» (19. mai 2022)

- Minoritetsrådgiver (nå mangfoldsrådgiver) Therese Sørhaug, Strømmen vgs.; minoritetsrådgiver Guri Waalen Borch ved Hersleb vgs. og helsepsykeleier Birgit Wold ved Hersleb vgs.:

«Erfaringer og utfordringer» (19. mai 2022)

- Advokat Cecilia Dinardi, Elden Advokatfirma (utvalgsmedlem):

«Forholdet mellom taushetsplikt og meldeplikt til barnevernet» (20. mai 2022)

- Halima El Abassi, forsker (utvalgsmedlem):

«Egne erfaringer og erfaringer fra Danmark» (20. mai 2022)

- Morten Holmboe, professor i politivitenskap, Politihøgskolen:

«Forholdet mellom taushetsplikt, avvergingsplikt og meldeplikt til politiet (tale eller tie)» og «Avvergingsplikt og forholdet til straffeloven § 5 om norsk jurisdiksjon» (20. mai 2022)

- Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 v/Kristin Ugstad Steinrem, Agnete Krogvig og Vilde Refnin Jordbakke:
 - «Sentralt regelverk» og «Sentralmyndighetenes erfaringer, samarbeid og utfordringer» (3. juni 2022)
 - Elisabeth Grøtteland (tidligere sekretariatsleder for ekspertgruppa):
 - «Det var ikke bare ferie», Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje» (3. juni 2022)
 - Katarina Sirris Karantonis, Utenriksdepartementet (medlem av sekretariatet):
 - «Konsulær bistand til mindreårige og utsatte for ufrivillig utenlandsopphold» (3. juni 2022)
 - Hjelpkilden v/Hilde Langvann og Bente Tøkje Andersen:
 - «Lukkede trossamfunn» (29. august 2022)
 - Norsk institusjon for menneskerettigheter (NIM) v/Gro Nystuen, Hannah Cecilie Brænden, Eline Sandnes Fosse, Mina Haugen (digitalt), Lasse Winter (digitalt):
 - «Noen menneskerettslige problemstillinger – statens sikringsplikt, jurisdiksjon, negativ sosial kontroll, psykisk vold og økonomisk vold, menneskehandel og tvangsekteskap» (29. august 2022)
 - Rachel Paul – norsk representant i GREVIO:
 - «Istanbulkonvensjonen, særlig om tvangsekteskap, menneskehandel, vold i nære relasjoner og psykisk vold» (29. august 2022)
 - Forskergruppen i strafferett – Bergen v/Jørn Jacobsen, Asbjørn Strandbakken, Martin Mindestrømmen, Torleif Eilert Aarre og vitenskapelig assistent Ellen Alvilde Arge:
 - «Diskusjon om juridiske problemstillinger knyttet til barneekteskap, tvangsekteskap og menneskehandel» (28. oktober 2022)
 - Forskergruppa i barnerett – Universitetet i Tromsø v/Trude Haugli, Fredrikke Fjellberg Moldenæs og June Berntsen:
 - «Diskusjon om juridiske problemstillinger – omsorgssvikt – forholdet til barnelova, barnevernsloven og straffeloven» (21. februar 2023)
 - KOM (politiets koordineringsenhet i saker om menneskehandel) v/Ingrid Weider Lothe og Julie Platou Kvammen:
 - «Problemstillinger knyttet til tvangsekteskap og barneekteskap som menneskehandel» (22. mars 2023)
 - Nasjonal veiledningstjeneste i saker om mindreårige ofre for menneskehandel v/Ann Kristin Ivan og Vilde Refnin Jordbakke:
 - «Problemstillinger knyttet til tvangsekteskap og barneekteskap som menneskehandel» (22. mars 2023)
 - DFØ (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring) v/Nils-Arne Rye Krøtø og Marianne Rolstad:
 - «Utredningsinstruksen» (20. april 2023)
 - Røde Kors-telefonen v/Kristin Blomstrand Koch og Miriam Mardan:
 - «Erfaringer og problemstillinger» (20. april 2023)
 - IMDis ungdomspanel:
 - «Diskusjon om barn og unges behov i saker om negativ sosial kontroll og skadelig utenlandsopphold» (13. september 2023)
 - Statsforvalteren i Oslo og Viken v/Sondre Maute Horgmo og Ingvild Vågnes Johansen:
 - «Fri rettshjelp og midlertidig verge (setteverge)» (14. september 2023)
 - Institutt for samfunnsforskning (ISF) v/Hilde Lidén:
 - «To rapporter i arbeid – Kvinner og deres barn tilbakeholdt i utlandet og Barn og unge voksne tilbakeholdt i utlandet – foreløpige funn» (15. november 2023)
- Det har også vært avholdt møter med eksterne og enkelte av utvalgsmedlemmene eller sekretariatet:
- IMDis ungdomspanel «innspillmøte basert på to caser» (fra utvalget: Jon Hørgen Friberg) (16. juni 2023).
 - HjelpMeg StoppeVolden og Foreningen mot psykisk vold v/Turid Renaas og Elisabeth Hatlem (fra utvalget: Asbjørn Eritsland) (29. august 2023)
 - Gruppeintervju med Stavanger, Stovner og Grorud barnevern: Jakob Bråtå, barnevernsleder, Stavanger, Hanan Koleib, minoritetsrådgiver, Stavanger barnevernstjeneste, André Holm, fagkonsulent, Stovner og Jeanett Jørgensen, avdelingsleder for mottaksteamet ved Grorud barnevernstjeneste (fra utvalget: Henriette Sinding Aasen og Cecilia Dinardi)
 - Torunn Elise Kvisberg «Barnevernslovens virkeområde og Haagkonvensjonen 1996» (digitalt møte med sekretariatsleder og sekretariatsmedlem Haugsand) (26. oktober 2023)
 - Ung utsatt og mangfoldsrådgiver Therese Sørhaug v/Strømmen vgs. (møte med to av sekretariatsmedlemmene)
 - Kripos v/Lene Wold, Lisa Fjøsna og Andreas Holgersen Lund:
 - «Æresdrap» (28. juni 2023)

1.5.2 Involvering av barn og unge

Utvalget har sett det som viktig å involvere barn og unge i utredningsprosessen. Som det framgår av punktet ovenfor, har det blitt avholdt to møter med IMDi ungdomspanel. I det første møtet deltok utvalgsmedlem Jon Horgen Friberg sammen med tre av sekretariatsmedlemmene. I møtet tok diskusjonen utgangspunkt i to aktuelle «caser» utarbeidet av IMDi. Det andre møtet foregikk digitalt i forbindelse med et utvalgsmøte hvor de fleste utvalgsmedlemmene var til stede. Diskusjonen knyttet seg blant annet til hva slags hjelp og tiltak ungdomspanelet ser for seg at unge utsatte har behov for i saker om negativ sosial kontroll og ufrivillig utenlandsopphold. Ungdommene hadde fått tilsendt spørsmål i forkant av møtet. Sekretariatet har også hatt ett møte med en ungdom utsatt for negativ sosial kontroll som har erfaring med barnevernstjenestens involvering. Møtet fant sted sammen med en mangfoldsrådgiver som den unge kjente godt og var trygg på.

1.5.3 Faglige innspill

Flere har lest og gitt innspill på tekst, uten at disse står ansvarlig for kvalitet og innhold på den endelige teksten:

- Nils Gunnar Skretting (flere kapitler om strafferett)
- Morten Holmboe (kapitler om avvergingsplikt og meldeplikt)
- Christian Børge Sørensen (enkelte av kapitlene om barnevernsloven)
- Kirsten Kolstad Kvalø (kapitler om barnelova)
- Jacob Danbolt Ajer, tidligere sekretariatsmedlem i rettshjelpsutvalget (kapittel om fri rettshjelp)
- Justis- og beredskapsdepartementet (punkt om menneskerettslige forpliktelser i kapittel om tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsloven)
- Utenriksdepartementet (tekst om konsulær bistand og rekkevidden av statens forpliktelser til å bistå med retur)
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (kapittelet om rett og plikt til norskopplæring mv.)
- Kunnskapsdepartementet (kapittelet om rett og plikt til norskopplæring mv.)
- Elisabeth Grøtteland (ulike kapitler, blant annet om kunnskapsgrunnlaget, barnelova og barnevernsloven)
- Vibeke Morken – Statens sivilrettsforvaltning (kapittelet om verge)

- Vivi Danielsen – Statens sivilrettsforvaltning (kapittelet om fri rettshjelp)

I tillegg har utvalget fått faglige innspill og tekstbidrag fra flere departementer og direktorater, blant annet Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statsforvalteren i Oslo og Akershus. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har foretatt et rettskildesøk for utvalget.

Sekretariatsmedlemmer (ett eller flere) har deltatt på ulike seminarer blant annet i regi av RVTS Øst og IMDi. I tillegg har sekretariatsleder deltatt i følgende møter:

- Interdepartementalt møte om arbeidet med handlingsplanen Frihet fra negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2021–2021): «Status for regjeringens oppfølging av handlingsplanen» (22. april 2022) – fra sekretariatet: Anne Kari Braathen
- Jämnställingsmyndigheten v/ Sara Bäckström, Sophie Nilsson og Hanna Linell og NOVA v/ Anja Bredal: «Utveksling av erfaring og informasjon om pågående arbeid» (8. juni 2022) – fra sekretariatet: Anne Kari Braathen
- Referansegruppen for Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2020–2024) handlingsplanen: «Presentasjon av lovutvalgets mandat – diskusjon og innspill fra organisasjonene» (5. mai 2023) – fra sekretariatet: Anne Kari Braathen, Katarina Sirris Karantonis, Siri Haugsand og Nina Helene Norby

Flere sentrale fagpersoner fra universitetsmiljøer, departementer og kompetansemiljøer har tatt seg tid til å diskutere med sekretariatet ved oppstarten av, eller underveis i arbeidet, blant annet Elisabeth Gording Stang, Inger Riis-Johannessen, Knut Einar Skodvin, Torunn Kvisberg mfl.

IMDi har vært til uvurderlig hjelp med å organisere møter med IMDi ungdomspanel. De har også formidlet kontakt til mangfoldsrådgivere, invitert til referansegruppemøte og aktuelle lanseringer og seminarer.

Utvalget har innhentet overordnet informasjon om andre lands rett og ordninger fra henholdsvis Tyskland, Storbritannia, Nederland, Finland, Danmark og Sverige. I tillegg har utvalget innhentet informasjon om regelverk og pågående prosesser i EU fra Den norske EU-delegasjonen i Brussel. I de ulike kapitlene varierer det hvilke lands rett som blir omtalt, beroende på hva som er relevant for utvalgets forslag og vurderinger. Tekst knyttet til dansk og svensk rett har med noen unntak vært

kvalitetssikret av ulike fagdepartementer i henholdsvis Sverige og Danmark. For øvrig har utvalget tatt utgangspunkt i svenske og danske lover med tilhørende forarbeider. Sekretariatet har også hatt dialog med nederlandske myndigheter om nederlandsk barnevernsordning for å hente barn og unge tilbake til Nederland. (Eva Maenen, Policy Officer Domestic Violence and Child Abuse, Ministry of Justice and Security og Diny

Flierman, Manager, Dutch Expert Center Forced Marriage and Abandonment).

Utvalget har innhentet innspill fra aktører og organisasjoner, noe som har vært et viktig grunnlag for utvalgets forståelse og arbeid, se kapittel 4.

Sekretariatet har vært administrativt tilknyttet Arbeids- og inkluderingsdepartementet som også har bistått med korrekturlesing.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Begreper

I *kapittel 3* forklarer utvalget hva negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold er. Utvalget går der nærmere inn på definisjoner og avgrensninger, motiver, årsaker, skadevirkninger og omfanget av de forskjellige fenomenene. Nedenfor forklares kort de ulike fenomenene samt andre ord og uttrykk som benyttes i utredningen. Definisjonene i utredningen samsvarer ikke nødvendigvis med innholdet av de samme begrepene brukt i lovgivningen, fordi begrepene kan ha ulikt innhold i ulike lover. For eksempel har utlendingsloven regler som er ment å forhindre tvangsekteskap som har et noe annet innhold enn straffelovens begrep «tvangsekteskap».

Rettsvern

I denne utredningen har begrepet rettsvern et sammensatt innhold som knytter seg konkret til de ulike regelsettene som omfattes av mandatet. Generelt og overordnet skal vernet sikre utsatte gruppers menneskerettigheter: retten til liv, frihet, sikkerhet, helse, selvbestemmelse og medvirkning, slik disse rettighetene er nedfelt i konvensjoner Norge er bundet av.

Negativ sosial kontroll

Negativ sosial kontroll er bruk av press, oppsyn, trusler, tvang eller annet som systematisk begrenser individet i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer vedkommende i å ta selvstendige valg om eget liv og framtid. I vurderingen av om et handlingsmønster utgjør negativ sosial kontroll, skal det tas hensyn til den kontrollerte personens alder og utvikling samt til prinsippet om barnets beste. Kontrollen kan ha til hensikt å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer, herunder for å bevare eller gjenopprette ære eller anseelse. Kontrollen kan også ha andre motiver.

Æresmotivert kriminalitet

Æresmotivert kriminalitet, eller æresmotivert vold og krenkelser, benyttes om fysisk vold, psykiske, seksuelle og økonomiske krenkelser mot en person med sikte på å forebygge ærestap eller gjenopprette ære i familier, slekt eller samfunn der sosial anseelse anses som et kollektivt anliggende. Det er et paraplybegrep som dekker mange ulike handlinger, alt fra subtile innskrenkninger i den enkeltes frihet og mildere former for negativ sosial kontroll til alvorlige straffbare handlinger som vold i nære relasjoner, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresdrap.

Tvangsekteskap

Tvangsekteskap er ekteskapsinngåelse der en eller begge ektefellene ikke har mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press.

Utenomrettslig ekteskap

I noen tilfeller inngår partene uformelle ekteskap i henhold til religiøse eller kulturelle normer, både i Norge og i utlandet. Slike uformelle forbindelser som etableres mellom partene kan oppleves og behandles som ekteskap av partene selv og deres nære miljø, samt i partenes opprinnelsesland. Slike forbindelser anses ikke som gyldige ekteskap etter norsk rett.

Ekteskapelig fangenskap

Ekteskapelig fangenskap er å bli holdt i ekteskapet mot sin vilje. Tvangsekteskap handler tradisjonelt om partenes vilje på vigselstidspunktet. Et ekteskap som ble inngått frivillig, men som senere har utviklet seg til å bli et påtvunget samliv, omtales i denne utredningen som ekteskapelig fangenskap og ikke tvangsekteskap.

Kjønnslemlestelse

Kjønnslemlestelse er en fellesbetegnelse på ulike typer inngrep på jenter og kvinner hvor ytre kjønnsdeler fjernes helt eller delvis, eller påføres annen varig skade uten medisinsk begrunnelse.

Psykisk vold

Utvalget bruker formuleringen psykisk vold om måter å skade, skremme eller krenke en annen person på som ikke er av fysisk art. Normalt vil psykisk vold være et mønster av krenkende handlinger eller atferd som gjentas eller vedvarer over tid, se mer om utvalgets forståelse i kapittel 3 og 7.

Psykisk mishandling

Begrepet psykisk mishandling er i denne utredningen forbeholdt psykisk vold som er over terskelen for mishandling etter straffeloven § 282. Terskelen er etter rettspraksis høy. Skillet mellom *psykisk vold* og *psykisk mishandling* er dermed alvorlighetsgraden av den psykiske volden som utøves. En enkeltstående psykisk krenkelse vil kun i spesielt alvorlige situasjoner utgjøre mishandling etter § 282.

Ufrivillig etterlatt i utlandet mv.

Denne utredningen benytter terminologien «ufrivillig utenlandsopphold», «barn og unge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje» og «holdt tilbake i utlandet mot sin vilje», som fellesbetegnelser og kortversjoner som dekker flere ulike forhold som barn og unge voksne kan befinne seg i ved et utenlandsopphold. Der det er behov for mer presise formuleringer benytter utvalget andre begreper, avhengig av kontekst, for eksempel «ufrivillig utenlandsopphold i strid med foreldreansvaret», «etterlatt i utlandet mot sin vilje» eller «utsatt for skadelig utenlandsopphold».

Når det er snakk om barn, benyttes betegnelsen *ufrivillig utenlandsopphold* om tilfeller der barnet oppholder seg i utlandet i strid med hva foreldrene har rett til å bestemme i kraft av sitt foreldreansvar. *Skadelig utenlandsopphold* innebærer at barn og unge er utsatt for skadelige handlinger mens de er i utlandet, for eksempel tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold og mishandling, alvorlig omsorgssvikt eller at foreldrene aktivt hindrer barnet fra å motta skolegang. Et utenlandsopphold kan være ufrivillig uten at barnet eller den unge er utsatt for slike handlinger. *Etter-*

latt i utlandet mot sin vilje benyttes om tilfeller der et barn eller en ung voksen har reist til utlandet sammen med foreldre (med foreldreansvar) eller en ektefelle eller samboer, der disse personene returnerer til Norge eller et annet land, mens barnet eller den unge blir igjen i utlandet mot sin vilje, eventuelt sammen med søsken.

Lukkede trossamfunn

Lukkede trossamfunn er samfunn der troen eller livssynet trekker klare grenser mellom trossamfunnet og verden utenfor. Verden utenfor kan anses som syndig og farlig, mens trossamfunnet betraktes som trygt og som besitter de riktige normene som skal styre medlemmenes valg, atferd og livsførsel.

2.2 Straff

Utredningens del II handler om straff, og tar for seg ulike problemstillinger av betydning for om personer som er utsatt for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold har et godt nok rettsvern.

2.2.1 Grunnleggende prinsipper for kriminalisering og straff

I kapittel 6 presenterer utvalget grunnleggende prinsipper for kriminalisering og straff av særlig betydning for mandatets tematikk, nærmere bestemt spørsmål knyttet til beskyttelse av enkeltindivider mot at andre privatpersoner krenker deres menneskerettigheter.

Menneskerettighetene er primært innrettet mot å beskytte individet mot inngrep som krenker rettigheter og friheter. Enkelte menneskerettigheter pålegger også statene å ta i bruk straff for å bekjempe bestemte handlinger, såkalte kriminaliseringsforpliktelser. På områdene for denne utredningen, er en rekke handlinger allerede kriminalisert. Dette gjelder blant annet mishandling i nære relasjoner (straffeloven §§ 282 og 283), kjønnslemlestelse (straffeloven §§ 284 og 285), tvangsekteskap (straffeloven § 253) og menneskehandel (straffeloven § 257). For disse handlingene er spørsmålet om kriminaliseringsforpliktelsene er oppfylt gjennom eksisterende straffebestemmelser. I tillegg er det et spørsmål om Grunnloven eller folkerettslige instrumenter stiller konkrete kriminaliseringsforpliktelser for andre typer atferd som i dag ikke er kriminalisert.

2.2.2 Straff ved psykisk vold og negativ sosial kontroll

I *kapittel 7* vurderer utvalget om utsatte for psykisk vold og negativ sosial kontroll har et godt nok rettsvern gjennom straffelovens bestemmelser. Utvalget gjør først rede for hvilke straffebud som kan komme til anvendelse i slike saker, for så å vurdere i hvilken grad straffeloven bør ramme flere elementer av psykisk vold og negativ sosial kontroll, og om det eventuelt er behov for egne straffebud som rammer fenomenene.

Straffeloven inneholder ikke egne bestemmelser om psykisk vold eller negativ sosial kontroll, og den bruker heller ikke disse begrepene. I straffeloven er begrepet *vold* definert som fysiske krenkelser. I en strafferettslig kontekst benyttes gjerne formuleringen «psykiske krenkelser eller krenkelser av den psykiske integritet» som samlebetegnelse på handlinger som inngår i begrepet psykisk vold. Det er stort overlapp mellom psykisk vold og negativ sosial kontroll.

Flere straffebestemmelser kan ramme handlinger og atferd som dekkes av begrepene. Både straffeloven § 266 om hensynsløs atferd og straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner fanger opp et mønster av flere psykiske krenkelser som foregår over tid, herunder negativ sosial kontroll. Det samme gjør § 266 a om alvorlig personforfølgelse. Enkelttilfeller av psykiske krenkelser kan dessuten rammes av blant annet straffeloven § 251 om tvang, § 263 om trusler og § 254 om frihetsberøvelse. I tillegg er det flere andre straffebud som kan ramme handlinger eller atferd som kan være ledd i psykisk vold og negativ sosial kontroll, som straffeloven § 267 a om deling av krenkende bilder, § 267 om krenkelse av privatlivets fred, § 273 som blant annet rammer den som «skader en annens kropp eller helse» og § 168 om brudd på besøksforbud og kontaktforbud.

I rettspraksis er det lagt til grunn at det skal svært mye til for at ren psykisk mishandling når opp til terskelen for mishandling etter straffeloven § 282 dersom ikke fornærmede også er utsatt for fysisk vold. Utvalget er enig i at det skal noe mer til for at ren psykisk vold skal nå opp til terskelen for mishandling, men mener at terskelen er lagt for høyt i rettspraksis. Etter utvalgets syn gir dagens ordlyd i begrenset grad uttrykk for at mishandlingen kan skje gjennom et mønster av rene psykiske krenkelser. Det er heller ikke tydelig at det i vurderingen kan legges vekt på styrkeforholdet eller maktubalansen mellom partene.

Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd har en lavere terskel for overtredelse enn § 282 om mishandling i nære relasjoner, og rammer dermed psykisk vold og negativ sosial kontroll som ikke når opp til terskelen for mishandling. Den omfatter også psykisk vold som utøves mot personer som faller utenfor personkretsen i straffeloven § 282. Selv om det finnes eksempler i rettspraksis på at § 266 er brukt på tilfeller av psykisk vold, anvendes bestemmelsen etter utvalgets oppfatning ikke i den utstrekning ordlyden åpner for.

I utgangspunktet mener utvalget det bør utvikles tilbakeholdenhet med å gi egne straffebud for handlinger som allerede kan rammes av andre straffebud. Dette kan gjøre straffelovgivningen mer fragmentarisk og uoversiktlig. Utvalget mener at en styrket beskyttelse mot psykisk vold og negativ sosial kontroll kan oppnås gjennom andre tiltak enn en ny straffebestemmelse. Justeringer av gjeldende rett bør gjøres gjennom å presisere og ta i bruk eksisterende straffebestemmelser, snarere enn å innføre nye. Lovkravet forankret i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 taler også mot å ta begrepet negativ sosial kontroll inn i straffeloven.

- For å synliggjøre at psykisk vold kan rammes av straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner, foreslår utvalget at gjerningsbeskrivelsen presiserer at «psykiske krenkelser» kan inngå i et mishandlingsregime.
- For å bidra til at straffeloven § 266 om hensynsløs atferd i større grad anvendes på tilfeller av psykisk vold og negativ sosial kontroll, foreslår utvalget å synliggjøre «kontrollerende og nedverdiggende» atferd i gjerningsbeskrivelsen. Videre erstattes betegnelsen «krenke en annens fred» med ««krenker en annens psykiske integritet»».
- Utvalget foreslår ikke egne straffebud om psykisk vold eller negativ sosial kontroll.

2.2.3 Mishandling utøvet av storfamilien – utvider personkretsen

I *kapitlene 8 og 9* vurderer utvalget blant annet om straffeloven §§ 282 og 283 bør endres med sikte på å gjøre straffebudet bedre tilpasset særtrekk ved æresvoldssaker, og sikre at det totale kontrollregimet offeret har blitt utsatt for kan tillegges vekt i vurderingen av straffespørsmålet. Straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner gjenspeiler i dag den tradisjonelle kjernefamilien, der den øvrige slekten har mindre innflytelse. Hva som utgjør nære relasjoner for den enkelte kan imidlertid variere og kan være kulturelt betinget.

Slik avgrensningen lyder i dag, vil relativt nære slektninger, slik som for eksempel tilfeller der fornærmede er gjerningspersonens søster, kusine eller niese, falle utenfor personkretsen i § 282, med mindre gjerningspersonen og fornærmede tilhører samme husstand.

Krenkelser i en nær relasjon har et særlig skadepotensial for fornærmede sammenlignet med likeartede krenkelser utenfor en nær relasjon. I enkelte miljøer har storfamilien en tilsvarende funksjon som kjernefamilien. Storfamilien, som består av blant andre onkler, tanter, fettere, kusiner og svigerfamilien, utgjør en sosial institusjon som skal gi enkeltindividet trygghet og sikkerhet. Individet forventes til gjengjeld å innordne seg storfamiliens normer, verdier og beslutninger. I en slik familiestruktur kan individet være like emosjonelt og praktisk avhengig av storfamilien som av kjernefamilien. Æresmotivert kriminalitet er ofte kollektiv, altså utført av flere personer i fellesskap. Utøverne kan være medlemmer av fornærmedes storfamilie, for eksempel fornærmedes onkel eller svigerfamilie.

Selv om en del personer i storfamilien ikke omfattes av personkretsen i §§ 282 og 283, kan de i dag straffes både for medvirkning til mishandling og etter andre straffebestemmelser. Utvalget mener likevel at eksisterende straffebestemmelser ikke gir et tilstrekkelig vern mot mishandling utøvet av medlemmer i en storfamilie, noe som særlig kjennetegner saker med æresmotivert vold.

- Utvalget foreslår å utvide personkretsen i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner til å gjelde gjerningspersoner i fornærmedes storfamilie som onkler, tanter, fettere, kusiner, søsken, svigerfamilie og enkelte grupper inngiftede slektninger.
- Utvalget foreslår språklige forenklinger i bestemmelsen som blant annet vil bidra til mer presis statistikkføring.

2.2.4 Grov mishandling – mishandling begått av flere i fellesskap eller mot barn

I *kapittel 9* vurderer utvalget om det bør gjøres endringer i straffeloven § 283 om grov mishandling i nære relasjoner slik at bestemmelsen blir bedre tilpasset særtrekk ved æresvoldssaker. Utvalget skal også vurdere om det er behov for andre endringer eller ytterligere regulering for å gi utsatte et tilstrekkelig godt rettsvern i saker om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold,

tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold, jf. mandatets innledende del.

Straffeloven § 283 skjerper strafferammen for mishandling i nære relasjoner fra fengsel inntil 6 år til fengsel inntil 15 år, dersom mishandlingen er grov. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på om mishandlingen har hatt til følge betydelig skade eller død, mishandlingens varighet, om den er utført på en særlig smertefull måte, eller har hatt til følge betydelig smerte eller om den er begått mot en forsvarsløs person.

Et særtrekk ved æresmotivert vold er at den ofte er kollektiv, det vil si at den planlegges eller gjennomføres av flere i fellesskap. Mishandling som begås av flere i fellesskap kan være mer skadelig enn mishandling som begås av en enkeltperson. Når flere personer deltar i mishandlingen, kan dette forsterke fornærmedes redsel og avmaktsfølelse, blant annet fordi den utsatte kan oppleve å stå alene uten støtte i etterkant av voldshandlingene. Dette kan medføre psykiske skadevirkninger i form av langvarige traumer og opplevelse av sosial isolasjon, særlig i situasjoner der det har vært behov for å bryte med familien.

Barn er særlig sårbare for mishandling og potensialet for psykiske følgeskader er betydelig. Det å bli utsatt for vold eller overgrep i barne- eller ungdomsalder er forbundet med økt risiko for en rekke psykiske og somatiske sykdommer og plager, inkludert posttraumatiske stressreaksjoner, depresjon, angst, atferdsvansker, spiseforstyrrelser og søvnproblemer. Det følger allerede av straffeloven § 283 bokstav c at det særlig skal legges vekt på om handlingen er begått mot en forsvarsløs person. En person kan være «forsvarsløs» på grunn av alder, men ikke alle barn vil falle inn under denne kategorien.

Utvalget drøfter om mishandling begått med æresmotiv bør tas inn som et eget moment i straffeloven § 283 om grov mishandling i nære relasjoner. Drøftelsen og konklusjonen må ses i sammenheng med at utvalget foreslår at æresmotiv skal tas inn som et straffskjerpene moment i straffeloven § 77 om skjerpene omstendigheter. Straffeloven § 77 gir domstolene mer skjønn ved den konkrete straffutmålingen enn straffeloven § 283. Det anses ikke nødvendig med en dobbel regulering av æresmotivert mishandling. Momentene som er angitt i straffeloven § 283 om grov mishandling er ikke uttømmende, og domstolene kan vektlegge æresmotivet i totalvurderingen av om mishandlingen er grov, selv om motivet ikke tas inn som et eget moment i bestemmelsen.

- Utvalget foreslår en tilføyelse i straffeloven § 283 om at det særlig skal legges vekt på om

mishandling er *begått av flere i felleskap* i vurderingen av om mishandlingen er grov.

- Utvalget foreslår en tilføyelse i straffeloven § 283 om at det særlig skal legges vekt på om mishandling er begått *mot et barn under 18 år*.
- Utvalget anbefaler *ikke* at *æresmotiv* skal tilføres i straffeloven § 283 som et moment det særlig skal legges vekt på i vurderingen av om mishandlingen er grov.

2.2.5 Æresmotiv som straffskjerpene moment

I kapittel 10 vurderer utvalget om æresmotiv bør tas inn som et straffskjerpene moment i straffeloven § 77 om skjerpene omstendigheter, jf. mandatets bokstav b. Bestemmelsen nevner hensyn som domstolen særlig skal ta i betraktning i skjerpene retning ved straffutmålingen.

Straffeloven inneholder ikke en egen straffbestemmelse om æresmotiverte handlinger. Begrepet ære brukes heller ikke i straffelovgivningen. Æresmotiverte voldshandlinger og andre krenkelser kan omfatte et vidt spekter av handlinger av ulik art og alvorlighetsgrad, både psykiske krenkelser, tvangsekteskap, fysisk vold og drap (æresdrap). Slike handlinger kan etter omstendighetene rammes av blant annet straffebudene om vold (§§ 271 til 274), mishandling i nære relasjoner (§§ 282 og 283), tvang (§§ 251 og 252), tvangsekteskap (§ 253), trusler (§§ 263 og 264), hensynsløs atferd (§ 266), personforfølgelse (§ 266 a), drap (§ 275) og forbund om drap eller å volde betydelig skade på kropp og helse (§ 279). Listen er ikke uttømmende.

Æresmotivert kriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem som kan ha store negative konsekvenser for både fornærmede selv og for andre personer i fornærmedes miljø. Kriminaliteten består ofte av betydelige krenkelser av fornærmedes fysiske og psykiske integritet som kan medføre alvorlige fysiske og psykiske skadevirkninger i ettertid. Handlingene kan i tillegg ha et kollektiv aspekt, ved å være forventet eller legitimert av storfamilien og familiens kulturelle miljø, både i Norge og i utlandet. Gjerningspersonen blir gjerne oppfordret til å gjenopprette familiens ære ved å begå straffbare handlinger. Den fornærmede kan bli støtt ut av hele sitt sosiale nettverk, leve med frykt for vold i flere år og miste muligheten til å leve et fritt og selvstendig liv. For noen er trusselbildet så alvorlig at de må kutte all kontakt med familien, få ny identitet, ikke være på sosiale medier og ha ulike sikkerhetstiltak som voldsalarm og sperret adresse. I tillegg til skadefølgene

for den direkte utsatte kan den æresmotiverte volden skape frykt blant andre personer i samme miljø som kan tenkes å bli mistenkt for lignende normbrudd. På grunn av det store skadepotensialet ved slik kriminalitet bør myndighetene ta i bruk et bredt spekter av virkemidler for å motvirke og reagere på slike krenkelser.

Æresmotiv tillegges allerede vekt i straffskjerpene retning i rettspraksis. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner viser at mange politidistrikter rapporterer om manglende kompetanse på etterforskning av æresmotivert vold.¹ Dette tyder på at æresmotiv ikke oppdages og møtes godt nok av strafferettssystemet. En lovfesting kan bidra til at æresmotiv synliggjøres og vektlegges i større grad både av politiet og domstolene. Lovfestingen kan bidra til oppmerksomhet om fenomenet tidlig i en straffesak og dermed styrke politiets overordnede arbeid mot æresmotivert kriminalitet. Dette kan igjen medføre en bredere og grundigere etterforskning, blant annet ved at det undersøkes om flere gjerningspersoner er involvert.

- Utvalget foreslår å ta inn en ny bokstav m i straffeloven § 77 slik at det vil være en straffskjerpene omstendighet at lovbruddet er begått for å bevare eller gjenopprette en persons, families, slekts eller annen gruppes ære.

2.2.6 Æreskontroll på tvers av landegrensene

I kapittel 11 vurderer utvalget om «æreskontroll på tvers av landegrensene under gitte omstendigheter kan anses som menneskehandel og/eller organisert kriminalitet», jf. siste punkt i det supplerende mandatet.

For at æresmotivert vold og kontroll på tvers av landegrensene skal anses som organisert kriminalitet etter straffeloven § 79 bokstav c, må handlingen for det første innebære en overtredelse av et straffebud som har en *strafferamme* på fengsel i minst tre år. For det andre må tre eller flere personer, for eksempel slektninger, *samarbeide* om handlingene. I tillegg må personene ha som *hovedformål* å utøve tvangen, truslene eller mishandlingen. I vurderingen av om forholdet kan anses som organisert kriminalitet har det ingen betydning om en eller flere av personene som samarbeider befinner seg i et annet land.

Selv om flere personer er aktive i å utøve mishandlingen, den grove tvangen, tvangsekteskapet eller de grove truslene for å bevare eller gjenopp-

¹ Riksrevisjonen 2022.

rette ære, innebærer det ikke nødvendigvis et samarbeid av en slik art at det er snakk om en organisert kriminell gruppe i tråd med straffeloven § 79 bokstav c. Straffbare handlinger utøvd for å kontrollere en person for å bevare eller gjenopprette ære er i utgangspunktet en annen type kriminalitet enn det straffskjerpelsesgrunnen i bestemmelsen vanligvis benyttes på, men ordlyden stenger ikke for at bestemmelsen også kan brukes i slike tilfeller. Utvalget har ikke funnet eksempler på at bestemmelsen om straffskjerpelse for organisert kriminalitet har vært vurdert av domstolene i forbindelse med mishandling i nære relasjoner, tvangsekteskap, grov tvang eller grove trusler for å kontrollere en person med det formål å bevare eller gjenopprette ære.

- Utvalget foreslår ikke endringer for å regulere æresmotivert kontroll eller kriminalitet som organisert kriminalitet.

2.2.7 Tvangsekteskap

I kapittel 12 vurderer utvalget de strafferettslige delene av mandatet knyttet til tvangsekteskap. Etter mandatets innledende punkt skal det avklares «om gjeldende regelverk [om tvangsekteskap] gir et tilstrekkelig godt rettsvern for utsatte, eller om det er behov for endringer/ytterligere regulering». Straffelovens regler om barneekteskap er nært knyttet til reglene om tvangsekteskap. Utvalget vurderer derfor også om straffelovens straffebud om barneekteskap gir et tilstrekkelig godt rettsvern for de utsatte.

Den straffbare handlingen i § 253 første ledd består i å «tvinge noen» til å inngå ekteskap eller inn i en ekteskapslignende forbindelse. Formuleringen «tvinger» innebærer ifølge forarbeidene å sette noen ute av stand til å handle frivillig.² Tvangen må gjennomføres ved et middel, enten ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press. Med mindre slike midler benyttes, vil ikke ekteskapet være et tvangsekteskap i straffelovens forstand. Tvangsvilkåret innebærer at bestemmelsen avgrenses mot arrangerte ekteskap. Etter straffeloven § 253 andre ledd straffes den som «forleder eller på annen måte medvirker til at en person reiser til et annet land for å bli tvunget inn i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse».

² Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) *Om lov om endringer i straffelova mv. (styrka innsats mot tvangsekteskap mv.)* punkt 3.1.1 og Innst. O. nr. 106 (2002–2003) *Innstilling frå justiskomiteen om lov om endringer i straffelova mv. (styrka innsats mot tvangsekteskap mv.)* side 3.

Utvalget har vurdert om straffeloven § 253 om tvangsekteskap bør utvides til å omfatte tvang til å forbli i et ekteskap. Etter dagens straffebestemmelse rammes ikke det å tvinge noen til å forbli i et ekteskap, bare det å tvinge noen til å inngå ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen. Utvalget har kommet til at det ikke er behov for en slik endring. Hovedbegrunnelsen er at tvang til å forbli i et ekteskap i all hovedsak allerede rammes av andre straffebestemmelser, slik som straffeloven § 251 om tvang og §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner. Utvalget har også lagt en viss vekt på at norsk lovgivning gir en ektefelle rett til skilsmisse uavhengig av om den andre samtykker.

2.2.8 Barneekteskap – ny og utvidet bestemmelse – øker strafferammen

Straffebudet mot barneekteskap er plassert i straffeloven § 262 andre ledd «om brudd på ekteskapsloven». Bestemmelsens plassering og tittel synliggjør ikke straffverdigheten og alvorligheten av det å inngå ekteskap eller ekteskapslignende forbindelser med et barn.

Strafferamme: Etter gjeldende rett er strafferammen for barneekteskap fengsel i inntil tre år, mens strafferammen for tvangsekteskap etter § 253 er fengsel i inntil seks år. Forskjellen i strafferammene for tvangsekteskap og barneekteskap er ikke begrunnet av lovgiver. Det er likhetstrekk mellom tvangsekteskap og barneekteskap. Det er en sterk presumsjon for at ekteskapet er inngått ved tvang når en av partene er barn.

Barn mellom 16 og 18 år: Dagens straffebud om barneekteskap rammer den som inngår ekteskap eller ekteskapslignende forbindelser med noen under 16 år. Dersom det ikke kan bevises at et barn mellom 16 og 18 år er tvunget inn i ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen i tråd med straffeloven § 253 om tvangsekteskap, er slike ekteskap straffrie. Barna selv innrømmer ofte ikke at de er utsatt for tvangsekteskap, blant annet på grunn av lojalitet til sine foreldre. Straffebudet om barneekteskap bygger på en presumsjon om at barnet er tvunget inn i ekteskapet. Etter utvalgets syn gjelder dette også for barn mellom 16 og 18 år. Barn mellom 16 og 18 år har vanligvis ikke den modenheten som kreves for selvstendig å ta stilling til konsekvensene av å inngå ekteskap. De er også sårbare for press fra familie og nære relasjoner.

Kriminalisere det å leve i et barneekteskap: Dagens straffebestemmelse rammer bare selve inngåelsen av ekteskapet eller den ekteskapslig-

nende forbindelsen, og ikke det å leve sammen med et barn i en slik forbindelse. Selve ekteskapet innebærer negative konsekvenser for barnet også etter inngåelsen, både følelsesmessige, seksuelle, sosiale og økonomiske konsekvenser. Det at bare inngåelsen av ekteskapet er kriminalisert, er etter utvalgets syn ikke tilstrekkelig til å beskytte interessene som straffebudet skal verne. Ekteskapsinngåelsen innebærer at barnet må leve eller risikerer å leve i en intim relasjon med en voksen person, noe som etter utvalgets syn betyr at barnet frarøves en «vanlig» barndom.

Foreldre og vigslere skal kunne straffes: Straffeloven § 262 andre ledd rammer bare personer som inngår ekteskap eller ekteskapslignende forbindelser med noen under 16 år. Andre personer, for eksempel vigsleren, foreldre og andre som tillater eller legger til rette for ekteskapet, rammes ikke direkte av straffebudet. Disse kan straffes for medvirkning til barneekteskap etter straffeloven § 15. Utvalget mener dette ikke gir god nok beskyttelse av barn, og at foreldre og vigslere bør kunne straffes direkte etter bestemmelsen.

Andre endringer: Utvalget vurderer konsekvenser og behovet for andre endringer som følge av forslagene knyttet til barneekteskap, blant annet forholdet til straffansvar for den som var uvitende om at den fornærmede var under 18 år, bortfall av straff dersom ektefellene eller partene var omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling, samt i hvilken grad det nye straffebudet kan benyttes i konkurrans med andre straffebud, foreldelse, rett til bistandsadvokat og tilrettelagt avhør.

- Utvalget foreslår en egen bestemmelse om straff for barneekteskap i ny § 253 a i straffeloven.
- Utvalget foreslår å heve strafferammen for straff ved barneekteskap fra fengsel inntil tre år til fengsel inntil seks år.
- Utvalget foreslår at straffelovens straffebud om barneekteskap også rammer ekteskap inngått med barn mellom 16 og 18 år.
- Utvalget foreslår at straffebudet om barneekteskap også rammer det å leve i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med et barn, og ikke bare selve inngåelsen av relasjonen.
- Utvalget foreslår at den som tillater at et barn han eller hun har foreldreansvar for, inngår eller lever i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse, straffes med fengsel inntil 6 år.
- Utvalget foreslår at den som forestår inngåelse av et ekteskap eller en ekteskapslignende for-

bindelse hvor en av eller begge partene er under 18 år, straffes med fengsel inntil 3 år.

- Utvalget foreslår at nytt straffebud om barneekteskap som utgangspunkt ikke skal benyttes i konkurrans med straffeloven § 253 om tvangsekteskap. Dersom det er benyttet straffbare handlinger for å få barnet til å inngå ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse, som vold, tvang, trusler eller frihetsberøvelse, vil imidlertid straffebudene som rammer disse handlingene, kunne benyttes i konkurrans med bestemmelsen om barneekteskap. Videre kan bestemmelsen benyttes i konkurrans med straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner.
- Utvalget foreslår utskutt foreldelsesfrist for barneekteskap etter straffeloven § 87, slik at foreldelsesfristen først løper fra den dagen den fornærmede fyller 18 år. Dette samsvarer med regelverket som allerede gjelder for tvangsekteskap etter straffeloven § 253.
- Utvalget foreslår at fornærmede i saker om barneekteskap skal ha en ubetinget rett til bistandsadvokat, jf. forslag til endringer i straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a. Dette samsvarer med regelverket som allerede gjelder for tvangsekteskap etter straffeloven § 253.
- Utvalget foreslår at det gjøres obligatorisk å benytte tilrettelagt avhør av barn under 16 år som er utsatt for barneekteskap, jf. forslag til endringer i straffeprosessloven § 239 første ledd.

2.2.9 Tvangsekteskap som menneskehandel

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere om tvangsekteskap under gitte omstendigheter skal kunne anses som menneskehandel. Menneskehandel rammes av straffeloven § 257. Den straffbare handlingen består i at gjerningspersonen «tvinger, utnytter eller forleder» noen til nærmere angitte formål. Utnyttelsen eller forledelsen må ha skjedd ved bruk av «vold eller trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd». Tvangsekteskap og barneekteskap er ikke inntatt i opplistingen av utnyttelsesformål i straffeloven § 257 første ledd bokstav a til d. De nevnes heller ikke i forarbeidene. Tvangsekteskap eller barneekteskap kan dermed ikke i seg selv anses som menneskehandel i straffebestemmelsens forstand. Fornærmede kan imidlertid bli tvunget, utnyttet eller forledet til ett eller flere av formålene opplistet i bestemmelsen i sammenheng med

tvangsekteskapet eller barneekteskapet, som prostitusjon, seksuelle ytelser og tvangsarbeid.

I noen barneekteskap og tvangsekteskap benyttes barnet eller den voksne som en handelsvare for at noen andre skal oppnå en fordel. Dette er etter utvalgets syn i praksis handel med mennesker, men det er likevel uklart om dette rammes som menneskehandel etter dagens straffebestemmelse. Straffebudene om tvangsekteskap (§ 253) og barneekteskap (§ 262 andre ledd) fanger ikke opp det transaksjonselementet som ligger i straffebudet mot menneskehandel. Utvalget mener det er et behov for å synliggjøre at tilfeller der et barn eller en voksen blir benyttet som en handelsvare utgjør menneskehandel i straffelovens forstand. Transaksjonselementet representerer en ytterligere krenkelse av personens menneskerverd, som ikke fanges opp av tvangsekteskapsbestemmelsen eller utvalgets forslag til en ny bestemmelse om barneekteskap. Hvis tvangsekteskap og barneekteskap eksplisitt tas inn som utnyttelsesformål i straffebestemmelsen om menneskehandel, vil bestemmelsen ramme transaksjoner og avtaler som klart bærer preg av at mennesker utnyttes som formuesgoder, også der det er foreldre, søsken, andre slektninger eller nærstående utenfor familien som står for utnyttelsen.

- Utvalget foreslår en tilføyelse i straffeloven § 257 første ledd ny bokstav e slik at tvangsekteskap og barneekteskap kan anses som utnyttelsesformål ved menneskehandel.
- Tvangsekteskap og barneekteskap skal forstås som handlinger som omfattes av straffeloven §§ 253 og ny 253 a. Ekteskapslignende forbindelser omfattes derfor også.
- Utvalgsmedlem Christoffersen og Rui har i en egen særmerknad vurdert behovet for revisjon av straffeloven § 257 og 258 om menneskehandel med tilhørende forslag til lovendring, se særmerknad inntatt i vedlegg 1: «Skal tvangsekteskap under gitte omstendigheter anses som organisert kriminalitet og menneskehandel?».

2.2.10 Straff ved skadelig utenlandsopphold – nytt straffebud

I *kapittel 14* belyser utvalget de strafferettslige delene av bokstav c i mandatet som gjelder «styrking av rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet». Utvalget vurderer «hvilke straffebud som gjelder i slike saker, og om det er behov for å tydeliggjøre hjemler i straffeloven som holder foreldre ansvarlige dersom barn sendes på utenlandsopphold mot sin vilje». Videre

omhandler kapittelet spørsmålet om «hvorvidt/når forberedelse til slike reiser er straffbart». I dette kapittelet er skillet mellom «ufrivillig utenlandsopphold for barn» og «skadelig utenlandsopphold» av betydning, se punkt 2.1.

Spørsmålet om hvilke straffebud som gjelder i saker om ufrivillig utenlandsopphold handler ikke bare om hvorvidt det finnes bestemmelser hvor gjerningsbeskrivelsen rammer handlingen, men også om hvorvidt norsk straffelov får anvendelse på handlinger begått i utlandet (jurisdiksjon). Hovedregelen er at straffelovens virkeområde er i Norge og på norske jurisdiksjonsområder, jf. straffeloven § 4. Norsk strafferett kan likevel gjelde for handlinger begått i utlandet etter nærmere vilkår angitt i straffeloven § 5.

Straffeloven har ikke et straffebud som særskilt rammer det å sende barn eller voksne på ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold. En rekke straffebestemmelser kan imidlertid ramme handlinger som begås i forbindelse med reisen. Det kan skilles mellom handlinger som begås før eller under reisen fra Norge, og handlinger som begås under oppholdet i utlandet. Ett av spørsmålene som utvalget vurderer er blant annet om fratakelse av identitetspapirer, reisedokumenter, mobiltelefon, penger eller andre gjenstander som er nødvendige for å returnere til Norge kan utgjøre frihetsberøvelse i straffelovens forstand.

Gjennomgangen av straffelovens regler som kan være aktuelle i saker om ufrivillig utenlandsopphold viser at foreldre som sender sine barn til utlandet til forhold som medfører en alvorlig fare for barnets liv eller helse, i liten grad kan straffes etter gjeldende rett. Heller ikke det å utsette et barn for en risiko for straffbare handlinger i utlandet er straffbart. For eksempel vil foreldre som sender barna sine til slektninger i utlandet, eller etterlater dem der, og det er fare for at barnet vil bli utsatt for tvang, frihetsberøvelse, trusler eller vold, ikke kunne holdes strafferettslig ansvarlig for å utsette barnet for en slik risiko. Det samme gjelder foreldre som sender sine barn til skoler eller institusjoner i utlandet der vold er en akseptert disiplineringmetode. Det er heller ikke straffbart å sende barnet sitt til eller etterlate det i et krigsherjet område, eller i et land der det er fare for at barnet ikke vil få nødvendig helsehjelp. Utvalget mener at dagens straffebestemmelser derfor ikke er tilstrekkelige til å fange opp alvorlige farer som et barn kan utsettes for i et annet land. Dersom barnet faktisk blir utsatt for en straffbar handling i utlandet, kan straffansvar for medvirkning etter omstendighetene være aktuelt. Mishandling i nære relasjoner og frihetsberøvelse

er ikke unntatt fra krav om dobbel straffbarhet, og slike handlinger begått i utlandet straffefølges i liten grad i Norge.

- Utvalget foreslår et nytt straffebed om skadelige utenlandsopphold for barn, se forslag til ny § 269 i straffeloven.
- Bestemmelsen setter straff for personer med foreldreansvar som sender, tar med eller etterlater et barn til utlandet til forhold som medfører alvorlig fare for barnets liv eller helse, eller der det er alvorlig fare for at barnet blir utsatt for nærmere bestemte straffbare handlinger. De straffbare handlingene som er angitt er også dekket av straffeloven § 196 om avvergingsplikt.
- Både aktive og passive handlinger kan straffes etter straffebedet.
- Straff kan bortfalle dersom personen bistår med å få barnet hjem til Norge. Slike bidrag kan for eksempel være at forelderen sørger for at barnet raskt får nødvendige reisedokumenter, at det bestilles reise for barnet tilbake til Norge, og at personen om nødvendig sørger for at noen kan følge barnet på reisen.
- En konsekvens av forslaget er at en utlending som blir dømt for brudd på straffebedet om skadelig utenlandsopphold vil kunne vurderes utvist etter utlendingsloven kapittel 8 om utvisning.

2.2.11 Straff ved kjønnslemlestelse

I kapittel 15 vurderer utvalget de strafferettslige delene av mandatet knyttet til kjønnslemlestelse. Etter mandatets innledende punkt skal det avklares «om gjeldende regelverk [om kjønnslemlestelse] gir et tilstrekkelig godt rettsvern for utsatte, eller om det er behov for endringer/ytterligere regulering». Utvalget skal også vurdere om Norge i tilstrekkelig grad oppfyller sine menneskerettslige forpliktelser på området.

Kjønnslemlestelse er alle typer inngrep der ytre kvinnelige kjønnsorgan påføres varige forandringer eller skader, og der inngrepet foretas av andre årsaker enn medisinske. Kjønnslemlestelse kan medføre alvorlige fysiske og psykiske skadevirkninger for den utsatte.

Hovedutfordringen med å straffefølge kjønnslemlestelse synes ikke å være mangelfulle straffebestemmelser, men at straffbare forhold ikke straffefølges i tilstrekkelig grad grunnet manglende bevis og lav oppdagelsesrisiko. Det er ikke grunn til å anta at en endring av straffelovens bestemmelser om kjønnslemlestelse (§§ 284 og 285) vil avhjelpe problemene med å føre tilstrek-

kelig bevis. Norge har en betydelig strengere strafferamme for kjønnslemlestelse enn andre nordiske land. Utvalget ser ingen grunn til å heve strafferammene.

2.3 Ekteskapsloven og utlendingsloven

2.3.1 Tiltak mot tvangsekteskap i ekteskapsloven mv.

I kapittel 16 gjennomgår utvalget de reglene i ekteskapsloven og trossamfunnsloven som har til formål å motvirke tvangsekteskap, barneekteskap og ekteskapelig fangenskap.

Søksmålsfrist

En 18-åring som tvinges til ekteskap, må i ung alder ta stilling til om hen vil gå til søksmål mot ektefellen. Utvalget vurderer hvorvidt det er behov for å utvide fristen for å reise sak om ekteskapets gyldighet eller oppløsning av ekteskap.

- Utvalget foreslår at søksmålsfristen etter ekteskapsloven § 16 for å få et tvangsekteskap kjent ugyldig utvides fra fem til ti år.
- Formålet med forslaget er å sikre den tvungne ektefellens muligheter til å få kjent et tvangsekteskap ugyldig. Videre er det et formål å skape samsvar mellom søksmålsfristen i ekteskapsloven og foreldelsesfristen for straff for brudd på straffeloven § 253 om tvangsekteskap, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c.

Ekteskapelig fangenskap – lik rett til skilsmisse – utrede samarbeidsplikt

Den siste tidens samfunnsdebatt har tatt opp utfordringer som knytter seg til kvinner som nektes religiøs eller kulturell skilsmisse. En kvinne kan være lovlig skilt etter norsk rett, men blir nektet religiøs eller kulturell skilsmisse fordi mannen ikke samtykker. Konsekvensen av å ikke få gjennomført en religiøs eller kulturell skilsmisse kan være at både kvinnen og omgivelsene oppfatter henne som fortsatt gift, og ektefellen opprettholder kontroll over kvinnen.

Problemstillingen er ikke ny, og allerede tidlig på 2000-tallet ble det forsøkt å finne løsninger. Det ble blant annet foreslått et krav om ekteskapskontrakter som dokumenterer at partene har lik rett til skilsmisse som vilkår for oppholdstillatelse for familieinnvandring. Dette spørsmålet ble grundig vurdert, og det viste seg å være en rekke utfordringer med en slik ordning.³

Utvalget vurderer kort spørsmålet om det kan finnes andre tiltak som kan bidra til at kvinner oppnår religiøs og kulturell skilsmisse. Utvalget viser blant annet til at Nederland har innført en ordning som gir dommeren i en skilsmissesak hjemmel til å pålegge partene å samarbeide om å oppløse det religiøse ekteskapet. En part som ikke samarbeider kan sanksjoneres med dagbøter.

- Utvalget anbefaler at muligheten for å innføre tiltak som kan gjøre det enklere for kvinner å oppnå religiøs eller kulturell skilsmisse utredes nærmere.
- Det bør vurderes om en ektefelle, som ensidig motsetter seg en religiøs eller kulturell skilsmisse, kan pålegges en plikt til å samarbeide om å oppløse ekteskapet religiøst eller kulturelt. Det kan blant annet vurderes å koble samarbeidsplikten til saker der det er reist søksmål om å få kjent et tvangsekteskap ugyldig etter ekteskapsloven § 16 tredje ledd, eller om å oppløse ekteskapet uten forutgående separasjonstid etter lovens § 23 tredje ledd. Det kan også vurderes om det kan innføres konsekvenser for manglende samarbeid gjennom utlendingslovgivningen.
- Det bør undersøkes om den nederlandske ordningen har hatt positive virkninger og om ordningen har hatt utilsiktede konsekvenser.

Søskenbarneekteskap

I Norge har det vært en nedgang i antall ekteskap i nær slekt, både blant dem som selv har innvandret, og blant deres barn.⁴ Tjenesteapparatet erfarer likevel at særlig søskenbarneekteskap forekommer, og at slike ekteskap forbindes med høyere risiko for tvangsekteskap enn ekteskap mellom parter som ikke er i nær slekt. Flere aktører mener et forbud mot søskenbarneekteskap kan bidra til å forhindre tvangsekteskap. Regjeringen har foreslått et forbud mot ekteskap i nær slekt begrunnet i helserisiko.⁵ I lovproposisjonen er det vist til at departementet ikke har hatt tilstrekkelig grunnlag for å begrunne et forbud mot ekteskap i nær slekt i hensynet til å forhindre tvangsekteskap. Etter utvalgets vurdering kan et generelt forbud mot søskenbarneekteskap være et effektivt tiltak for å beskytte personer som risikerer

tvangsekteskap, men forbudet vil også kunne ramme frivillige ekteskap, for eksempel lovlige arrangerte ekteskap.

- Dersom forbudet mot søskenbarneekteskap begrunnet i helserisiko ikke blir vedtatt, anbefaler utvalget at det innhentes mer kunnskap om sammenhengen mellom tvangsekteskap og søskenbarneekteskap, samt omfanget av frivillige søskenbarneekteskap, med sikte på å vurdere om det kan være et nødvendig og forholdsmessig tiltak å innføre et generelt forbud mot ekteskap i nær slekt begrunnet i hensynet til å forebygge tvangsekteskap.⁶
- Utvalget foreslår enkelte grep i utlendingsregelverket som kan bidra til å synliggjøre at ekteskap i nær slekt kan være et moment i vurderingen av om et ekteskap er frivillig, se forslag i kapittel 17.

2.3.2 Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsloven

I kapittel 17 vurderer utvalget om det bør gjøres endringer i utlendingslovens regler som har til hensikt å avdekke og forebygge tvangsekteskap, jf. mandatets første punkt, som ber utvalget vurdere hvorvidt gjeldende regelverk om blant annet tvangsekteskap gir et tilstrekkelig godt rettsvern for utsatte, eller om det er behov for endringer eller ytterligere regulering.

Utvidet adgang til avslag på søknad om familieinnvandring ved ufrivillighet – ekteskapslignende forbindelser

Etter utlendingsloven § 51 andre ledd kan utlendingsmyndighetene avslå en søknad om familieinnvandring når ekteskapet er inngått mot en eller begge partenes vilje. En forutsetning for at bestemmelsen kan anvendes er at det er inngått et formelt gyldig ekteskap, enten i Norge eller i utlandet. Det å bli tvunget inn i et samboerskap eller en ekteskapslignende forbindelse er ikke omfattet av bestemmelsen.

- Utvalget foreslår at utlendingsloven § 51 andre ledd om å nekte oppholdstillatelse for familieinnvandring ved ufrivillige ekteskap utvides til å omfatte ekteskapslignende forbindelser.
- Forslaget innebærer at en utlending som tvinges inn i et samboerskap eller et religiøst eller kulturelt ekteskap omfattes av bestemmelsen.

³ Historikken er nærmere beskrevet i Ferrari de Carli 2008.

⁴ Aarset mfl. (2020): side 38-42.

⁵ Prop. 99 L (2023–2024) *Endringer i ekteskapsloven (forbud mot ekteskap mellom nære slektninger)*.

⁶ Aarset mfl. 2020. Rapporten viser blant annet til at det er et kunnskapshull når det gjelder sammenhengen mellom ekteskap i nær slekt og tvang/ufrivillighet.

Avslagshjemmelen i § 51 er knyttet til ufrivillighet ved *inngåelsen* av ekteskapet. De samme mekanismene som gjør at personer tvinges inn i et ekteskap, kan imidlertid også gjøre at personer tvinges til å bli værende i ekteskapet (ekteskapelig fangenskap). Utvalget har vurdert behovet for lovendringer. Utvalget anbefaler *ikke* at utlendingsloven § 51 andre ledd utvides til å omfatte tilfeller der ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen ble inngått frivillig, men der en av eller begge partene tvinges eller opplever å være tvunget til å bli værende i forholdet. Det er etter utvalgets oppfatning grunn til å være forsiktig med å gi utlendingsmyndighetene en rolle hvor de skal vurdere om et frivillig ekteskap har utviklet seg til et tvangsekteskap.

Søskenbarneekteskap som moment i vurderingen av om ekteskapet er ufrivillig

Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI-2013-010 forklarer og beskriver blant annet grensen mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap, og angir en liste over momenter som kan indikere at ekteskapet er ufrivillig. Rundskrivet omhandler en rekke forhold som kan indikere tvangsekteskap, og viser at vurderingen er sammensatt og konkret.

Flere aktører har erfaring med at søskenbarneekteskap innebærer en risiko for elementer av tvang, og ønsker et forbud mot søskenbarneekteskap. Utvalget mener et mindre inngripende tiltak kan være å forskriftsfeste sentrale momenter som kan gi indikasjon på ufrivillighet, herunder om partene er i nær slekt.

- Utvalget anbefaler å forskriftsfeste flere av momentene som etter dagens praksis tas i betraktning i vurderingen av om et ekteskap er inngått mot en eller begge partenes vilje.
- Momenter som særlig bør forskriftsfestes er: om partene er i nær slekt, om partene er klart ujevne i alder eller mental utvikling og om partene ble forlovet, gift eller religiøst gift før begge hadde fylt 18 år.
- Utvalget har ikke hatt anledning til å foreslå en egen forskriftsbestemmelse. Forskriftsfesting forutsetter blant annet en forutgående vurdering av menneskerettslige konsekvenser.

Andre forslag

- Utvalget foreslår tekniske endringer i utlendingsloven § 51 andre ledd (unntak fra retten til familieinnvandring), slik at samtykkealternativet og ufrivillighetsalternativet skilles ut

som to selvstendige avslagsvilkår. Den tekniske endringen kan bidra til mer presis statistikkføring.

- Utvalget anbefaler at det brukes tolk når herboende referanseperson intervjues i forbindelse med en søknad om familieinnvandring for å avklare om ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelse er frivillig. Det er ikke behov for regelverksendringer.
- Utvalget anbefaler at virkninger av 24-årskravet etter utlendingsloven § 41 a utredes nærmere for å avdekke om kravet har utilsiktede virkninger for ofre for ufrivillige ekteskap.

2.3.3 Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag

I kapittel 18 vurderer utvalget om personer som utsettes for alvorlige former for negativ sosial kontroll og psykisk vold, har et tilstrekkelig godt rettsvern etter utlendingslovens regler om oppholdstillatelse. Videre vurderer utvalget om begrepet negativ sosial kontroll bør tas inn i utlendingsloven for å tydeliggjøre når personer som er utsatt for slik kontroll, kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Utvalget vurderer også om utlendingslovens regler i tilstrekkelig grad er egnet til å beskytte barn og unge utsatt for mishandling eller omsorgssvikt, for eksempel som følge av negativ sosial kontroll.

Utlendingsloven inneholder ingen bestemmelser som direkte angir når negativ sosial kontroll, eller psykisk vold kan danne grunnlag for opphold. Det er imidlertid særlig to lovbestemmelser hvor slike former for krenkelser skal inngå i vurderingen av om det skal eller kan gis oppholdstillatelse: utlendingsloven § 53 første ledd og andre ledd om opphold på selvstendig grunnlag når samlivet er opphørt, og utlendingsloven § 38 om opphold grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Utlendingsloven § 53 første og andre ledd gjelder for personer som er i Norge på grunnlag av familieinnvandring, mens lovens § 38 er en generell sikkerhetsventil for å fange opp tilfeller der regelverket slår urimeelig ut for den enkelte.

Utvalget har mottatt innspill om at utlendingsregelverket ikke gir personer som er utsatt for mishandling, herunder negativ sosial kontroll og psykisk vold, godt nok rettsvern. Særlig gjelder dette kvinner og barn som er i Norge på grunnlag av familieinnvandring. Innspillene viser blant annet til at terskelen for å definere noe som mishandling etter lovens § 53 første ledd bokstav b, er for høy. Mishandlingsbestemmelsen gir ikke barn

utsatt for mishandling tilstrekkelig beskyttelse, da disse henvises til en usikker og skjønnsmessig vurdering etter lovens § 38 (oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket). Bo-sammen vilkåret som gjelder for personer som er i Norge på grunnlag av familieinnvandring kan ha uheldig konsekvenser, særlig for utsatte som er referanseperson for sine familiemedlemmer.

Etter gjeldende regelverk, er mishandling utøvd av utlendingens svigerfamilie dekket, men ikke mishandling utøvet av egen familie utenfor husstanden. Det kan imidlertid forekomme at utlendingen som har brutt ut av ekteskapet har vært utsatt for mishandling fra egen familie på oppfordring fra ektefellen. Etter straffeloven ville ektefellen kunne dømmes for medvirkning til mishandling i en slik situasjon, jf. straffeloven § 282, jf. § 16. Det er uklart for utvalget om slike forhold faller inn under mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven etter gjeldende praktisering.

- Utvalget foreslår at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b (mishandlingsbestemmelsen) endres slik at det kommer tydelig fram at mishandlingsbegrepet også omfatter *psykisk mishandling*.
- Utvalget foreslår at mishandlingsbestemmelsen *utvides til å gjelde barn og unge*, se forslaget til § 53 nytt tredje ledd bokstav a.
- Utvalget foreslår at utlendingsloven § 53 om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag utvides til også å gjelde *barn under barnevernets omsorg*, uavhengig av om det er utsatt for mishandling, se forslag til nytt tredje ledd bokstav b.
- *Utvalgets flertall* mener at negativ sosial kontroll ikke bør tas inn i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Disse medlemmene legger størst vekt på at begrepet negativ sosial kontroll er et upresist begrep som ikke er godt egnet for rettsliggjøring i den forstand at borgeren tillegges rettigheter eller plikter.
- *Utvalgets mindretall, Halima El Abassi*, foreslår å innta begrepet negativ sosial kontroll for å synliggjøre at dette kan utgjøre psykisk mishandling, og at oppmerksomheten rettes mot fenomenet i saksbehandlingen. Gitt at negativ sosial kontroll gjerne forekommer i familier og grupper hvor patriarkalske æresnormer står sterkt, og at slike praksiser er mer vanlig i familier fra enkelte ikke vestlige land, er det særlig viktig at utlendingsloven sikrer beskyttelse og oppholdsgrunnlag for de utsatte ved å synliggjøre fenomenet, se mindretallets forslag til § 53 fjerde ledd.

- Utvalget foreslår en forskriftshjemmel i bestemmelsen slik at momentene i mishandlingsvurderingen, som i dag framgår av Utlendingsdirektoratets rundskriv RUDI-2010-009, kan vurderes forskriftsfestet.
- Utvalget ser ikke behov for å utvide personkretsen i mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven til også å omfatte nær familie, men det bør legges til rette for at medvirkning til mishandling faller inn under praktiseringen gjennom å tydeliggjøre dette i forskrift eller rundskriv.
- Utvalget anbefaler at det gjøres *unntak fra bo-sammen vilkåret* når barnet er referanseperson i en sak om familieinnvandring dersom det er behov for å flytte barnet midlertidig ved mistanke om vold eller omsorgssvikt i hjemmet. Dette for å hindre at et barn unngår å oppsøke hjelp av frykt for at familiemedlemmer vil miste oppholdstillatelsen i Norge dersom barnevernet overtar omsorgen for barnet. Unntak fra bo-sammen vilkåret kan framgå av utlendingsforskriften. Utvalget har ikke foreslått en konkret bestemmelse, men anbefaler videre oppfølging.
- Utvalget anbefaler at bo-sammen vilkåret for familieinnvandrere tydeliggjøres i forskrift. Vil-kåret er av avgjørende betydning for en utlendings mulighet til fortsatt oppholdstillatelse, og krav og unntak bør framgå av utlendingsforskriften. I tillegg anbefaler utvalget at det vurderes nærmere om det er behov for å liberalisere bo-sammen vilkåret for å redusere noen av de uheldige virkningene vilkåret får for utsatte for mishandling.
- Utvalget anbefaler at kravet om at mishandlingen må ha ført til at utlendingens livskvalitet har blitt redusert, fjernes. Det er imidlertid nødvendig med en vurdering av hva slags konsekvenser dette vil ha, særlig sett i sammenheng med det lave beviskravet som gjelder i saker etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Utvalget har ikke hatt anledning til å foreta denne vurderingen, og anbefaler oppfølging.

2.4 Barn

2.4.1 Negativ sosial kontroll, foreldreansvar og barns rettigheter etter barnelova

Kapittel 19 er et innledende kapittel til utredningens del IV som særlig omhandler barnelovas og barnevernslovens regler knyttet til mandatets tematikk.

I kapittel 20 vurderer utvalget om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utgjør et brudd på barnelovas bestemmelser om foreldreansvar og barns medvirknings- og selvbestemmelsesrett, jf. mandatets bokstav a.

Hovedregelen i norsk rett er at foreldre i kraft av foreldreansvaret har stor frihet til å treffe beslutninger og å føre tilsyn med sine barn, jf. barnelova § 30.⁷ Dette bygger på erkjennelsen av at barn og ungdom trenger veiledning og rammer, og at grensesetting er en nødvendig del av omsorgen for barnet. For lite kontroll kan være skadelig for barnet. Utgangspunktet er også at foreldre har rett til å oppdra sine barn i tråd med sin kulturelle bakgrunn og religiøse overbevisning. Menneskerettighetene og særlovgivningen setter imidlertid flere begrensninger for utøvelsen av foreldreansvaret. Barn og unge har blant annet rett til medvirkning og selvbestemmelse i tråd med alder og utvikling. Videre utgjør hensynet til barnets beste en grense for foreldrenes rett til å oppdra barnet. Foreldrekontroll som krenker disse rettighetene, og hindrer barnets selvstendige utvikling og livsutfoldelse på en urimelig måte, er ikke i samsvar med barnets rettigheter. Problemstillingen i saker om negativ sosial kontroll av barn er knyttet til spenningsforholdet mellom foreldrenes og barnas rettigheter.

Flere aktører viser til at det er usikkerhet om hva foreldre kan bestemme i kraft av foreldreansvaret, og at begrepet negativ sosial kontroll er upresist. *Utvalgets flertall* konkluderer med at det ikke er mulig å trekke klare grenser for når foreldrenes sosiale kontroll overfor et barn er innenfor eller utenfor hva foreldre kan gjøre i kraft av foreldreansvaret. Å innta begrepet i barnelova med tilhørende definisjon, vil ikke bidra til å tydeliggjøre denne grensen. Det er også vanskelig å foreta andre hensiktsmessige presiseringer i loven som er egnet for klargjøring. Grensen mellom akseptabel barneoppdragelse og for streng kontroll avhenger blant annet av de konkrete omstendighetene i den enkelte sak, slik som barnets alder, modenhet, sårbarhet og individuelle omsorgsbehov. Praksiser som dekkes av begrepet negativ sosial kontroll er mange og ulikeartede. Kontrollen kan bestå i alt fra svært alvorlige inngrep i barnets liv, til mildere former for kontroll på enkeltområder. Det er med andre ord vanskelig å trekke opp en grense eller definisjon i lovgivningen for hva som er lovlig kontroll, ut over de generelle

reglene som allerede eksisterer i barnelova. Disse innebærer blant annet at foreldreansvaret skal utøves ut fra barnets interesser og behov, og at avgjørelser skal treffes innenfor grensene for barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse. Utvalget viser ellers til Göllers vurdering av samme problemstilling.⁸

Utvalget ser at en lovfesting av begrepet kan øke bevisstheten og kunnskapen om negativ sosial kontroll i samfunnet, og belyse de alvorlige skadevirkningene dette kan ha for barn og unge. Flertallet mener likevel at begrepet ikke er godt egnet for lovregulering.

Et samlet utvalget mener det er viktig at barnelova tydelig gjenspeiler og ivaretar barnets rettigheter etter barnekonvensjonen artikkel 19 som gir barn rett til vern mot «alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk». Utvalget mener det er nødvendig å synliggjøre flere elementer av psykisk vold og negativ sosial kontroll i barnelovas § 30 (om innholdet i foreldreansvaret). Bestemmelsen forbyr at barn bli utsatt for vold eller på annet vis blir behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsa blir utsatt for skade eller fare.

Et samlet utvalg mener at det også er behov for andre virkemidler, inkludert opplysningsarbeid, for å forebygge og bekjempe foreldrekontroll som faller utenfor rammene for foreldreansvaret.

- Utvalget foreslår å tydeliggjøre at bruk av «kontrollerande» eller «nedverdiggande» atferd overfor barnet er forbudt, jf. forslag til endringer i barnelova § 30 tredje ledd siste punktum. Formålet med forslaget er å synliggjøre flere elementer av psykisk vold og negativ sosial kontroll.
- Utvalget har tilsvarende innspill til arbeidet med ny barnelov.⁹
- *Utvalgets flertall* anbefaler ikke at begrepet negativ sosial kontroll tas inn i barnelova for å tydeliggjøre når foreldrekontrollen er i strid med hva foreldre kan gjøre i kraft av sitt foreldreansvar.
- *Utvalgets mindretall, Halima El Abassi*, foreslår at fenomenet synliggjøres i barnelova, slik at det går klart fram at barn ikke skal utsettes for negativ sosial kontroll, se mindretallets forslag til endringer i barnelova § 30 tredje ledd siste punktum.

⁸ Göller 2020.

⁹ Oppfølging av NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste*.

⁷ Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)

- Mindretallets forslag er blant annet begrunnet i at negativ sosial kontroll er en effektiv språkdrakt på et fenomen som eksisterer i Norge og som gjennom lovregulering kan bidra til å løfte fram saker om negativ sosial kontroll, og til større forståelse for fenomenet, både i hjelpeapparatet, hos foreldre og barna selv.

2.4.2 Barnevernsrettslige prinsipper

Kapittel 21 omhandler grunnleggende prinsipper som skal anvendes i alle saker etter barnevernsløven. Prinsippene skriver seg i stor grad fra konstitusjonelle og internasjonale menneskerettigheter. Enkelte av prinsippene er nedfelt i barnevernsløven. Prinsippene er førende for vurderingene og utfallet i en barnevernssak, men også for prosessene og saksbehandlingen i slike saker.

2.4.3 Barnevernets undersøkelser – pliktig risikovurderinger

I kapittel 22 gir utvalget en overordnet framstilling av regelverket som gjelder for det tidlige stadiet av en barnevernssak, dvs. fra bekymringsmelding kommer fram til barnevernstjenesten til undersøkelse åpnes og avsluttes.

En gjennomgående erfaring fra både forskningsrapporter og tilbakemeldinger fra aktører som har kommet med innspill til utvalget, er at det er manglende kunnskap om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold i barnevernstjenesten. Manglende kunnskap innebærer en risiko for at en barnevernssak bærer galt av sted allerede på undersøkelsesstadiet.

Et behov utvalget har identifisert i saker om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, er viktigheten av å sikre gode risikovurderinger før foreldre involveres i saken. Barnevernstjenesten (og andre hjelpeinstanser) trenger tid til å bygge tillit hos barnet for å få kartlagt hva barnet har vært utsatt for og hva det risikerer å bli utsatt for. En slik tillitsbygging kan være utfordrende dersom foreldrene informeres om at barnet har kontakt med barnevernstjenesten. Dersom barnevernet orienterer foreldre om at det er iverksatt undersøkelse i en sak som gjelder negativ sosial kontroll, er det i en del tilfeller fare for at barnet kan bli utsatt for enda strengere kontroll, press til å trekke tilbake sin forklaring til barnevernstjenesten, eller å bli sendt på et ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold. Særlig i saker hvor den negative sosiale kontrollen er motivert av ære, kan barnet i ytterste konsekvens risikere svært alvorlige represalier dersom foreldrene orienteres

om at det er iverksatt undersøkelse, eller om den informasjonen barnet har gitt til barnevernstjenesten.

- Utvalget foreslår at det lovfestes en plikt for barnevernstjenesten til å foreta en *risikovurdering* før foreldre involveres eller informeres om at det er iverksatt undersøkelse i en sak, eller gis innsyn i sakens dokumenter.
- Endringene foreslås inntatt i barnevernsløven § 2-2 (om barnevernstjenestens rett og plikt til å gjennomføre undersøkelser) og § 12-6 (om partenes rett til dokumentinnsyn og unntak fra innsyn for å beskytte barnet).
- Formålet med forslaget er å sikre risikovurderinger på et tidlig stadium i en barnevernssak, og dermed sikre at barnet eller andre, for eksempel søsken, ikke utsettes for fare eller skade ved foreldreinvolvering. Videre er det et formål å sikre barnet et trygt samarbeid med barnevernet i undersøkelsesfasen.

2.4.4 Risikovurdering på alle stadier av en barnevernssak

I kapittel 24 viser utvalget til at det kan være behov for risikovurderinger av barnets sikkerhetssituasjon på alle stadier av en barnevernssak, blant annet ved vurdering av tiltak, under plassering og ved vurdering av opphevelse av hjelpetiltak eller opphevelse av vedtak om plassering utenfor hjemmet. Særlig kan risikoen for barnet være stor i saker som er knyttet til æresmotivert tematikk. En av de største risikofaktorene for at et barn blir utsatt for ufrivillig utenlandsopphold ser dessuten ut til å være at barnevernstjenesten er involvert i familien, eller at et barnevernstiltak om plassering utenfor hjemmet nylig er vedtatt. Utvalget har ikke hatt anledning til å utforme lovforslag om dette, men anbefaler videre arbeid med tematikken:

- Utvalget anbefaler at det innføres en egen bestemmelse om risikovurderinger på alle stadier av en barnevernssak. Det må vurderes om risikoer forbundet med negativ sosial kontroll og ære særlig bør løftes fram i en slik bestemmelse.

2.4.5 Barnevernstiltak – negativ sosial kontroll og psykisk vold

Kapittel 23 inneholder en gjennomgang av regler om tiltak etter barnevernsløven. Kapitlets vurderingsdel svarer på spørsmålet i mandatets bokstav a om begrepet negativ sosial kontroll bør tas inn i barnevernsløven, herunder om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ

sosial kontroll utløser tiltak etter loven. I den forbindelse vurderer utvalget om begrepet negativ sosial kontroll bør innføres som et *utløsende vilkår* for frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1 eller omsorgsovertakelse etter § 5-1. Videre vurderer utvalget om begrepet bør tas inn som et *moment* i vurderingen av om vilkårene for disse tiltakene er oppfylt. Utvalget undersøker også andre muligheter for å løfte fram og synliggjøre elementer av negativ sosial kontroll i tiltaksbestemmelsene. Det er blant annet en nær sammenheng mellom negativ sosial kontroll og *psykisk vold og mishandling*. Videre er det en sammenheng mellom negativ sosial kontroll og mangler i den *psykiske* omsorgen for barnet. Et karakteristisk trekk ved negativ sosial kontroll er særlig at barnets *rett til medvirkning og selvbestemmelse* ikke respekteres.

- Utvalget foreslår å synliggjøre at *alvorlige krenkelser av barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse* er av betydning for om barnet har behov for hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse, se utvalgets forslag til endringer i barnevernsloven § 3-1 (om frivillig hjelpetiltak) og § 5-1 bokstav a (om omsorgsovertakelse). Formålet med forslaget er å styrke beskyttelsen av barn og unge som ikke får ivaretatt sin medvirknings- og selvbestemmelsesrett i egen familie, der dette går ut over deres personlige utvikling og autonomi.
- I barnevernslovens § 5-1 bokstav a (om omsorgsovertakelse) foreslår utvalget å tydeliggjøre at mangler ved den omsorgen barnet får omhandler både *fysisk og psykisk omsorg*. Tilsvarende endring foreslås i lovens § 3-1 (om frivillig hjelpetiltak). Formålet med forslaget er å tydeliggjøre gjeldende rett og å signalisere at psykisk omsorgssvikt kan medføre alvorlige skadevirkninger for barn.
- I barnevernsloven § 5-1 bokstav c (om omsorgsovertakelse) foreslår utvalget å presisere at mishandlingen kan være *fysisk eller psykisk*. Formålet med forslaget er å tydeliggjøre at psykisk mishandling alene kan danne grunnlag for omsorgsovertakelse, og at barnevernstjenesten plikter å avverge videre mishandling, jf. straffeloven § 196.

Utvalget er samlet om problemforståelsen og de ulike og til dels alvorlige utfordringer det medfører for barn å bli utsatt for alvorlig negativ sosial kontroll og påfølgende skadevirkninger. Negativ sosial kontroll er et fenomen som eksisterer i Norge, og utsatte barn har behov for å bli tatt på det største alvor i sitt møte med hjelpeapparatet.

Det er svært uheldig om barnevernstjenesten ikke fanger opp barnets behov for hjelp og beskyttelse på grunn av manglende kunnskap og fenomenforståelse. Utvalget er også samlet om at det bør tilstrebes å gjøres endringer i barnevernsloven for å løfte tematikken og dermed bidra til et kunnskapsløft for å sikre at riktige vurderinger blir tatt til rett tid. Utvalgets flertall mener likevel at begrepet negativ sosial kontroll ikke er egnet for lovregulering, særlig i tilfeller som pålegger plikter eller innebærer tvangsinngrep overfor borgerne, herunder inngrep i foreldreansvaret. Et samlet utvalg mener at begrepet negativ sosial kontroll ikke bør inntas som et grunnvilkår i barnevernsloven § 3-1 om frivillig hjelpetiltak eller § 5-1 om omsorgsovertakelse.

- *Utvalgets mindretall, Halima El Abassi*, foreslår at begrepet negativ sosial kontroll tas inn som et *moment* i vurderingene av om vilkårene for frivillig hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse er oppfylt, se mindretallets forslag til endringer i barnevernsloven §§ 3-1 og § 5-1. Formålet med forslaget er å styrke beskyttelsen av barn og unge som er utsatt for negativ sosial kontroll.

Abassi framhever at negativ sosial kontroll er en effektiv språkdrakt på et fenomen som eksisterer i Norge, og som sammen med forslagene om å framheve hvorvidt barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett er alvorlig krenket og om barnet er utsatt for omsorgssvikt av psykisk karakter, kan bidra til å løfte fram saker om negativ sosial kontroll i barnevernstjenestens vurdering av om det er behov for å iverksette frivillige hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse. Utvalgets flertall mener at disse hensynene, som er viktige, likevel ikke kan veie opp for de uheldige virkningene av å innta et så upresist begrep som negativ sosial kontroll i barnevernslovgivningen.

2.4.6 Ettervernstiltak og momenter for barnets beste-vurderinger

I kapittel 24 har utvalget samlet ulike anbefalinger som utvalget ikke har hatt anledning til å utrede i tilstrekkelig grad til å fremme lovforslag. Kapitlet tar blant annet for seg spørsmål knyttet til ettervernstiltak etter barnevernsloven for unge voksne som ikke har hatt barnevernstiltak før fylte 18 år. Disse vil ikke fylle vilkårene for ettervern etter barnevernsloven § 3-6.

Barn som er utsatt for ufrivillig utenlandsopphold har i mange tilfeller vært utsatt for omsorgssvikt i utlandet før de ble 18 år, men har ikke motatt bistand fra barnevernstjenesten nettopp fordi

de befant seg i utlandet. Ved retur til Norge kan de mangle kompetanse både i å orientere seg og fungere i det norske samfunnet. Også unge over 18 år som har brutt med et strengt religiøst miljø, kan ha behov for hjelp og støtte uavhengig av om de har hatt tiltak fra barnevernstjenesten tidligere. Denne gruppen kan ha fått lov av familien til å bo hjemme til de er 18 år, men må flytte hjemmefra ved myndighetsalder fordi de lever i strid med gruppens regler og normer. De unge kan miste både familie og nettverk når de må forlate familien og trossamfunnet. De kan være svært sårbare i møte med nye relasjoner. Unge voksne som har brutt med religiøse miljøer kan mangle sosialisering og tilhørighet til storsamfunnet som de tidligere har blitt advart mot. Den nye situasjonen kan skape eksistensielle utfordringer, og det kan være vanskelig å forstå hvordan verden utenfor trossamfunnet fungerer.

I kapittelet vurderer utvalget også Barnevernslovutvalgets forslag om å innta en liste over momenter som anses særlig relevante i barnets beste-vurdering.¹⁰ Utvalget er enig i at det er behov for å tydeliggjøre hvilke momenter som inngår i vurderingen av barnets beste i barnevernsloven, og at dette kan bidra til å styrke rettsvernet til barn utsatt for negativ sosial kontroll.

- Utvalget anbefaler at det utredes nærmere om unge personer over 18 år som har vært utsatt for skadelig omsorg under oppveksten, men som tidligere har blitt avskåret fra å motta hjelp etter barnevernsloven, på visse vilkår bør gis adgang til hjelpetiltak etter barnevernsloven.
- Utvalget har innspill til formulering av Barnevernslovutvalgets forslag til en lovfestet momentliste om barnets beste-vurdering.

2.5 Ufrivillig og skadelig utenlandsopphold

2.5.1 Barns rett til å bestemme ved utenlandsopphold

I *kapittel 26* gjør utvalget rede for barnelovas regler om forholdet mellom foreldres bestemmelsesrett og barns rett til medvirkning og selvbestemmelse i saker om utenlandsopphold, og vurderer behovet for regelverksendringer. I hvilken grad foreldre har rett til å bestemme at et barn skal reise til utlandet mot sin vilje, er av betydning for hvordan hjelpeinstanser kan og skal involvere seg for å hjelpe barnet.

¹⁰ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*.

Det hører inn under foreldreansvaret å beslutte om et barn skal dra på utenlandsreise eller flytte utenlands, jf. barnelova §§ 40 og 41. Foreldre med foreldreansvar kan reise sak dersom de er uenighet om utenlandsreisen, jf. § 41, og retten kan ilegge et utreiseforbud dersom det er usikkert om barnet vil komme tilbake. Barn som er fylt 12 år må samtykke i avgjørelsen om å flytte, ta opphold eller reise til utlandet uten en forelder med foreldreansvar, jf. §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd. Det er noe uklart om barnet selv kan reise sak der foreldrene er enige om at barnet skal på utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar, men hvor barnet ikke ønsker reisen.

Utvalget har mottatt innspill som tyder på at hjelpeapparatet er usikre på hvor langt foreldreansvaret etter barnelova § 30 går når det gjelder beslutninger om å sende barn og unge på lengre utenlandsopphold i strid med den unges eget ønske. Videre viser flere til at samtykkeregelen i lovens §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd mangler sanksjonsmuligheter, og dermed ikke har effekt. Noen instanser peker også på at barns klagemulighet bør styrkes, særlig i saker om ufrivillig utenlandsopphold. FNs barnekomité har ved to anledninger kritisert Norge for å ikke ha tilgjengelige og effektive klagemekanismer for barn.¹¹

- Utvalget ser at det er behov for å styrke barnets rettsvern mot ufrivillige utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar. Etter utvalgets syn er formkrav til samtykke med tilhørende sanksjoner mot foreldre likevel ikke å anbefale.
- Utvalget anbefaler andre tiltak for barn over 12 år som enten risikerer ufrivillig utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar eller som er utsatt for slikt opphold, blant annet: fri rettshjelp – se kapittel 33, utstedelse av pass – se kapittel 28.
- Utvalget støtter behovet for en utredning som kan se helhetlig på barns rett til å klage til ulike instanser i norsk offentlig forvaltning. En utredning vil kunne identifisere både rettslige og faktiske hindre, og vurdere hvordan barns klagerett kan styrkes, slik at barns rettigheter i større grad også blir oppfylt i praksis. Problemstillingen om barn som risikerer å bli sendt til utlandet mot sin vilje bør inngå i en slik utredning.

¹¹ Avsluttende merknader til Norges fjerde rapport til FNs barnekomité (2010), punkt 13 og 14, og avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapport (2018), punkt 7 og 8.

2.5.2 Forslag om utreiseforbud

I kapittel 27 vurderer utvalget behovet for å innføre utreiseforbud som tiltak for å forhindre ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold for barn. Kapitlet er ett av flere kapitler som er ment å besvare mandatets bokstav c om «[s]tyrking av rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet». Etter utvalgets syn kan barn og unges rettsvern først og fremst styrkes ved å sikre at myndighetene har egnede virkemidler til å forebygge og forhindre at reisen finner sted. Når barn og unge først befinner seg i utlandet, er det ofte begrenset hva norske myndigheter kan gjøre for å hjelpe barnet.

Kapitlet gjennomgår ulike ordninger som kan bidra til å forhindre skadelig utenlandsopphold etter gjeldende rett. Barnelova § 41 er ett av flere virkemidler for å forhindre utreise, og er den klareste hjemmelen for utreiseforbud for barn. Utreiseforbud etter barnelova gir ikke en klar hjemmel for å nedlegge utreiseforbud dersom begge foreldre ønsker reisen for barnet eller det er på det rene at oppholdet er midlertidig og barnet vil returnere til Norge.

Barnevernsloven har ingen bestemmelser om utreiseforbud. Enkelte barnevernstiltak kan i praksis likevel forhindre utreise. Et barn kan akutt plasseres hvis det er fare for at det blir vesentlig skadelidende dersom et akuttvedtak ikke gjennomføres straks, jf. barnevernsloven § 4-2. Akutt plassering kan blant annet være aktuelt hvis det er fare for at barnet blir kjønnslemlestet eller giftet bort på en nært forestående utenlandsreise. Etter barnevernsloven § 5-6 er det ulovlig å ta med seg et barn ut av landet uten barnevernstjenestens samtykke når vedtak om visse tiltak er iverksatt eller vedtatt. Bestemmelsen forutsetter at barnet allerede er eller planlegges å bli tatt hånd om av barnevernstjenesten.

Bestemmelsene i passloven §§ 5 og 7 om nektelse og tilbakekall av pass dersom det er grunn til å tro at barnet «vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse», kan bidra til å forhindre reiser til land utenfor Schengen-området av hensyn til barnet selv, dersom barnet er norsk statsborger. Barn som har dobbelt statsborgerskap eller er utenlandske statsborgere, vil ikke kunne forhindres i å reise etter bestemmelsene. Det er heller ingen sanksjoner mot utenlandsreiser med barnet, der barnet er nektet pass eller et utstedt pass er tilbakekalt.

Utvalgets flertall mener at gjeldende ordninger som kan bidra til å forhindre skadelige utenlands-

opphold ikke gir tilstrekkelig beskyttelse og rettsvern for barn og unge som risikerer skadelig utenlandsopphold.

- *Utvalgets flertall* foreslår at det innføres en hjemmel i barnevernsloven for at Barneverns- og helsenemnda skal kunne ilegge utreiseforbud for barn som står i fare for å bli utsatt for et skadelige utenlandsopphold jf. utvalgets forslag til ny § 5-12 i barnevernsloven.
- Vilkårene for å ilegge utreiseforbud er at det er *nærliggende fare* for at barnet i utlandet vil bli utsatt for forhold som medfører *alvorlig fare for liv eller helse*, visse *alvorlige former for omsorgssvikt* (forhold som nevnt i lovens § 5-1 bokstav a til d) eller at foreldre eller andre omsorgspersoner vil frata barnet muligheten til *grunnleggende utdanning* i utlandet.
- Utreiseforbudet kan ikke ha lengre varighet enn nødvendig for å forhindre faren, og ikke lengre varighet enn seks måneder av gangen.
- Det foreslås at akuttvedtak om utreiseforbud skal kunne ilegges av barnevernstjenesten og påtalemyndigheten, jf. forslag til ny § 4-6 i barnevernsloven.
- Brudd på utreiseforbudet skal kunne straffes med bot eller fengsel inntil to år, jf. forslag til endringer i straffeloven § 261 første ledd.
- Det foreslås mulighet for å gjøre unntak fra utreiseforbudet for konkrete utenlandsreiser som ikke medfører noen fare for barnet, for eksempel skoleturer.
- For å sikre at et utreiseforbud ikke kommer i strid med et avslag på oppholdstillatelse eller utreisepåbud ilagt av utlendingsmyndighetene er det foreslått tilpasninger.
- Det foreslås at et utreiseforbud på visse vilkår skal kunne registreres i Schengen informasjonssystem (SIS) for å forhindre at barnet tas med ut av Schengen-området.
- For å sikre en vellykket gjennomføring av tiltaket foreslås det blant annet regler om informasjonsutveksling mellom ulike aktører som politi, barnevern og utlendingsmyndighetene.
- Det foreslås også endringer i passloven som skal sikre at pass tilbakekalles eller nektes utstedt når det er ilagt et utreiseforbud, jf. forslag til endringer i passloven §§ 5 og 7.

Et utreiseforbud kan føre til at situasjonen til barnet blir forverret, og det kan være fare for barnets omsorgssituasjon og sikkerhet. Før et vedtak om utreiseforbud formidles til partene, bør det derfor gjøres en risikovurdering av om barnet risikerer represalier som følge av vedtaket. Foreldrene kan også ha behov for råd og veiledning. Etter utval-

gets vurdering bør barnevernstjenesten følge opp barn og foreldre kort tid etter at vedtaket er truffet.

- *Utvalgets flertall* foreslår en ny § 8-7 i barnevernsloven som gir regler om barnevernstjenestens oppfølging av utreiseforbud.

Ellers omhandler kapittelet andre justeringer og endringer i ulikt regelverk som følge av innføringen av et utreiseforbud ved skadelig utenlandsopphold, blant annet i passloven og ID-kortloven.

Utvalgets mindretall, Jon Petter Rui, mener et utreiseforbud ikke er tilrådelig. Han viser blant annet til at et pålegg om utreiseforbud er et markert inngrep i retten til privatliv og familieliv, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Rui mener det er tvilsomt at et utreiseforbud vil være egnet til å ivareta formålet, nemlig å hindre skadelig utenlandsopphold. I den grad rettslige virkemidler kan være egnet, mener Rui kriminaliseringen av skadelig utenlandsopphold er et mer egnet virkemiddel. Videre mener Rui at andre tiltak etter barnevernsloven kan være mer egnet, eventuelt i kombinasjon med avslag på søknad om reisedokumenter. Mindretallets fullstendige begrunnelse er tatt inn punkt 27.4.16.

2.5.3 Konsulær bistand og utstedelse av pass til barn

I kapittel 28 gjør utvalget rede for rammene for konsulær bistand til barn og unge på skadelig eller ufrivillig utenlandsopphold. Utvalget vurderer videre i hvilken grad norske myndigheter har en menneskerettslig forpliktelse til å bistå utsatte for ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold.

Utstedelse av pass er en viktig forvaltningsmessig oppgave for utenriksstjenesten. Mange personer som er utsatt for ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold er fratatt pass eller andre reisedokumenter. Utstedelse av pass til mindreårige krever som hovedregel samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret for barnet, jf. passloven § 4 første ledd første punktum. Har foreldrene felles foreldreansvar for barnet, må begge foreldrene som hovedregel samtykke. Å nekte å samtykke til utstedelse av pass kan være en effektiv måte for en forelder å forhindre at et barn returnerer til Norge. Passloven § 4 tredje ledd åpner for at det unntaksvis kan utstedes pass til mindreårige uten hensyn til foreldreansvar dersom det er «fare for [barnets] liv eller helse», eller når passutstedelse «av andre grunner er åpenbart ubetenkelig».

- Utvalget foreslår en forskriftshjemmel i passloven § 12 som gir adgang til å regulere nærmere når det kan anses som «åpenbart ubetenkelig» å utstede pass uten samtykke.
- Forskriftsbestemmelsen bør særlig omhandle når det kan anses å være åpenbart ubetenkelig å utstede pass til barn over 12 år som oppholder seg ufrivillig i utlandet uten en forelder med foreldreansvar, jf. barnelova §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd om krav om barns samtykke.

2.5.4 Refusjonsordningen

I kapittel 29 gjennomgår utvalget rammeverket for refusjon av utgifter til hjemreise til Norge for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. I mandatet er utvalget bedt om å utrede «de samlede juridiske problemstillingene i saker om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold», herunder særlig vurdere «[s]tyrking av rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet». Refusjonsordning er av stor betydning for enkeltpersoner som er utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, og kan ha avgjørende betydning for deres mulighet til å returnere til Norge.

Innspillene som utvalget har mottatt, framhever behovet for å avklare enkelte spørsmål knyttet til refusjonsordningen. Særlig gjelder dette spørsmålet om hvorvidt utgiftsdekningen i slike saker er å anse som et vedtak etter forvaltningsloven, og hvordan barnets og foreldrenes rettsikkerhet, som kontradiksjon og klageadgang, best kan ivaretas i saksbehandlingen.

Refusjonsordning er i dag regulert i et rundskriv med nokså klare kriterier for hvem som er omfattet av ordningen.¹² Utvalget vurderer ulike problemstillinger knyttet til refusjonsordningen, herunder hvorvidt den bør reguleres nærmere i lov og forskrift. Utvalget har også særlig vurdert spørsmålet om refusjon uten samtykke fra forelder med foreldreansvar. Videre kan barnet ha behov for hjelp og bistand til å få dekket reiseutgifter til retur til Norge, noe som ligger i grenselandet mellom foreldreansvaret og vergeansvaret.

- Utvalget anbefaler at refusjonsordningen forskriftsfestet.
- Utvalget anbefaler at refusjon av reiseutgifter til barn uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar forankres gjennom lov, og at den

¹² Rundskriv F-2018-02

samsvarer med reglene om utstedelse av pass og reisedokumenter.

- Utvalget anbefaler at rammene for refusjonsordningen klargjøres, blant annet hva som utgjør negativ sosial kontroll. Videre bør det vurderes om barn og unge utsatt for ufrivillig utenlandsopphold skal omfattes av ordningen.

2.5.5 Oppholdstillatelse ved ufrivillig utenlandsopphold

I kapittel 30 gjennomgår utvalget regelverket for oppholdstillatelser til utsatte for ufrivillig utenlandsopphold, med påfølgende vurdering av behovet for regelverksendringer. Et sikkert oppholdsgrunnlag er etter utvalgets vurdering avgjørende for den utsattes rettsvern.

Etter utlendingsloven kan en oppholdstillatelse utløpe, bortfalle, tilbakekalles eller nektes fornyet ved utenlandsopphold utover en viss periode. Barn og voksne som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje og som ikke lenger har gyldig tillatelse, må dermed fremme en ny søknad om oppholdstillatelse. Etter utlendingsforskriften § 8-9 kan det gis en oppholdstillatelse til personer som mister oppholdsgrunnlaget i Norge som følge av et ufrivillig utenlandsopphold. Det er en forutsetning at vedkommende ville hatt rett til oppholdstillatelse etter lovens § 53 første ledd bokstav b (mis-handlingsbestemmelsen) dersom vedkommende hadde oppholdt seg i riket. Tilsvarende kan det gjøres unntak fra bortfall av permanent oppholdstillatelse på samme vilkår, jf. utlendingsforskriften § 11-8.

- Utvalget foreslår at ordningen med oppholdstillatelse til personer som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje utvides til også å omfatte barn og unge på visse vilkår. Videre anbefaler utvalget at ordningen gjøres til en rettighet for denne gruppen.
- Utvalget foreslår at barn som oppholder seg ufrivillig i utlandet uten en forelder med foreldreansvar på visse vilkår gis rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag.
- Utvalget anbefaler at det vurderes nærmere om det bør gjøres unntak fra søknadsgebyr og underholdskrav for personer som gis oppholdstillatelse som følge av ufrivillig utenlandsopphold.
- Utvalget anbefaler at personer som gis oppholdstillatelse som følge av ufrivillig utenlandsopphold, gis rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.

2.5.6 Utvide barnevernets kompetanse når barnet er i utlandet

I kapittel 31 gjennomgår utvalget rammene for barnevernets kompetanse når barn befinner seg i utlandet og vurderer behov for regelverksendringer i barnevernsloven for å styrke rettsvernet til barn og unge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje. Spørsmålet kan utledes av mandatets punkt c om styrking av rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet.

Hvorvidt barnevernstjenesten kan bistå barn som befinner seg i utlandet, avhenger av om barnevernstjenesten har kompetanse til å treffe tiltak overfor barnet, og eventuelt hvilke tiltak og overfor hvilke barn (jurisdiksjonsspørsmålet). Dette beror på rekkevidden av barnevernsloven § 1-2 (lovens virkeområde), og de begrensninger som følger av folkeretten, herunder Haagkonvensjon av 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn. Dertil kommer spørsmålet om hvorvidt barnevernstiltakene kan anerkjennes og iverksettes på oppholdslandets territorium (anerkjennelses- og fullbyrdelsesspørsmålet).

Hvor barnet anses å ha sitt vanlige bosted er av stor betydning for barnevernstjenestens kompetanse. Når barnets vanlige bosted har gått over til landet barnet oppholder seg i, har barnevernstjenesten ikke hjemmel til å iverksette tiltak overfor foreldrene, selv om begge foreldrene bor og oppholder seg i Norge.

- Utvalget foreslår at barnevernslovens virkeområde utvides, slik at barnevernstjenesten får kompetanse og plikt til å tilby frivillig hjelpetiltak når foreldrene oppholder seg i Norge, selv om barnet oppholder seg i et annet land og ikke lenger har vanlig bosted her, se forslag til endringer i lovens § 1-2.
- Utvalget anbefaler en endring i praktiseringen av bostedsbegrepet, slik at barn og unge som blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, uten en forelder med foreldreansvar, behandles på samme måte som saker om barnebortføring. I barnebortføringssaker beholder norske myndigheter jurisdiksjonen når barnet er bortført, jf. Haagkonvensjon 1996 artikkel 7. Ved behov bør det tas initiativ til internasjonalt samarbeid for å regulere dette nærmere.
- Utvalget anbefaler at andre tiltak som kan bidra til å få barnet hjem, som for eksempel hjemreisepåbud eller en annen beslutning om at barnet skal returneres, utredes nærmere. Utvalget anbefaler også at muligheten for flere tiltak

i særlovgivningen undersøkes, blant annet stans i trygdeytelser i saker om barn som er ufrivillig etterlatt i utlandet.

2.5.7 Midlertidig verge til unge under 18 år

I kapittel 32 vurderer utvalget «om 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», jf. mandatets punkt c, femte kulepunkt.

Utvalget har identifisert to overordnede behov barn og unge har når de er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje. Det første behovet er knyttet til rettslige handlinger som klart ligger til foreldreansvaret, som å bistå barnet med å søke om oppholdstillatelse, bistå barnet med å få utstedt pass, samt samtykke til at barnet reiser med fly ut av oppholdslandet uten en forelder med foreldreansvar. Videre kan barnet ha behov for hjelp og bistand til å få dekket reiseutgifter til retur til Norge, noe som ligger i grenselandet mellom foreldreansvaret og vergeansvaret.

Det andre behovet er knyttet til oppgaven som en støtte og pådriver i barnets sak. Barnet har behov for en støttekontakt og pådriver i saken, blant annet for å koble på relevante myndigheter, gi det utsatte barnet informasjon om sine rettigheter, bidra til trygg kommunikasjon med hjelpeapparatet, sikre at barnet blir hørt i prosessen og være en følgeperson ved retur til Norge.

- Utvalget er usikker på hvorvidt en ordning med oppnevning av midlertidig verge (setteverge) kan bidra til å bedre situasjonen for barn som er utsatt for ufrivillig utenlandsopphold der foreldrene ikke vil hjelpe dem tilbake til Norge, men skisserer ulike muligheter. Et alternativ til oppnevning av midlertidig verge for barnet, kan være en koordinerende enhet som har det overordnede ansvaret for saken.

2.5.8 Skolegang og opplæring i norsk etter ufrivillig utenlandsopphold

I kapittel 34 går utvalget gjennom regelverk og ordninger om skolegang og opplæring i norsk som kan være aktuelle for barn og unge som returnerer fra et ufrivillig utenlandsopphold.

Innspill som utvalget har mottatt, framhever blant annet at unge som har mistet skolegang og nødvendige norskkunnskaper grunnet ufrivillige utenlandsopphold, bør få tilpasset undervisning. De utsatte bør tilbys et fleksibelt undervisningsopplegg og norskopplæring som kan bøte på tapt skolegang og språkkunnskaper etter retur til

Norge. Videre bør unge som tas med til utlandet mot sin vilje i løpet av skoleåret, ikke miste skoleplassen sin.

Utvalget har ikke hatt anledning til å gjøre en grundig vurdering av problemstillingene, men har likevel enkelte konkrete forslag til regelverkendringer. Språkopplæring i norsk er tilgjengelig gjennom flere ulike ordninger. Både norske borgere og utlendinger som har en oppholdstillatelse kan få opplæring i norsk gjennom et utdanningsløp på grunnskole og videregående skole, eller i kombinasjonsklasser. I tillegg kan utlendinger på visse vilkår ha rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven. Det er imidlertid noen grupper som faller mellom ulike ordninger. Utvalget har derfor foreslått enkelte endringer i gjeldende regelverk.

- Utvalget foreslår at personer som returnerer til Norge etter et ufrivillig utenlandsopphold tilbys ekstraordinært opptak til videregående skole, se forslag til endringer i opplæringsforskriften § 6-8.
- Utvalget anbefaler at utlendinger som gis oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-9 på grunn av ufrivillig utenlandsopphold, gis rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, se forslag til endringer i integreringsloven § 9 første ledd, ny bokstav h.
- Utvalget foreslår at fravær fra deltakelse i introduksjonsprogrammet som er begrunnet i negativ sosial kontroll, mishandling og ufrivillig utenlandsopphold ikke skal medføre tap av retten til å fullføre programmet, se forslag til endringer i integreringsloven § 8 nytt tredje ledd.

2.5.9 Fri rettshjelp

I kapittel 33 vurderer utvalget «om unge over 18 år bør få fri rettshjelp/advokatbistand dersom de oppholder seg i utlandet mot sin vilje», jf. mandatet bokstav c, sjettede kulepunkt. Utvalget vurderer hva slags problemstillinger og oppgaver rettshjelpsbehovet er knyttet til.

Rettshjelpsloven regulerer ikke særskilt adgangen til fri rettshjelp i forbindelse med *ufrivillige utenlandsopphold*. Det er visse muligheter for rettshjelp gjennom rettshjelpslovens regler om fritt rettsråd og fri sakførsel, og gjennom reglene om bistandsadvokat etter straffeprosessloven kapittel 9 a. Utvalget gir en oversikt over disse mulighetene.

Rettshjelpsloven har en subsidiær karakter, som betyr at loven ikke omfatter bistand som dekkes av andre ordninger, eller som kan erstattes på annen måte, jf. lovens § 5. Dersom den enkeltes

rettsbehov kan dekkes gjennom forvaltningens veiledningsplikt, konsulær bistand, eller privat forsikring, gis det ikke fri rettshjelp.

Utvalget mener at veiledning og bistand fra Kompetanseteamet og spesialutsendingene for integrering er et viktig tilbud til utsatte, og at disse gjør et uvurderlig arbeid. Like fullt kan den enkelte ha behov for praktisk og juridisk hjelp, både til å orientere seg i landskapet, samt følge opp og sikre tilgang til det offentlige hjelpetilbudet. I saker som angår barn, er det dessuten et særlig behov for rettssikkerhetsgarantier for å sikre at barnets mening blir hørt, og at barnets interesser og grunnleggende rettigheter blir håndhevet.

- Utvalget foreslår en ny bestemmelse om fritt rettsråd uten behovsprøving for personer over 18 år som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, se forslag til endringer i rettshjelpsloven § 11 første ledd ny nr. 9.
- Utvalget foreslår en ny bestemmelse om fritt rettsråd uten behovsprøving for barn som er utsatt for, eller som risikerer å bli utsatt for skadelige utenlandsopphold, jf. nytt forslag i straffeloven § 269 (skadelige utenlandsopphold for barn). Ordningen foreslås regulert i rettshjelpsloven § 11 første ledd ny nr. 10.
- Utvalget foreslår en ny bestemmelse om fritt rettsråd uten behovsprøving som knyttes til barnelova §§ 40 og 41 om barns samtykke til utenlandsopphold uten forelder med foreldreansvar, se forslag til endringer i rettshjelpsloven § 11 første ledd ny nr. 11.
- Omfanget av rettshjelp foreslås satt til 12 timer, med mulighet for å søke om utvidelse.

2.6 Avvergingsplikt og meldeplikt mv.

2.6.1 Avvergingsplikt og meldeplikt

Flere aktører mener det er usikkerhet i tjenesteapparatet om innholdet i, og forholdet mellom, avvergingsplikten, taushetsplikten og meldeplikten til barnevernstjenesten, og muligheten til å dele opplysninger. Det blir blant annet pekt på at uklare grenser mellom streng barneoppdragelse og ulovlig negativ sosial kontroll gjør det vanskelig å vurdere om det er behov for å iverksette beskyttelsestiltak overfor barnet. Videre peker enkelte på at det er manglende forståelse og kunnskap om psykisk vold i tjenesteapparatet, som igjen fører til at meldeplikten ikke etterleves. Det er i tillegg uklart når ufrivillig utenlandsopphold utløser avvergingsplikten eller meldeplikten til barnevernstjenesten. Utvalget har også notert seg at det i den pågående samfunnsdebatten etterly-

ses en avvergingsplikt etter mønster fra dansk lovgivning. Dette er forhold som drøftes og vurderes i utredningens del VI.

I kapittel 35 vurderer utvalget blant annet hvor langt avvergingsplikten strekker seg når den straffbare handlingen finner sted i utlandet. Utvalget vurderer videre om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikt etter straffeloven § 196, mandatets bokstav a.

Når barnet er tatt med ut av landet, uavhengig av årsaken, er det ofte begrenset hva offentlige myndigheter kan gjøre for å få barnet tilbake. Utvalget mener derfor at det er av stor betydning å forhindre skadelige utenlandsopphold. Et egnet virkemiddel for å forebygge skadelige utenlandsopphold er å inkludere både omsorgsunndragelse og utvalgets forslag til et nytt straffebud om skadelig utenlandsopphold i avvergingsplikten.

- Utvalget anbefaler ikke å gjøre endringer i straffeloven § 196 for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikten. Negativ sosial kontroll er et uegnet begrep som utløsende vilkår for straffansvar.
- Utvalget foreslår at straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse og utvalgets nye straffebud om straff for skadelig utenlandsopphold etter ny § 269 omfattes av avvergingsplikten, se forslag til endringer i straffeloven § 196.

I kapittel 36 gjør utvalget rede for overordnede regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, med særlig vekt på meldeplikten til barnevernstjenesten etter barnevernsloven § 13-2. I tråd med mandatets bokstav a vurderer utvalget om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser meldeplikt til barnevernstjenesten. Utvalget vurderer også behovet for andre endringer i meldepliktsreglene for å sikre at barn som er utsatt for, eller risikerer å bli utsatt for æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold får nødvendig og riktig hjelp av hjelpeapparatet. Utvalget forklarer også sammenhengen mellom avvergingsplikten etter straffeloven § 196 og meldeplikten til barnevernstjenesten.

Utvalgets forslag og begrunnelse til endringer i barnevernsloven § 13-2 om meldeplikt speiler i stor grad utvalgets forslag til endringer i barnevernsloven § 5-1 om omsorgsovertakelse og § 2-2 om barnevernstjenestens rett og plikt til å gjennomføre undersøkelser.

- Utvalget foreslår endringer i meldeplikten slik at det skal legges vekt på om barnets rett til

medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket når det vurderes om det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt.

- Formålet med forslaget er å styrke beskyttelsen av barn og unge som ikke får ivaretatt sin medvirknings- og selvbestemmelsesrett i egen familie, der dette går ut over deres personlige utvikling og autonomi.
- Utvalget foreslår å synliggjøre at en yrkesutøver plikter å melde fra til barnevernstjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utsatt for *skadelig utenlandsopphold*. Meldeplikten utløses når det er grunn til å tro at utenlandsoppholdet kan medføre 1) alvorlig fare for barnets liv eller helse, 2) alvorlig omsorgssvikt eller 3) at barnet vil miste muligheten for grunnleggende utdanning (på visse vilkår).
- Meldeplikten oppstår både der bekymringen er knyttet til fare for et framtidig utenlandsopphold og der det er grunn til å tro at barnet allerede er i utlandet under slike forhold.
- Utvalget foreslår å endre barnevernsloven § 13-2 først ledd bokstav a, slik at begrepet «daglig omsorg» erstattes med «fysisk og psykisk omsorg».
- Formålet er å synliggjøre den mer usynlige omsorgssvikten og på den måten sikre at barn får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.
- Utvalget foreslår at melderer skal gjøre en *risikovurdering* før foreldre informeres om at det er sendt en bekymringsmelding til barnevernstjenesten. Dersom melderer er usikker på om foreldrene bør informeres, kan melderer overlate til barnevernstjenesten eller politiet å vurdere når og på hvilken måte foreldrene skal involveres, se forslag til § 13-2 nytt tredje ledd.
- Formålet med forslaget er å sikre risikovurderinger på et tidlig stadium i en barnevernssak, og dermed sikre at barnet eller andre, for eksempel søsken, ikke utsettes for fare eller skade ved for tidlig foreldreinvolvering. Enkelte barn står blant annet i fare for å bli sendt til utlandet når foreldre orienteres om at barnevernet er varslet. Videre er det et formål å sikre barnet et trygt samarbeid med barnevernet i undersøkelsesfasen.
- *Utvalgets mindretall, Halima El Abassi*, foreslår endringer i meldeplikten slik at det skal legges vekt på om barnet *er utsatt for negativ sosial kontroll* (herunder om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig kren-

ket) når det vurderes om det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt.

2.6.2 Informasjonsdeling – pass og andre reisedokumenter

I *kapittel 37* vurderer utvalget enkelte spørsmål om informasjonsdeling i forbindelse med passmyndighetenes og utlendingsmyndighetenes nektelse og tilbakekall av reisedokumenter til barn utsatt for ufrivillig utenlandsopphold. Dette for å sikre at regelverket ikke setter unødvendige begrensninger for informasjonsdeling i slike saker. Utvalget skal blant annet vurdere behovet for underretningsplikt og opplysningsplikt i saker om reisedokumenter til barn utsatt for ufrivillig utenlandsopphold, se mandatets punkt c tredje og fjerde kulepunkt.

- Utvalget mener det ikke bør innføres hjemmel for at passmyndighetene kan pålegge andre organer å utlevere taushetsbelagte opplysninger til bruk i vurderingen av om pass til barn skal utstedes, nektes eller tilbakekalles. Passmyndighetene opplyser at de allerede har tilstrekkelig tilgang til de opplysningene som er nødvendig for å treffe vedtak.
- Utvalget foreslår at det innføres en underretningsplikt til barnevernstjenesten når utlendingsmyndighetene nekter eller tilbakekaller reisebevis for flyktninger og utlendingspass til barn fordi det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse, se utvalgets forslag til ny § 12-12 a i utlendingsforskriften.
- Utvalget foreslår å innføre en underretningsplikt fra utenriksstasjonen til barnevernstjenesten dersom utenriksstasjonen utsteder reisedokumenter til barn uten foreldrenes samtykke på grunn av fare for barnets liv eller helse.

Formålet med forslagene er å sikre barn tilstrekkelig oppfølging fra barnevernet.

2.7 Avslutning

Utredningens avsluttende del omhandler økonomiske og administrative konsekvenser og forutsetningene for en vellykket gjennomføring av forslagene. I denne delen er også lovforslagene tatt inn samt merknader til forslagene.

Kapittel 3

Kunnskapsgrunnlag og utvalgets begrepsforståelse

3.1 Innledning

Utvalget har gjennomgått relevant forskning, litteratur, veiledere, retningslinjer og andre publikasjoner for å identifisere sentrale utfordringer og problemstillinger. Sammen med innspillene utvalget har mottatt fra ulike aktører, danner dette grunnlaget for utvalgets vurderinger og forslag til lovendringer.

Flere av begrepene i mandatet defineres på ulike måter av ulike aktører. Der det er ulike definisjoner, vil utvalget presentere sin begrepsforståelse. Dette for å legge til rette for drøftelsen av problemstillingene som reises i mandatet. Utvalget understreker at begrepsavklaringene er utformet med tanke på denne utredningen og ikke er ment å være begrepsavklaringer på feltet for øvrig. Det kan være gode grunner til at begrepene anvendes ulikt i ulike fagdisipliner og for ulike oppgaveløsninger.

Foruten denne innledningen og en kort omtale av begrepet vold i nære relasjoner, består dette kapittelet av følgende delkapitler:

3.3 Psykisk vold

3.4 Negativ sosial kontroll

3.5 Æresmotivert vold og krenkelser

3.6 Tvangsekteskap, barneekteskap og ekteskapelig fangenskap

3.7 Kjønnsslemlestelse

3.8 Ufrivillig utenlandsopphold

3.9 Omfang og tallgrunnlag

Selv om begrepene behandles separat, kan fenomenene i virkeligheten samspille og påvirke hverandre. Enkelte sider ved begrepenes definisjoner og anvendelse diskuteres mer inngående enn andre. I siste delkapittel presenterer utvalget relevant omfang og tallgrunnlag. Mens det de senere årene er gjennomført omfangsundersøkelser om vold i nære relasjoner i Norge, vil utvalget understreke at det ikke finnes sikre tall på hvor mange som utsettes for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnsslemlestelse, psykisk vold og ufrivillige utenlandsopphold. Offent-

lig tilgjengelig informasjon fra hjelpeapparatet gjenspeiler ikke omfang, og det er grunn til å tro at det finnes tilfeller som ikke er kjent for hjelpeapparatet.

3.2 Vold i nære relasjoner

Definisjonen og forståelsen av vold i nære relasjoner har utviklet seg over tid. Mens vold i nære relasjoner tidligere ble ansett som et privat anliggende, anses det nå å være et alvorlig samfunnsproblem.

Verdens helseorganisasjon (WHO) definerer *vold* som all forsettlig bruk av makt, tvang eller trusler mot en annen person som resulterer i eller har høy sannsynlighet for å resultere i død, fysiske eller psykiske skader.¹ En annen mye brukt definisjon, både i Norge og internasjonalt, skriver seg fra den norske psykologen Per Isdal. Han definerer vold som «enhver handling rettet mot en annen person, som gjennom at denne handlingen skader, smerter, skremmer eller krenker, får den personen til å gjøre noe mot sin vilje eller slutte å gjøre noe den vil». Isdal opererer med fem voldsformer: fysisk, seksuell, materiell, psykisk og latent vold.²

Nyere definisjoner av voldsbegrepet omfatter også digital og økonomisk vold. Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) sin voldsdefinisjon er et eksempel på dette. NKVTS forstår vold som både fysisk, psykisk, seksuell, materiell, økonomisk, digital og latent vold, samt negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnsslemlestelse.³ I denne definisjonen er negativ sosial kontroll integrert i voldsbegrepet.

Digital vold er ikke en egen form for vold, men er et samlebegrep for overgrep som foregår over ulike digitale plattformer, som for eksempel via

¹ Verdens helseorganisasjon 2002: side 80.

² Isdal 2018: side 6.

³ NKVTS 2018a.

mobiltelefoner, internett, sosiale medier, e-post og sporingenheter for geolokalisering.⁴ Digitale plattformer kan tilrettelegge eller forsterke eksisterende former for vold eller overgrep. Teknologi kan også muliggjøre overgrep, som for eksempel publisering av intime bilder på nett eller misbruk av digitale brukerprofiler på sosiale medier. Digital vold kan også skje over landegrensene. Vold via digitale medier har ofte de samme kjennetegnene som psykisk vold, og kan påvirke offerets selvfølelse og skape frykt, uro og angst. *Økonomisk vold* er en samlebetegnelse på ulike måter å forhindre en person fra å råde over egen økonomi eller felles økonomi. Den utsatte kan for eksempel nektes adgang til egen eller felles bankkonto, forhindres fra å ha en inntekt og dermed presses til å måtte be om penger eller tvinges til å skrive under på lån som gjør at vedkommende risikerer å få stor gjeld.⁵ Den økonomiske volden fratruer den utsatte muligheter og friheter, og den utsatte blir avhengig av og underordnet den andre. *Økonomisk vold* blir av og til definert som en form for psykisk vold, av og til som en egen voldsform.

Med vold i nære relasjoner siktes det til *vold* som skjer innenfor *en nær familierelasjon*. Hvilken personkrets dette omfatter, kan variere innenfor ulike fagdisipliner. I norsk straffelov defineres «nære relasjoner» som relasjonen med nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer, nåværende eller tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje, slektninger i rett nedstigende linje, i tillegg til personer i sin husstand eller i sin omsorg.⁶ I veileder om vold i nære relasjoner utarbeidet av NKVTS, er det anvendt en videre forståelse av «nære relasjoner» ved å inkludere vold utøvd av storfamilie, vold i kjærestere relasjoner og vold mellom personer i bofellesskap.⁷ Regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner beskriver vold i nære relasjoner «som vold og seksuelle overgrep fra nåværende eller tidligere partner, vold og overgrep mot barn fra foreldre eller andre familiemedlemmer, og eldre som utsettes for vold fra partner, barn, barnebarn eller andre i nære relasjoner. Volden kan også utøves av andre i familien, herunder svigerfamilien, og det kan være flere utøvere fra flere hushold.»⁸

Ifølge NKVTS kjennetegnes vold i nære relasjoner gjerne ved at det er følelsesmessige bånd mellom utøveren og den utsatte og at volden foregår hjemme i det skjulte, over tid.⁹ Volden kan være jevnlig og prege hverdagen. Den kan ta form av både fysisk vold, sterk sosial kontroll, trusler og psykisk vold. Den kan også være episodisk, gjerne knyttet til konkrete konflikter i parforholdet. Selv om det ved episodisk vold kan være lenge mellom hver episode, kan volden prege hele relasjonen og den utsattes hverdag. Dette er fordi den som er blitt utsatt for vold, vil huske hendelsen og være tilbøyelig til å tilpasse seg for å forhindre ny voldsutøvelse.

En modell som brukes for å beskrive dynamikken i en voldelig nær relasjon, er «voldssyklusen». Forholdet kan gå i en «spiral», som går fra en rolig fase mellom partene, til at det bygges opp spenninger som resulterer i voldsutøvelse. Volden etterfølges av forsoning og omsorg, før en ny syklus begynner på nytt med en rolig fase som etter hvert bygger seg opp til nye voldsepisoder. I reparasjonsfasen kan den som utøver volden forsøke å reparere forholdet, for eksempel ved å vise anger, gi gaver og løfter om at forholdet skal bli bedre. Det er vanlig at de utsatte, både barn og voksne, kan bagatellisere volden, påta seg skylden for volden, føle skam og å tilpasse seg for å hindre nye episoder. Den utsatte kan også framprovosere en reaksjon for å få den nye voldsepisoden overstått, noe som kan gi en følelse av kontroll over egen situasjon.¹⁰

Det er en klar sammenheng mellom voldsutøvelse og psykisk og fysisk uhelse. Angst, depresjon, økt bruk av alkohol og andre rusmidler er noen av skadevirkningene. I tillegg har voldsutøvere høyere forekomst av kreft, hjerte- og karsykdommer og fallskader.¹¹

3.3 Psykisk vold

3.3.1 Hva er psykisk vold?

Psykisk vold brukes som regel for å betegne ulike former for psykiske krenkelser som foregår gjentatte ganger over tid, som for eksempel trusler, tvang, overvåkning, kontroll, verbal trakassering, isolering og å være vitne til vold mot andre.

Det er utfordrende å gi en presis definisjon av psykisk vold. Begrepet defineres på ulike måter av ulike aktører og i ulike fagdisipliner. Ofte avgrenses psykisk vold til nære relasjoner, slik

⁴ NKVTS 2022.

⁵ NKVTS 2018b.

⁶ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 282 om mishandling i nære relasjoner.

⁷ NKVTS 2018a.

⁸ Prop. 36 S (2023–2024) punkt 1.1.1.

⁹ NKVTS 2018a.

¹⁰ Ibid.

¹¹ NKVTS 2018c.

som mellom ektefeller eller samboere, barn og andre familiemedlemmer. Andre definisjoner inkluderer også andre mellommenneskelige forhold, slik som relasjoner på skolen, på arbeidsplasser, i et idrettsmiljø, i religiøse miljøer eller i institusjoner som for eksempel fengsler eller i omsorgsboliger.¹²

I strafferetten opereres det tradisjonelt med et snevert voldsbegrep, som i utgangspunktet bare omfatter fysisk vold. Både psykiske krenkelser og økonomiske krenkelser kan være straffbare, men da under andre begreper, slik som trusler, tvang, hensynsløs atferd, bedrageri, mishandling i nære relasjoner mv.¹³

I samfunns- og helsefagene opereres det med et videre voldsbegrep. *Verdens helseorganisasjon* (WHO) skiller mellom emosjonell (psykisk) mishandling og kontrollerende atferd når det gjelder partnervold.¹⁴ Som eksempler på emosjonell (psykisk) mishandling viser WHO til fornærmelser, bagatellisering/nedvurdering («belittling»), konstante ydmykelser, trusler om å ødelegge ting, trusler om å skade og trusler om å ta bort barna. I kontrollerende atferd inkluderer WHO det å isolere en person fra familie og venner, overvåke bevegelsene deres, å begrense deres tilgang til økonomiske midler, ta arbeid, utdanning eller medisinsk behandling.¹⁵

Per Isdal definerer psykisk vold som «alle måter å skade, skremme eller krenke på som ikke er direkte fysiske i sin natur, eller måter å styre eller dominere andre på ved hjelp av en bakenforliggende makt eller trussel».¹⁶ Han deler den psykiske volden inn i syv underkategorier:

1. *Direkte trusler om vold*, dersom den utsatte ikke retter seg etter voldsutøverens ønsker
2. *Indirekte trusler*, som er andre ytringer eller handlinger formidler voldelige konsekvenser, som et blikk
3. *Degraderende og ydmykende atferd*, som har til formål å såre eller krenke en annen person psykisk
4. *Kontroll* over andres liv med bruk av makt eller trusler, for eksempel kontroll over den andres tid, aktivitet, informasjon, sosial kontakt, påkledning, økonomi, atferd og vaner.
5. *Utagerende sjalusi* for å skremme eller kontrollere andre

¹² Se f.eks. Hjelpeskilden 2017; Høydal og Skjømning 2020; Foreningen mot psykisk vold 2024.

¹³ Se f.eks. straffeloven kapittel 24, 26 og 30.

¹⁴ Verdens helseorganisasjon 2012: side 1.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Isdal 2018: side 51.

6. *Indirekte eller direkte isolering* for å innskrenke en persons bevegelsesfrihet og livsrom, for eksempel ved at utøveren nekter den andre å gå ut, ha venner, gå på jobb og treffe egen familie

7. *Emosjonell vold* for å få personen til å føle seg liten, dårlig eller uviktig, for eksempel ved å neglisjere eller systematisk å overse eller overhøre personen.

Psykisk vold vil som regel innebære et kontrollregime. Den amerikanske sosiologen *Evan Stark* har utviklet begrepet «coercive control», som på norsk kan oversettes til «tvingende kontroll», for å beskrive et frihetskrenkende regime i et forhold.¹⁷ Begrepet har fått stor gjennomslagskraft i engelskspråklige land, og har blant annet vært inspirasjon til straffebestemmelser om coercive control i både England og Wales, Skottland og Canada.¹⁸ Ifølge Stark (2007) er den tvingende kontrollen et sett av kontrolltaktikker og strategier som kan bestå av både fysiske (fysisk vold og seksuell tvang) og ikke-fysiske handlinger (nedverdiggende behandling, trusler, isolasjon og kontroll). Den fysiske volden er ikke det viktigste kjennetegnet ved de fleste voldelige forhold, men sporadisk eller alvorlig fysisk vold gjør *kontrollen* i parforholdet effektiv. Når kontrollen er etablert, er det ikke alltid nødvendig å anvende fysisk vold på nytt ettersom kontrollen kan opprettholdes gjennom trusler og andre former for psykisk vold. Tvingende kontroll kjennetegnes ved at handlingene til sammen utgjør et frihetskrenkende regime, som innebærer at kontrollen er systematisk og omfattende, og begrenser og fratrar offeret grunnleggende rettigheter og friheter.

Psykisk vold kan være en indikator eller forløper til fysisk vold, og i de mest alvorlige tilfellene være en risikofaktor for partnerdrap. I NOU 2020: 17 fant Partnerdrapsutvalget at alle de 19 gjennomgatte partnerdrapene i Norge var preget av partnervold før drapet. I noen saker utsatte gjerningspersonen offeret for et svært alvorlig fysisk og psykisk voldsregime i mange år før drapet. I andre saker bestod volden hovedsakelig av fysisk vold, sosial kontroll og økonomisk vold.¹⁹

Partnerdrapsutvalget pekte også på at parforholdene ofte var preget av maktubalanse og avhengighetsmekanismer.²⁰ Ifølge partnerdrapsutvalget var maktubalansen og avhengigheten i

¹⁷ Stark 2007.

¹⁸ Se kapittel 7 for enkelte av disse.

¹⁹ NOU 2020: 17 punkt 11.2.

²⁰ NOU 2020: 17 punkt 11.1 og 11.5.2.

noen saker tilsynelatende knyttet til integrering, for eksempel ved at offeret hadde lært seg norsk og fått et sosialt nettverk, mens gjerningspersonen hadde begrenset språkkunnskap og sosialt liv. Ofrene i disse sakene synes å ha nådd større grad av selvstendighet og uavhengighet etter ankomst til Norge, mens gjerningspersonen tapte sin posisjon i familien og status i samfunnet. Denne utviklingen gikk raskt, og skjevheten i forholdet skapte stor frustrasjon hos både ofrene og gjerningspersonene. I andre saker var maktubalansen og avhengigheten knyttet til økonomi. I disse tilfellene var offeret økonomisk avhengig av gjerningspersonen, som tilsynelatende førte til at offeret fortsatte å bo med gjerningspersonen selv om forholdet var avsluttet. I atter andre saker var maktubalansen og avhengigheten knyttet til oppholdstillatelse. I disse tilfellene var den ene avhengig av den andre for å oppnå permanent oppholdstillatelse i Norge. I noen saker ble skjevheten tilsynelatende forsterket ved at den ene fungerte som tolk for den andre.

3.3.2 Utvalgets begrepsforståelse

Som gjennomgangen over illustrerer, er det vanskelig å definere psykisk vold på en presis måte. Begrepet omfatter et svært variert sett med handlinger eller atferd som ikke er av fysisk art, alt fra mindre krenkelser til grove overgrep. I motsetning til fysisk vold, som ofte blir forstått som én enkelthendelse, forstås psykisk vold primært som et mønster eller regime som foregår, og gjerne eskalerer, over tid.

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere hvorvidt personer som rammes av psykisk vold har et godt nok rettsvern. I denne sammenhengen, og med bakgrunn i de ulike definisjonene av psykisk vold gjennomgått ovenfor, forstår utvalget psykisk vold på følgende vis:

Psykisk vold er måter å skade, skremme eller krenke en annen person på og som ikke er av fysisk art. Normalt vil psykisk vold være et mønster av krenkende handlinger eller atferd som gjentas eller vedvarer over tid. Den psykiske volden kan blant annet bestå av direkte og indirekte trusler, degraderende og ydmykende atferd, kontroll, overvåkning, utagerende atferd, isolering og ulike typer emosjonelle krenkelser for å få personen til å føle seg liten, dårlig eller uviktig. Også krenkelser av økonomisk karakter som det å ta kontroll over en nær relasjons bankkonto, tvungen overføring av lønn, tvungen signering på ektepakter

eller lånedokumenter, eller ID-tyveri, kan inngå i et mønster av handlinger eller atferd som utgjør psykisk vold. Tilsvarende gjelder tilfeller hvor en person misbruker rettssystemet ved stadig å ta ut åpenbart grunnløse søksmål eller på annen måte åpenbart misbruker offentlige klageordninger eller lignende, med sikte på å plage en person.

Handlingene eller atferden kan ha forskjellig alvorlighetsgrad, alt fra grove krenkelser der den utsatte fratras grunnleggende friheter, til mildere former for press og kontroll. Enkeltstående psykiske krenkelser faller normalt utenfor betegnelsen psykisk vold, men én alvorlig trussel kan være av en slik art at en person lever under et vedvarende kontrollregime som må karakteriseres som psykisk vold, for eksempel en trussel om drap eller en trussel om å bli giftet bort. Psykisk vold utspiller seg som regel i relasjoner med skjev maktbalanse, som for eksempel mellom et barn og en omsorgsperson eller i et parforhold der den ene har makt og kontroll over den andre. Psykisk vold kan også utspille seg digitalt.

Utvalgets forståelse er ment som et utgangspunkt for vurderingen av om utsatte for psykisk vold har et tilstrekkelig godt rettsvern gjennom lovgivningen.

3.3.3 Forholdet mellom psykisk vold mot voksne og barn, barnemishandling og uhensiktsmessig oppdragspraksis

Psykisk vold mot barn og voksne har flere likhetstrekk. Barn befinner seg imidlertid i et mer asymmetrisk makt- og avhengighetsforhold til sine omsorgspersoner og andre voksenpersoner, og har ikke samme mulighet til å forsvare seg eller komme seg bort fra situasjonen. Samtidig vil grensesetting, kontroll og en viss maktutøvelse overfor barn være en legitim del av barneoppdragelsen. På bakgrunn av disse særtrekkene er det utviklet egne definisjoner av psykisk vold mot barn.

Begrepet «barnemishandling» brukes ofte som en samlebetegnelse på overgrep mot et barn av en omsorgsgiver. WHO definerer barnemishandling som alle former for fysisk og/eller psykisk mishandling, seksuelle overgrep, omsorgssvikt eller uaktsom behandling eller kommersiell eller annen utnyttelse, som resulterer i faktisk eller potensiell skade på barnets helse, overlevelse, utvikling eller verdighet i sammenheng med et ansvars-, tillits- eller maktforhold.²¹ Ifølge

WHOs definisjon utgjør psykisk vold en form for barnemishandling, og er ikke det samme som forsømmelse («neglect») og omsorgssvikt.

Det danske forsknings- og analysesenteret for velferd (VIVE), har på bestilling av Socialstyrelsen utarbeidet et vitenskapsgrunnlag om psykisk vold mot barn i hjemmet.²² Forskerne viser til at det er begrenset med kunnskap om psykisk vold mot barn, og ofte er barnets stemme fraværende i forskningen. Det blir også vist til at det mangler kunnskap om hvordan psykisk vold manifesterer seg på ulike alderstrinn. Den lave oppmerksomheten på psykisk vold mot barn kan skyldes at det er kulturelle forskjeller i forståelsen av hva som er upassende oppdragsstrategier. En annen forklaring er at psykisk vold ofte foregår innenfor hjemmets fire vegger uten å etterlate seg synlige merker som ellers kunne påkalle oppmerksomhet fra fagpersoner som et barn har kontakt med. En tredje forklaring er at det er utfordrende å definere hva psykisk vold er.²³

Forskerne framhever at det definatoriske grunnlaget er uklart fordi det ofte ikke er et tydelig skille mellom psykisk vold og følelsesmessig omsorgssvikt.²⁴ I rapporten til VIVE bruker forskerne *barnemishandling* som en samlebetegnelse på alle typer overgrep og forsømmelser som barn utsettes for av sine nære relasjoner. Psykologisk mishandling utgjør etter denne definisjonen en selvstendig form for barnemishandling, og omfatter: psykisk vold, følelsesmessig omsorgssvikt og det å være vitne til vold.²⁵ Det vil føre for langt å beskrive analysen nærmere her, men to viktige kilder som rapporten benytter til å beskrive slike definisjonsutfordringer er *The American Professional Society on Abuse of Children (APSAC)* og *Wolfe og McIsaac (2011)*.

APSAC bruker begrepet psykisk mishandling («psychological maltreatment») for å betegne et gjentatt mønster eller ekstrem(e) hendelse(r) ovenfor et barn i omsorgsrelasjoner, som hindrer barnets grunnleggende psykologiske behov, for eksempel behov for trygghet, sosialisering, emosjonell og sosial støtte, kognitiv stimulering og respekt. Den psykologiske mishandlingen formidler ofte at barnet er verdiløst, defekt, uønsket, truet, utskiftbar eller primært nyttig for å møte *andres* behov.²⁶ APSAC beskriver seks underkate-

gorier av psykisk mishandling mot barn: fiendtlig avvissning, terrorisering, utnyttelse/korrumpering, manglende følelsesmessig responsivitet, isolering og psykisk, medisinsk eller utdanningsmessig forsømmelse.²⁷ Dette omfatter blant annet verbale og ikke-verbale handlinger fra omsorgsgiveren som avviser eller nedverdiger et barn, eller får barnet til å skamme seg, å latterliggjøre barnet, å konsekvent utsette barnet for forskjellsbehandling, for eksempel gjennom kritikk eller straff, å pålegge barnet å utføre urimelige mengder husarbeid i hjemmet, gi det færre goder som mat og klær mv. Det omfatter også det å true med å forlate barnet, sette rigide eller urealistiske forventninger til barnet kombinert med trusler om straff hvis barnet ikke innfrir forventningene, voldsutøvelse, eller trusler om voldsutøvelse rettet mot barnet eller personer barnet står nær, barnets kjæledyr eller gjenstander. Det omfatter videre å nekte barnet å ha tilgang til nødvendig mat, lys, varme, hvile eller tilgang til toalett mv.

Når det gjelder grensen mellom psykisk vold og uhensiktsmessig oppdragspraksis, trekker VIVEs rapport fram Wolfe og McIsaacs modell om barneoppdragelse. Wolfe og McIsaac (2011) forstår foreldres oppdragspraksis på en glideskala, der man i den ene enden av skalaen finner en konstruktiv og god oppdragerstil. I den andre enden av skalaen finner man omsorgsutøvelse som har karakter av psykisk vold eller følelsesmessig omsorgssvikt.²⁸ Den upassende eller uhensiktsmessige oppdragerstilen finnes et sted mellom disse ytterpunktene.

Modellen hviler på to grunnleggende dimensjoner: om foreldre viser høy eller lav grad av responsivitet (*responsiveness*) i forhold til barnet, og i hvilken grad de stiller krav/utøver kontroll over barnet.²⁹ Responsivitet refererer til nivået av aksept og sensitivitet som forelderen uttrykker overfor barnet, mens krav/kontroll sikter til klarheten i forventningene som forelderen har til barnets oppførsel, samt tilsyns- og disiplinærstrategiene som brukes for å oppnå disse målene. Ifølge Wolfe og McIsaac (2011) må begge elementene være til stede for å maksimere de positive utviklingsresultatene til barnet.³⁰ Konstruktiv oppdragsstil finnes ved å balansere responsivitet og kontroll. Dette gjelder for eksempel en *autoritativ* barneoppdragelse der foreldre gir kontinuerlig varme og støtte, og som samtidig anvender

²¹ Verdens helseorganisasjon 1999.

²² Ottosen mfl. 2020.

²³ Ottosen mfl. 2020: side 107 flg.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ottosen mfl. 2020: side 15.

²⁶ APSAC 2019: side 3-5.

²⁷ Ibid.

²⁸ Wolfe og McIsaac 2011: side 802-813.

²⁹ Ottosen mfl. 2020: side 18; Wolfe og McIsaac 2011.

³⁰ Wolfe og McIsaac 2011: side 803.

der disiplinære tiltak som er moderat, proporsjonale og konsekvente. Når det er hensiktsmessig, begrunner foreldre hvorfor barnets oppførsel er upassende. På denne måten letter de barnets internalisering av sosiale normer og moralkoder. Oppdragelsesstiler som ikke balanserer disse elementene, faller inn under samlebetegnelsen uhen-siktsmessig foreldrepraksis. Dette kan enten ta form av *ettergivende* oppdragelsesstil, der omsorgspersonen følger barnets impulser og ønsker og stiller få krav til det, eller *autoritær* oppdragelsesstil, der graden av kjærlighet og lydhørhet for barnet er lav, mens graden av kontroll, regler og krav til lydighet er høy.

Ifølge Wolfe og McIsaac (2011) er det både likheter og forskjeller mellom upassende foreldre-atferd og atferd som bruker mer ekstreme, harde oppdragelsesmetoder, deriblant psykisk vold.³¹ Begge tilfellene består som regel av en overvekt av negative, harde omsorgs- og oppdragelsesmetoder sammenlignet med positive. Det er få kom-penserende faktorer eller ressurser som kan mot-virke de harde eller upassende omsorgs- og oppdragelsesmetodene, som for eksempel positive samspill mellom familiemedlemmer eller et støt-tende sosialt nettverk. Omsorgs- og opplæ-ringsmetodene er dessuten dårlig tilpasset bar-nets individuelle behov, og samsvarer ikke med gjeldende minimumsstandarder eller kulturelle normer og forventninger til hvordan man oppdrar barn. Til tross for flere likhetstrekk mellom fenomenene, peker Wolfe og McIsaac (2011) på at den psykisk krenkende og neglisjerende oppdra-gelsesstilen har et mer *kronisk og alvorlig mønster* som kan eskalere over tid. I tillegg er den typisk *mer ekstrem og destruktiv*. Det er altså snakk om en glidende overgang fra uhen-siktsmessig oppdragelsesstil til psykisk vold.³²

3.3.4 Konsekvenser og skadevirkninger

Psykisk vold kan ha alvorlige og langvarige skade-virkninger for den utsatte, og inkluderer blant annet: negativt selvbilde eller selvfølelse, mang-lende tro på egne vurderinger og egen virkelig-hetsoppfatning, følelse av skam, skyld, tristhet, hjelpeløshet, håpløshet, sinne og forvirring, vanskeligheter med å etablere relasjoner eller knytte følelsesmessige bånd til andre mennesker, opple-velse av isolasjon og sosial tilbaketrekking, vanskeligheter med å stole på andre, konsentrasjons-

og hukommelsesvansker, søvnvansker, kropps-lige plager, svimmelhet og generell tretthet.³³

Psykisk vold kan føre til psykiske lidelser som angst og depresjon, samt økt risiko for selvmords-forsøk, risiko for å utvikle alkoholmisbruk og å miste kontakten med arbeidsmarkedet, familie og venner.³⁴ Det kan også føre til PTSD (posttrauma-tisk stress syndrom).³⁵ En dansk studie om kvin-ner på krisesentre fant at over halvparten av kvin-nene som hadde blitt utsatt for psykisk vold, hadde utviklet PTSD og at psykisk vold var en sterkere risikofaktor for andre psykiske helseut-fall enn fysisk og seksuell vold.³⁶ Statistisk sen-tralbyrå (SSB) fant i Livskvalitetsundersøkelsen for 2021 at «fornedring eller ydmykelser over len-gre tid» var den livshendelsen som var sterkest forbundet med psykiske problemer, både på kort og lang sikt.³⁷

Det er også dokumentert at det å være utsatt for psykisk vold i barndommen kan gi alvorlige skadevirkninger langt ut i voksenlivet.³⁸ Psykisk vold kan forårsake depresjon, negativt selvbilde, økt sårbarhet for selvmordstanker, narkotikamis-bruk, spiseforstyrrelser, emosjonell ustabilitet, lærevansker og dårlige akademiske prestasjo-ner.³⁹ Også norske studier viser at psykisk vold i barndommen kan gi alvorlige skadevirkninger, som for eksempel angst og depresjon i voksen alder.⁴⁰

3.4 Negativ sosial kontroll

3.4.1 Bakgrunn

Sosial kontroll er et sentralt begrep i samfunnsvi-tenskapen, som betegner de sosiale prosessene som får medlemmer av et samfunn til å innrette seg etter bestemte normer for «normal oppførsel». ⁴¹ Samfunnets bruk av formaliserte lover for å regulere innbygges atferd og rettsvesenets håndhevelse av disse normene, er en form for sosial kontroll. Foreldres oppdragelse av barn er også en form for sosial kontroll. Sosial kontroll er ikke negativ i seg selv, og forskningen understre-

³¹ Wolfe og McIsaac 2011: side 806.

³² Se også Ottosen mfl. 2020: side 18-21.

³³ NKVTS 2021.

³⁴ Se f.eks. Dokkedahl mfl. 2019 og Dokkedahl mfl. 2021.

³⁵ Ibid.

³⁶ Dokkedahl mfl. 2021.

³⁷ Støren og Rønning 2021.

³⁸ Se f.eks. APSAC 2019; Ottosen mfl. 2020.

³⁹ APSAC 2019: side 6-7.

⁴⁰ Thoresen mfl. 2015.

⁴¹ Uglevik 2019.

ker gjerne at for lite sosial kontroll kan være et like stort problem som for mye sosial kontroll.⁴²

Når sosial kontroll blir *negativ*, er ikke alltid lett å avgjøre. Grensen vil blant annet bero på gjeldende sosiale og kulturelle normer, hvilke virkemidler som anvendes, og i hvilken grad kontrollen krenker den enkeltes autonomi og fysiske og psykiske integritet.⁴³

Begrepet negativ sosial kontroll anvendes ikke i dagens lovgivning, men brukes i både politiske og rettslige dokumenter, av forvaltningen, forskningsmiljøer og av ulike aktører i hjelpeapparatet. Begrepet ble tatt inn i regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, *Retten til å bestemme over eget liv (2017–2020)*, og ble videreført i nåværende handlingsplan *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*. Begrepet erstattet de tidligere begrepene *ekstrem kontroll* og *alvorlige begrensninger av unges frihet*, som ble brukt i tidligere handlingsplaner.

Begrepet negativ sosial kontroll forstås og brukes noe ulikt av ulike aktører.⁴⁴ I nåværende handlingsplan *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)* forstås begrepet som:

[P]ress, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og fremtid. Dette gjelder for eksempel den enkeltes selvbestemmelse over egen identitet, kropp og seksualitet, frihet til å velge venner, fritidsaktiviteter, religion, påkledning, utdanning, jobb, kjæreste og ektefelle, og til å be om helsehjelp. I vurderingen av om et handlingsmønster utgjør negativ sosial kontroll, skal det tas hensyn til den kontrollerte partens alder og utvikling, samt til prinsippet om barnets beste.⁴⁵

Negativ sosial kontroll er ikke et internasjonalt anerkjent eller mye brukt begrep. Foruten Norge, benyttes begrepet hovedsakelig i Danmark, hvor innsatsen mot negativ sosial kontroll har vært forankret i flere handlingsplaner og strategier. I 2021 ble begrepet «negativ sosial kontroll» tatt inn i den danske straffeloven § 243 om psykisk vold. Sverige benytter ikke begrepet negativ sosial kontroll, men begrepet «hedersrelaterat våld och för-

tryk» (på norsk 'æresrelatert vold og undertrykkelse') brukes om lignende saker.

3.4.2 Utvalgets begrepsforståelse

Etter utvalgets syn lar negativ sosial kontroll seg vanskelig definere presist. Grensen mellom akseptabel og uakseptabel sosial kontroll er glidende, og opplevelsen av hva som er krenkende atferd kan variere fra person til person. En fullstendig begrepsavklaring er en krevende, kanskje også umulig øvelse. I likhet med andre begreper, som psykisk vold og vold i nære relasjoner, kan også negativ sosial kontroll forstås og defineres ulikt av ulike aktører og fagdisipliner.

Når det gjelder det nærmere innholdet i begrepet negativ sosial kontroll, tar utvalget utgangspunkt i handlingsplanens definisjon, men med en presisering for å få fram at kontrollen kan være begrunnet i ulike motiver:

Negativ sosial kontroll er bruk av press, oppsyn, trusler, tvang eller annet som systematisk begrenser individet i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer vedkommende i å ta selvstendige valg om eget liv og framtid. I vurderingen av om et handlingsmønster utgjør negativ sosial kontroll, skal det tas hensyn til den kontrollerte personens alder og utvikling samt til prinsippet om barnets beste. Kontrollen kan ha til hensikt å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer, herunder for å bevare eller gjenopprette ære eller anseelse. Kontrollen kan også ha andre motiver.

Tvangsekteskap, ufrivillig utenlandsopphold og mishandling kan være et ledd i den negative sosiale kontrollen. Utvalget framhever imidlertid at det er viktig at straffbare handlinger benevnes som de straffbare handlingene de er, men uten å miste kontrollaspektet av syne. Fordelen med begrepet negativ sosial kontroll er at det bidrar til å se underliggende fellestrekk mellom forskjellige former for krenkelser og begrensninger i den utsattes liv. Ved å se krenkelsene og begrensningene i sammenheng, synliggjøres utøverens motivasjon, dynamikken i krenkelsene, maktforholdet mellom utøver og utsatt og de samlede skadevirkningene for den utsatte. Begrepet kan dermed bidra til å se den utsattes situasjon i sin helhet.

En person som er utsatt for tvangsekteskap kan også ha vært utsatt for andre handlinger som ledd i et omfattende kontrollregime. Og motsatt, mildere former for negativ sosial kontroll kan

⁴² Se f.eks. Friberg og Sterri 2023; Friberg og Bjørnset 2019.

⁴³ Smette mfl. 2021.

⁴⁴ Se en tabelloversikt over likheter og forskjeller mellom enkelte definisjoner i Proba samfunnsanalyse 2021: side 17.

⁴⁵ Kunnskapsdepartementet 2021: side 8.

være forløpere til mer alvorlige handlinger som tvangsekteskap og ufrivillig utenlandsopphold dersom den utsatte bryter med familiens normer.

3.4.3 Forholdet mellom negativ sosial kontroll og foreldrekontroll

I Norge er utgangspunktet at foreldre i kraft av foreldreansvaret har rett og plikt til å treffe avgjørelser på vegne av barn. Prinsippet om barns medbestemmelse og selvbestemmelse modifiserer dette utgangspunktet. Foreldrenes utøvelse av foreldreansvaret skal ta hensyn til barns rett til medvirkning og selvbestemmelse, som øker jo eldre og mer modne de blir. I tillegg står prinsippet om kjønnslikestilling sterkt. Restriksjoner og begrensninger som rettes mot et bestemt kjønn, regnes ofte som negativ sosial kontroll, som urimelig begrenser livsutfoldelsen.⁴⁶

Det er en glidende overgang mellom ansvarsbevisst og omsorgsfull oppdragelse og legitim grensesetting av foreldre på den ene siden, og for streng kontroll på den andre. Hva som anses som legitimt handler imidlertid ikke bare om graden av kontroll, men også om hva slags normer man forsøker å håndheve. Foreldrekontroll som har til hensikt å håndheve normer som står i motsetning til normene i samfunnet for øvrig, vil i større grad bli karakterisert som negativ sosial kontroll. At foreldre bruker streng kontroll for å hindre at ungdom bruker narkotika, vil i Norge ofte anses som legitimt. Hvis de bruker like streng kontroll for å hindre ungdom i å ha kjæreste, vil de lettere risikere å komme i konflikt med barns rett til selvbestemmelse og privatliv i henhold til norsk lov.

Hva som oppfattes som legitim foreldrekontroll varierer derfor mellom ulike samfunn og kulturer, og de fleste saker om negativ sosial kontroll er derfor knyttet til ulike etniske eller religiøse minoritetsgrupper. Et sentralt skille i denne sammenhengen går mellom samfunn preget av henholdsvis individualisme og kollektivism. I individualistisk orienterte samfunn og miljøer verdsettes individets autonomi, og ungdomstiden er en tid for gradvis løsrivelse og økt selvstendighet. I kollektivistisk orienterte samfunn og miljøer verdsettes derimot fellesskapets interesser og anseelse (ære) i større grad, og ungdomstiden er en tid for å gradvis finne sin plass som en del av kollektivet. Gjennomregulerte velferdsstater som den norske er typisk forbundet med individualistiske normer, samtidig som såkalte «svake stater» er ofte preget av kollektivistiske normer. Dette

fordi familie, slektskap, samt religion og forestillinger om ære, spiller en langt større rolle i å regulere sosialt liv.⁴⁷

Negativ sosial kontroll knyttes ofte til en autoritær oppdragelsesstil, kjennetegnet ved at omsorgsgivere kontrollerer og korrigerer barnets atferd og holdninger og vektlegger respekt for personer som står høyere i familiehierarkiet. Unge forventes å ta ansvar for familiens velferd og omdømme/ære og innordne seg fellesskapet. Unge kan oppleve at de oppdras med fokus på egne evner og interesser, men likevel med en klar forventning om å innordne seg fellesskapets verdier.⁴⁸

Ifølge Friberg og Bjørnset (2019) avhenger ungdoms opplevelse av å være utsatt for streng sosial kontroll i stor grad av deres egne holdninger og tilpasninger. Å internalisere familiens forventninger kan være en tilpasning som tillater den unge å unngå konflikt og samtidig oppleve autonomi og selvstendighet i hverdagen. Andre velger å omfavne en religiøs identitet, som en måte å distansere seg fra familiens krav på, samtidig som man binder seg til et sett med leveregler som gir aksept og legitimitet. Noen går i konflikt – enten i form av brudd og oppgjør eller i form av små hverdagskamper. Mange lever såkalte dobbeltliv, der man veksler mellom ulike forventninger og krav på ulike arenaer. Dette innebærer imidlertid at alle relasjoner blir potensielt sårbare – det er først når noe går galt, at man merker konsekvensene.⁴⁹

3.4.4 Motiver og aktører

I den offentlige debatten forbindes negativ sosial kontroll primært med innvandrere, og de fleste sakene som fanges opp av hjelpeapparatet er knyttet til innvandrergupper fra Midtøsten, og deler av Afrika og Sør-Asia. Forskning og erfaring fra hjelpeapparatet har imidlertid vist at denne type kontroll også finnes i andre miljøer, blant annet i enkelte tros- og livssynssamfunn preget av sterkt indre samhold (lukkede trossamfunn).⁵⁰

Negativ sosial kontroll kan være rettet mot både voksne og barn, og mot begge kjønn, men jenter og kvinner er særlig utsatt. Kontroll av voksne kan utøves av ektefelle, samboer eller kjæreste, eller av medlemmer av den utsattes storfamilie eller svigerfamilie, samt av den utsattes

⁴⁷ Friberg 2019: side 23.

⁴⁸ Bredal 2011: side 121.

⁴⁹ Friberg og Bjørnset 2019: side 144.

⁵⁰ Se f.eks. Friberg og Sterri 2023; Kompetanseteamets årsrapport 2022; Hjelpekilden 2017.

⁴⁶ Se f.eks. Smette mfl. 2021: side 7-8.

øvrige sosiale miljø. For barn og ungdom er foreldre eller andre omsorgspersoner ofte utøvere av den negative sosiale kontrollen, men det varierer hvorvidt begge foreldrene er utøvere. I en studie av barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll, fant forskerne at mor kan være både utsatt for fars vold og selv utøve vold og krenkelser. Noen mødre kan være den mest kontrollerende forelderen, mens andre utøver ikke vold selv, men forhindrer heller ikke fars vold mot barna.⁵¹

Negativ sosial kontroll utøves også av andre enn foreldrene, for eksempel eldre søsken, storfamilien eller naboer.⁵² I flere saker er det en eldre bror som har vært mest kontrollerende og voldelig. Flere gutter beskriver dessuten at de står i en posisjon der de er i et krysspress om å være både utøver og utsatt for kontroll.⁵³ Kontrollen kan også utøves av andre enn den utsattes nærmeste familie, som for eksempel av medlemmer av den utsattes storfamilie, fra tette sosiale nettverk i nabolag eller i etniske og religiøse grupper. Foreldre som utøver sterk kontroll over egne barn, opplever ofte at de står under press fra andre personer i egen slekt eller miljø. Kontrollen kan dessuten utøves over landegrensene, for eksempel av slekt som befinner seg i andre land. Slik transnasjonal negativ sosial kontroll kan arte seg i form av uønsket deling, eller trusler om deling av bilder eller videoer, ryktespredning, sverting, utestenging og overvåking.⁵⁴

Det finnes ulike motiver for å utøve negativ sosial kontroll, og flere ulike motiver kan spille inn samtidig og påvirke hverandre. Kontrollen kan ha til hensikt å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer, slik flere definisjoner legger vekt på. I slike tilfeller kan utøverne ønske å sørge for at de utsatte unngår personer, handlinger og aktiviteter som regnes som uanstendige eller uakseptable. Frykt for sosiale sanksjoner og tap av anseelse er ofte drivere. Utøveren kan ha en bekymring for selv å bli utsatt for negativ sladder og ryktespredning i sitt miljø. Motivet for negativ sosial kontroll kan imidlertid også handle om utøverens personlige behov for å kontrollere.⁵⁵ I miljøer der negativ sosial kontroll er utbredt, vil kontrollen av barn og unge ofte strammes inn i forbindelse med puberteten,

og særlig fra ungdomsskolealder.⁵⁶ Dette kan tyde på at kvinners seksualitet før ekteskapet er en sentral motivasjon bak kontrollen.⁵⁷

Negativ sosial kontroll rettet mot barn og unge kan være utløst av foreldrenes bekymring for at familien skal tape ære dersom de unge ikke oppfører seg i tråd med familien eller miljøets normer. Negativ sosial kontroll kan også ha andre motiver, for eksempel å beskytte barn og unge mot atferd som anses som farlig eller skadelig, for å bevare hjemlandets kultur i Norge eller for å håndheve religiøse normer.

I Friberg og Bjørnset (2019) ble ungdommer med og uten innvandrerbakgrunn i alderen 16–17 år spurt om deres egne og foreldrenes holdninger til seksualitet og kjønnsroller, samt om foreldre-restriksjoner. De unge ble blant annet bedt om å ta stilling til utsagnene «jeg får sjelden lov til å være sammen med venner på fritiden» og «foreldrene mine vil ikke at jeg skal være sammen med noen av det motsatte kjønn på fritiden, uten at det er voksne til stede».⁵⁸ Studien viste at det i en del innvandrergupper er langt mer konservative holdninger til unges, særlig jenters, seksualitet og relasjoner mellom kjønnene enn i den øvrige befolkningen. Ifølge undersøkelsen opplever gutter til dels restriksjoner på å være sammen med venner generelt, mens jenter oftere opplever restriksjoner på å være sammen med noen av det motsatte kjønn. Årsakene bak restriksjonene er sammensatte. Undersøkelsen viste at følgende faktorer hadde direkte effekt på opplevde restriksjoner:

- Landbakgrunn: Unge med foreldre født i Pakistan, Midtøsten og Nord-Afrika, Somalia, Sri Lanka og Sør- og Øst-Asia hadde økt sannsynlighet for å oppleve foreldre-restriksjoner.
- Innvandringsstatus og botid: Personer som var født i utlandet var mer utsatt for foreldre-restriksjoner enn de som er født i Norge av innvandrede foreldre. Og jo lenger familien hadde bodd i Norge, jo mindre var sannsynligheten for å rapportere om sterke restriksjoner.
- Skoleprestasjoner: personer med karakterer over gjennomsnittet er mindre utsatt for foreldre-restriksjoner enn de med karakterer under gjennomsnittet.
- Foreldrenes kulturelle og religiøse orientering: Undersøkelsen viste at jo sterkere hjemlandsorientert foreldrene er, og jo mer religiøse

⁵¹ Bredal og Melby 2018: side 27-32.

⁵² Ibid.

⁵³ Bredal 2011: side 99-100; Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 3.1.

⁵⁴ Proba samfunnsanalyse 2022: side 38-39.

⁵⁵ Proba samfunnsanalyse 2022: side 35.

⁵⁶ Bredal og Melby 2018: side 27-29.

⁵⁷ Smette mfl. 2021: side 19-21; Bredal og Melby 2018: side 28-29.

⁵⁸ Friberg og Bjørnset 2019: side 59.

øse de er, jo større er sannsynligheten for å rapportere om foreldrerestriksjoner.

Forfatterne tolker sine funn som at graden av foreldrerestriksjoner til dels kan knyttes til landspecifikke kulturelle forhold, at det pågår en sosial endringsprosess i retning av mer liberal praksis over tid, at de unges egne ressurser og forhandlingsposisjon – i form av gode karakterer i skolen – har en viss beskyttende effekt, og at foreldrenes kulturelle orientering og grad av religiøsitet har stor betydning for graden av foreldrerestriksjoner.

Studier har vist at noen innvandrede foreldre føler at de ikke forstår det samfunnet og de utfordringene som møter barna deres, samtidig som deres måte å utøve foreldreskap på og de verktøyene de tradisjonelt har hatt i barneoppdragelsen ikke er tilgjengelige i Norge – med tap av kontroll som resultat.⁵⁹ Friberg (2019) viser at mange foreldre opplever en grunnleggende usikkerhet i møte med det norske samfunnet og har behov for støtte i oppdragelsen.⁶⁰ Nesten alle respondene la vekt på at de savner fellesskapet i storfamilie og slekt fra hjemlandet, og at de føler seg alene i det å være foreldre i Norge. Mange bekymrer seg også for normoppløsning og forvitrede fellesskap i takt med at barna tar til seg norske vaner og orienteringer. Mens innvandrede foreldre i den offentlige debatten gjerne beskrives som utøvere av for streng sosial kontroll, var det mange av informantene som først og fremst opplevde at de mangler gode verktøy for grensesetting og disiplinering. Deres bekymringer handler ikke bare om seksualitet og relasjoner, men vel så ofte om rus, kriminalitet og skolegang. For mange innvandrede foreldre var det imidlertid glidende overganger mellom bekymringer for ting som anses som legitimt å bekymre seg for i Norge (som rus og skolegang), og ting som det ikke anses som legitimt å bekymre seg for (som krav om kyskhet og ærbarhet).

Negativ sosial kontroll kan også forekomme i enkelte lukkede trossamfunn. Hjelpeskildens rapport om unge som vokser opp i strenge religiøse miljøer, beskriver hvordan mange opplever kontroll av seksualitet, klær og kropp, utdannings- og yrkesvalg, relasjoner og tanke- og handlingsvalg.⁶¹ I enkelte menigheter formidles et negativt verdensbilde, og at det finnes onde krefter utenfor menigheten. Medlemmene læres opp til å ha en skepsis til medlemmer utenfor menigheten, og at

man bare kan være trygg ved å holde seg tett til menigheten.⁶² Dette kan føre til en manglende integrering i storsamfunnet, og til at medlemmene ikke tar imot hjelp fra mennesker eller instanser utenfor menigheten, som helsesøster og lærere. Flere undersøkelser har intervjuet avhoppere og ekskluderte fra lukkede menigheter.⁶³ De beskriver hvordan ulike former for press og kontroll kan utøves både innad i familier og fra ledelsen og andre i menigheten. Kontrollen er gjerne knyttet til troens endeperspektiv, en frykt for barnas framtidsutsikter i det hinsidige og et strev etter å være gudfryktig, og tok blant annet form av forbud mot skoledans og klassesaker, forbud mot å bade på samme strand som det annet kjønn og forbud mot musikk med trommer og bass. Utsatte beskrev ulike typer frykt og angst, som angst for dommedag, frykt for å ikke være god nok for Gud, frykt for å knytte seg til mennesker som ikke tror på «den eneste sannheten», frykt for å bli utestengt eller være ensom og frykt for å tape «sannheten» som har vært grunnmuren i livet. En del beskrev også at de ble utsatt for fysisk og psykisk vold.

Ikke-heterofile unge er særlig utsatt for negativ sosial kontroll.⁶⁴ Også erfaringer fra Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (Kompetanseteamet)⁶⁵ viser at det å identifisere seg som Lhbtqi+-personer kan føre til ekstra utsatthet.⁶⁶ Kompetanseteamet har erfaring med saker der de utsatte beskriver en oppvekst i familier og miljøer hvor de ikke møter aksept for sin seksuelle orientering.⁶⁷ Ifølge Kompetanseteamet kan ikke-aksepten være som en norm eller uskreven regel som barnet vokser opp med, og som er mer eller mindre uttalt. I noen saker har den skeive gjennom hele oppveksten forsøkt å skjule sin identitet som skeiv. I noen tilfeller internaliserer den unge familiens syn på det å være skeiv, som igjen fører til skam og selvforakt hos den skeive. I andre tilfeller har familien mistenkt at personen er skeiv, og forsøker og tvinge hen til å endre klesstil, talemåte, stemme,

⁶² Hjelpeskilden 2017: side 6-7.

⁶³ Se blant annet Skoglund mfl. 2008; Nielsen 2015; Hjelpeskilden 2023a; Hjelpeskilden 2023b.

⁶⁴ Se f.eks. Proba samfunnsanalyse 2021: punkt 6.1.3.

⁶⁵ Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er et nasjonalt tverretattlig fagteam som skal bidra til at tvangsekteskap, æresmotivert vold, negativ sosial kontroll og kjønnslemlestelse forebygges og avdekkes, og at utsatte får god hjelp. Kompetanseteamet gir veiledning til tjenester og frivillige organisasjoner som møter utsatte i sitt arbeid. Videre veileder teamet utsatte, og setter dem i kontakt med hjelpeapparatet.

⁶⁶ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 3.2.

⁶⁷ Ibid.

⁵⁹ Friberg 2019; Friberg og Bjørnset 2019.

⁶⁰ Friberg 2019.

⁶¹ Hjelpeskilden 2017: side 14-15.

gange og personlighet. Foreldre og søsken er redde for at andre skal oppdage at hen er skeiv, at folk skal begynne å spre rykter, og at det skal gå ut over familiens ære. Et resultat er ofte en oppvekst med negativ sosial kontroll og vold. Teamet erfarer at det i flere saker har vært frykt for å bli tatt med til foreldrenes opprinnelsesland som kan være land der det å være skeiv er ulovlig og straffes. Noen skeive frykter eller har opplevd konverteringsterapi. I noen saker velger den skeive å være åpne om sin Lhbtqi+ identitet, og utsettes på grunn av dette for vold, trusler, trakassering eller utstøtelse fra familien, miljøet eller trossamfunnet. Noen tør ikke stå fram av frykt for konsekvensene, som kan være alt fra skuffelse hos de nærmeste til vold og æresdrap.

3.4.5 Konsekvenser og skadevirkninger

Personer som utsettes for negativ sosial kontroll gjennom oppveksten fratras muligheten til å kunne ta egne valg etter hvert som de blir eldre. Dette kan føre til vansker med å bygge relasjoner, orientere seg i samfunnet, uttrykke- og ta selvstendige valg ut fra egne interesser og behov.⁶⁸ Skadeomfanget avhenger av flere faktorer, som handlingenes alvorlighetsgrad, den utsattes alder og opplevelse av kontrollen, hvorvidt den utsatte får støtte fra omgivelsene, og varigheten av kontrollen.

Friberg (2019) fant i sine spørreundersøkelser at foreldrerestriksjoner øker risikoen for psykiske helseplager og dårlig selvtillit, samt at mange utsatte opplever å leve et krevende dobbeltliv.⁶⁹ Personer utsatt for negativ sosial kontroll kan oppleve at de står i et krysspress mellom motstridende idealer og krav. På den ene siden defineres ungdommene som minoriteter, og dermed «annerledes» av majoritetsbefolkningen. På den andre siden blir ungdommene kontrollert av personer innad i minoritetsgruppen. Budskapet fra storsamfunnet, mediene og den offentlige debatten kan oppleves som tvetydig: På den ene siden tilbys de frihet og muligheter, men på den annen side føler de seg stemplet som mindreverdige og at de selv og deres identitet til stadighet omtales som et problem. Mange barn og unge forsøker å balansere ulike forventninger og ta vare på «det beste fra to verdener», men opplever det som tungt å måtte «kjempe på to fronter».⁷⁰

Negativ sosial kontroll øker også sannsynligheten for å være utsatt for andre former for over-

grep. I en undersøkelse av ungdommer i alderen 12–16 år fant Augusti og Hafstad (2019) at ungdom som opplever høy grad av kontroll fra foreldre, også opplever mer psykisk eller fysisk vold i hjemmet, uavhengig av landbakgrunn.⁷¹ Kontrollen innebærer ofte krav om at den utsatte passer inn i en stram rolle for oppførsel. Hvis den utsatte velger en annen rolle, risikerer hen å miste relasjoner og å bli utsatt for alvorlige sanksjoner. Kompetanseteamet viser til at frykt for reaksjoner på normbrudd kan resultere i psykisk uhelse som depresjon og angst. Noen kan streve med selvskauding og selvmordstanker.⁷²

Friberg og Sterri (2023) har undersøkt sammenhengen mellom sosial kontroll i 16-års alder og integreringsutfall i begynnelsen av 20-årene. Forskerne skiller mellom graden av foreldreinvolvering (at foreldre følger med på hvor ungdommene befinner seg og hvem de er sammen med) og foreldrerestriksjoner (at man ikke får lov til å delta i ulike typer sosiale aktiviteter og arenaer). Resultatene viste at foreldreinvolvering er forbundet med positive integreringsutfall i overgangen til voksenlivet, inkludert fullføring av videregående skole, overgang til høyere utdanning og mindre bruk av sosialhjelp. Foreldrerestriksjoner er derimot forbundet med manglende gjennomføring av videregående skole og økt bruk av sosialhjelp, samt økt sannsynlighet for å være gift og å ha barn i ung alder. De positive effektene av foreldreinvolvering gjelder begge kjønn, men er særlig tydelig for gutter. De negative effektene av foreldrerestriksjoner ser derimot ut til å kun gjelde for jenter. Forskerne tolker funnene dithen at innsatsen mot negativ sosial kontroll både bør ha som siktemål å styrke ungdommenes forhandlingsposisjon og ivareta deres frihet til å delta i sosiale aktiviteter med jevnaldrende, og samtidig bidra til å styrke foreldres mulighet og evne til å involvere seg i barnas liv og følge dem opp på en konstruktiv måte.⁷³

3.5 Æresmotivert vold og andre krenkelser

3.5.1 Bakgrunn

Ære defineres i vanlig norsk språkbruk som «anseelse, berømmelse, respekt, beundring».⁷⁴ Ære kan også bety godt navn og rykte.⁷⁵ Det mot-

⁶⁸ Bredal og Melby 2018: side 44-46.

⁶⁹ Friberg 2019: side 105-108 og 121-123.

⁷⁰ Friberg 2019: side 155-157.

⁷¹ Hafstad og Augusti 2019: side 136-137.

⁷² Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 3.2.

⁷³ Friberg og Sterri 2023.

⁷⁴ Bokmålsordboka 2024.

satte av ære er skam eller vanære. Ære er i utgangspunktet et universelt fenomen som forbindes med sosial anerkjennelse, omdømme, status og posisjon.⁷⁶ Æresbegrepet forstås imidlertid ulikt i ulike samfunn. Et viktig skille går mellom samfunn med svake statsdannelser, der familie, slekt og religion spiller en større rolle i folks liv med tanke på å tilby sosial sikkerhet, beskyttelse og håndhevelse av felles spilleregler, og samfunn der staten påtar seg ansvaret for individets sikkerhet og beskyttelse og griper inn i sosiale relasjoner for å beskytte den enkelte mot vold og overgrep, arbeidsuførhet og fattigdom.⁷⁷

Friberg (2019) viser til at ære ikke nødvendigvis handler om en kulturell essens eller et uttrykk for enkelte gruppers særegenheter, men at det derimot kan handle om hvordan folk tilpasser seg og organiserer sine sosiale relasjoner i ulike politiske kontekster. Moderne vestlige statsdannelser har gitt opphav til individualistiske normer, der verdier som uavhengighet og autonomi verdsettes, og personlige mål og holdninger tillegges stor vekt. Menneskers verdighet anses som noe iboende, som er uavhengig av andres oppfatning og som garanteres alle borgere. I fungerende velferdsstater, som Norge er, garanterer statens myndigheter i prinsippet like rettigheter for alle borgere uavhengig av familien, slektstilhørighet og sosioøkonomisk bakgrunn. Institusjoner som NAV, helsevesen og eldreomsorg sørger for et sosialt sikkerhetsnett; politi og rettsvesenet sørger for beskyttelse mot skadelige handlinger, mens massemedier og en demokratisk offentlighet legger grunnlaget for felles spilleregler og normer i samfunnet. Dette har gjort folk stadig mindre avhengige av familie, slektskap og religiøse fellesskap. I samfunn med svake statsdannelser, der institusjoner som rettsvesen, politi eller helsevesen enten er ikke-eksisterende, korrumpert eller svakt utviklet, er derimot familien, slekt og religion langt mer avgjørende for sosiale, politiske og økonomiske relasjoner. Når staten ikke garanterer grunnleggende rettigheter, er individene i langt større grad avhengig av andres anseelse – eller ære – for å kunne sikre seg hjelp, støtte og sosial sikkerhet.⁷⁸

Samfunn preget av æreskultur er vanligvis også preget av kollektivism, patriarkalske normer og sterk religiøsitet.⁷⁹ Kombinasjonen av

disse faktorene gjør at ære knyttes til familien som et kollektiv, det vil si at én persons handlinger påvirker andre personer i gruppen sin anseelse eller respekt.⁸⁰ I slike samfunn er det gjerne sterkere forventninger om å innordne seg familien eller slekten, og verdier som gjensidig avhengighet, lojalitet og lydighet er viktige.⁸¹ For kvinner er seksuell ærbarhet sentralt. En kvinnes brudd på seksuelle æreskodekser vil kunne «bringe skam» på hele storfamiliens ære, og det vil derfor ofte være en kollektiv oppgave å passe på at kvinners seksuelle rykte ivaretas.⁸²

Kollektivistiske storfamilier handler ikke bare om skam og kontroll, og ære er ikke alltid negativt. Det kan også handle om gjensidighet og trygghet.⁸³ Storfamilien kan skape emosjonelt tette fellesskap, der medlemmer i familien støtter og gir hverandre råd og på ulike måter er involvert i hverandres liv. Mange har erfaringer med å bli oppdratt av hele storfamilien. Respekt for og ivaretagelse av eldre står sentralt. Et sentralt premiss er at storfamilien ivaretar mange av de funksjonene som staten har i moderne velferdsstater.

Skillet mellom kollektivism og individualisme, og mellom «æreskultur» og «verdighetskultur» bør forstås som ytterpunkter, ved at de fleste samfunn har elementer av begge, om enn i varierende grad. Ære er heller ikke koblet til en spesifikk kultur eller religion. Fenomenet forekommer blant annet i den kristne, hinduistiske og islamske kulturkretsen, og forestillinger om ære kan også forekomme i ikke-religiøse sammenhenger, for eksempel i kriminelle miljøer. I dag assosieres den kollektive æreslogikken særlig til Nord-Afrika, Midtøsten og Sør- og Øst-Asia. Dette er imidlertid regioner som preges av stor intern variasjon og endring, og sosiale strukturer og verdier som er knyttet til ære er under press, både fra normative og økonomiske krefter.⁸⁴

Æreskulturelle normer kan påvirkes av migrasjon. Friberg og Bjørnset (2019) viser til at migrasjon til et samfunn som det norske ofte vil bidra til at kulturelle verdier svekkes. Samtidig kan migrasjon også gi en følelse av fremmedgjøring, både fra det sosiale og kulturelle opphavet i hjemlandet og fra det nye samfunnet. Enkelte kan dermed få et behov for å holde fast på de faste holdningene man har, enten det er snakk om religion, identitet eller familie. En slik fremmedgjøringsfø-

⁷⁵ Fosshagen 2020.

⁷⁶ Se f.eks. Wikan 2008.

⁷⁷ Friberg 2019: side 26-28.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Friberg 2019: side 24-26.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Se f.eks. Bredal 2011 og Friberg 2019.

⁸² Kompetanseteamets årsrapport 2022: side 32-33.

⁸³ Jørgensen og van der Weele 2009: side 69 flg.

⁸⁴ Bredal og Melby 2018: side 18.

lelse kan forsterkes når innvandrere lever i fattigdom, for eksempel som følge av svake språkferdigheter, manglende relevant utdanning og diskriminering. Raske kulturelle endringer kan også føre til generasjonsmotsetninger og konflikter, når familiemedlemmer opplever tilpasningsprosessen til det nye samfunnet på ulikt vis og i ulikt tempo.⁸⁵

Det finnes ingen allmenn definisjon av æresmotivert eller æresrelatert vold. En mye anvendt definisjon i norsk sammenheng er gitt av Unni Wikan (2008), som definerer æresmotivert vold som «fysisk og psykisk vold, trusler og tvang som utøves med sikte på å forebygge eller gjenopprette ærestap i familier og slekt der sosial anseelse (ære) anses som et kollektivt anliggende».⁸⁶ Hun peker på at volden sjelden består av én enkelt episode, men som regel utspiller seg gjentatte ganger over tid. Den mest ekstreme formen for æresmotivert vold er æresdrap, det vil si et overlågt drap på noen som har påført familien eller en lignende gruppe et ærestap ut fra en hensikt om å gjenopprette familiens eller gruppens ære.⁸⁷

Æresmotivert vold kjennetegnes av at den ofte er kollektiv. Volden kan enten være utført av flere personer i fellesskap, eller legitimeres av storfamilien eller det øvrige sosiale miljøet.⁸⁸ Kollektivet rundt utøverne kan mene at det ikke bare er familiens rett, men også deres plikt, å utøve vold som følge av den utsattes handlinger. Æresmotivert vold er også kollektiv i en annen betydning: den utføres ofte med tanke på et publikum.⁸⁹ Dels består dette publikumet av personer som utøverne ønsker å få gjenopprettet sin egen ære og anseelse overfor, dels av andre potensielle normbrytere av æreskodeksen. Når for eksempel en jente straffes for å ha vært sammen med en gutt, kan dette ha en disiplinerende effekt også overfor andre jenter i samme familie eller sosiale nettverk. Dette kollektivet aspektet skiller seg fra individuell vold i nære relasjoner, som typisk utøves av én person og normalt ikke er sosialt akseptert av miljøet rundt. Individuell vold har normalt heller ikke en symboleffekt overfor andre mennesker i nærmiljøet.

En beslutning om æresdrap kan for eksempel tas av familiens overhode, og flere familiemedlemmer kan delta i både planleggingen og gjennomføringen av drapet. Enkelte aktører argumenterer

derfor for å se æresmotivert kriminalitet som organisert kriminalitet etter straffeloven § 79 bokstav c. Videre har æresmotivert vold en tendens til å vedvare over tid.⁹⁰ Den kollektive karakteren til slike forbrytelser kan medføre at utsatte som oppsøker hjelpeapparatet i enda større grad enn utsatte for andre typer vold i nære relasjoner berøves muligheten til å bo med og ha kontakt med sin familie, fortsette på skolen og holde kontakt med sine venner.

3.5.2 Utvalgets begrepsforståelse

Mandatet benytter formuleringer som æresrelatert vold, æresvoldssaker og æreskontroll uten at begrepene er nærmere definert. Utvalget legger til grunn at vold og kontroll som utspiller seg i miljøer med sterk æreskodeks ikke faller inn under mandatet med mindre *motivet* bak handlingene er knyttet til ære. I denne utredningen benytter derfor utvalget betegnelsen «æresmotivert vold og krenkelser» om fysisk vold, psykiske, seksuelle og økonomiske krenkelser mot en person med sikte på å forebygge ærestap eller gjenopprette ære i familier, slekt eller samfunn der sosial anseelse anses som et kollektivt anliggende. Det er et paraplybegrep som dekker mange ulike handlinger, alt fra subtile innskrenkninger i den enkeltes frihet og mildere former for negativ sosial kontroll til alvorlige straffbare handlinger som vold i nære relasjoner, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresdrap.

3.5.3 Utøvere og utsatte

Særtrekk ved æresmotivert vold er knyttet til hvem som utøver volden. Volden utøves av en eller flere personer fra miljøer og samfunn der æreskulturelle normer står sterkt. Enhver som berøres av et ærestap som følge av handlingene til den utsatte, kan være utøvere av æresmotivert vold. Dette kan være både medlemmer i kjernefamilien, slik som partnere og foreldre, og øvrige slektninger i storfamilien, slik som onkler, tanter, fettere eller svigerfamilie. Volden kan også være transnasjonal, det vil si at den utøves eller besluttes av personer i utlandet.⁹¹ Volden kan for eksempel beordres over digitale plattformer.

Det er oftest menn som er utøvere av æresmotivert vold, men også kvinner kan være utøvere, enten ved å utøve volden selv, eller ved å legitimere voldsutøvelsen til en mann. I en kvalitats-

⁸⁵ Friberg og Bjørnset 2019: side 29-31.

⁸⁶ Wikan 2008.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Se f.eks. Wikan 2008 og Idriss 2017.

⁸⁹ Idriss 2017.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Se f.eks. Bredal 2022 og Proba samfunnsanalyse 2022.

tiv studie av kvinners erfaringer med vold, går det fram at særlig svigermødre kunne oppleves som de verste utøverne, enten ved at hun direkte utsatte svigerdøtrene for vold eller oppfordret sønnene til å utøve vold mot kvinnene.⁹²

Menn kan også, på lik linje med kvinner, utsettes for æresmotivert vold. Det er imidlertid lite forskning om gutter som utsatte for æresmotivert vold. Menn og gutter kan ha en høyere barriere for å søke hjelp, både fordi det kan være mer skambelagt å være voldsutsatt mann, og fordi de frykter å ikke bli tatt på alvor av hjelpeapparatet. Menn kan også være både voldsutsatt og voldsutøver, for eksempel ved å bli presset av sin familie til å utøve kontroll eller vold mot andre familie-medlemmer, typisk vold mot søstre eller døtre.⁹³

Lhbtq+-personers erfaringer er i liten grad belyst i forskning om æresmotivert vold, men noen studier viser at denne gruppen kan være særlig utsatt for æresmotivert vold på grunn av sin seksuelle legning, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk som strider med det som oppfattes som den heteroseksuelle normen.⁹⁴ Kompetansteamet skriver i sin årsrapport for 2022 at erfaring fra enkeltsaker viser at det å leve åpent som skeiv kan ødelegge familiens ære. Dette kan føre til at folk bryter kontakten, at en søster ikke blir gift og at det oppstår behov for å gjenopprette æren.⁹⁵

Unge som vokser opp i en streng æreskontekst har ofte opplevd liten grad av medbestemmelse over eget liv. De er lite vant til å ta selvstendige beslutninger og valg, og mangler dermed praktiske og psykologiske ferdigheter for å kunne mestre en tilværelse på egenhånd som voksne. Tiltak som handler om å kutte kontakt med familien er ofte mislykket fordi de utsatte ønsker seg tilbake, og fordi unge som vokser opp i kollektivistiske familier er lite forberedt på å leve selvstendig.⁹⁶ Dette kan bidra til å komplisere hjelpearbeidet i saker med høyt trusselnivå.

3.5.4 Konsekvenser og skadevirkninger

Der familien eller kollektivet har en rolle i voldsutøvelsen, kan dette være en tilleggsbelastning for den utsatte. I tillegg til skadevirkningene som følge av å være voldsutsatt, kan utsatte for æresmotivert vold og andre krenkelsers erfare at de

blir stående helt alene og uten et sikkerhetsnett dersom de bryter ut av volden. Terskelen for å be om hjelp kan derfor være høy. En del utsatte må forlate familien, og i noen tilfeller bryte all kontakt med både familie og øvrig nettverk. For noen er trusselbildet så alvorlig at de må relokaliseres og leve med sikkerhetstiltak som voldsalarm og sperret adresse.⁹⁷ Utsatte som bryter kontakt med familien kan ha store hjelpebehov, slite med traumer, angst, frykt, ensomhet.⁹⁸

Som ytterste konsekvens kan æresmotivert vold resultere i æresdrap for å gjenopprette eller renvaske sin eller familiens ære. Slike drap kjennetegnes ved at drapet ofte er planlagt, gjerne av flere, og at gjerningspersonen tar ansvar for handlingen og også offentliggjør den for øvrige familie-medlemmer.

3.6 Tvangsekteskap, barneekteskap og ekteskapelig fangenskap

3.6.1 Bakgrunn

FNs kvinnediskrimineringskomité og FNs barnekomité og definerer både tvangsekteskap og barneekteskap som skadelige praksiser.⁹⁹ En skadelig praksis er vedvarende handlinger og atferd som diskriminerer på grunnlag av blant annet kjønn, kjønnsuttrykk og alder, som ofte omfatter vold, og som forårsaker fysiske og/eller psykologiske skader eller lidelser.¹⁰⁰ Medlemsstatene forplikter seg til å bekjempe skadelige praksiser med alle egnede og effektive tiltak.¹⁰¹

Etter flere år med offentlig oppmerksomhet rundt fenomenet kom Norges første handlingsplan mot tvangsekteskap i 1998. Handlingsplanen ble fulgt opp med nye tiltaksplaner. Norge var det første landet i Europa med en egen straffebestemmelse mot tvangsekteskap i 2003.¹⁰²

Tvangsekteskap gjelder ikke bare formelle ekteskapsinngåelser, men omfatter også *uformelle ekteskap* som inngås i henhold til religiøse eller kulturelle normer. Tvangsekteskap omfatter også barneekteskap på grunn av manglende gyldig samtykke til ekteskapsinngåelse. Barneekteskap

⁹² Bredal 2020: side 56.

⁹³ Kompetansteamets årsrapport 2022: punkt 3; Bredal 2011: side 99-100; Bredal og Melby 2018: side 74-77.

⁹⁴ Stubberud og Eggebø 2020.

⁹⁵ Kompetansteamets årsrapport 2022: punkt 3.2.

⁹⁶ Nadim og Orupabo 2014: side 49-59.

⁹⁷ Haugen mfl. 2017: punkt 5.4.2.

⁹⁸ Nadim og Orupabo 2014; Bredal og Melby 2018.

⁹⁹ FN's kvinnediskrimineringskomité og FN's barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 20 og 23.

¹⁰⁰ FN's kvinnediskrimineringskomité og FN's barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 15 og 16.

¹⁰¹ FN's kvinnediskrimineringskomité og FN's barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 55.

¹⁰² Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 2.5.

innebærer også seksuelt misbruk av barn. Tvangsekteskap skjer både i Norge og i utlandet. Særlig tvangsekteskap som gjennomføres under ferieopphold i utlandet, reiser en rekke kompliserte problemstillinger knyttet blant annet til forebygging, avdekking, straffefølgning samt de utsattes muligheter til å få hjelp.¹⁰³

Tvangsekteskap handler tradisjonelt om partenes vilje på vigselstidspunktet. Ektefeller kan imidlertid ha inngått et ekteskap frivillig, men bli tvunget eller presset til å bli værende i ekteskapet. Tilfeller der minst en av partene ikke står fritt til å avslutte ekteskapet eller forlate sin ektefelle omtales av noen som «ekteskapelig fangenskap».

Under følger en kort redegjørelse for de ulike begrepene.

3.6.2 Tvangsekteskap

FNs kvinnekommisjon har definert tvangsekteskap som ekteskapsinngåelse der minst en av partene ikke personlig har gitt sitt fulle, frie og informerte samtykke til å inngå ekteskapet.¹⁰⁴

I handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)* er tvangsekteskap definert som «ekteskapsinngåelse der en eller begge ektefellene ikke har mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press».¹⁰⁵ Handlingsplanen peker også på at «[t]vangsekteskap er en form for vold i nære relasjoner og kan i praksis også innebære at den enkelte ikke har mulighet til å bryte en forlovelse eller et inngått ekteskap, eller velge en partner på tvers av familiens ønsker, uten å bli utsatt for represalier».¹⁰⁶ Definisjonen i handlingsplanen har likhetstrekk med straffelovens og ekteskapslovens definisjon.¹⁰⁷

Frivillighet er et vilkår for å inngå ekteskap i Norge, jf. ekteskapsloven § 1b. Brudd på frivillighetsvilkåret kan føre til at ekteskapet blir kjent ugyldig, eller at den tvungne parten kan avslutte ekteskapet uten forutgående separasjon. Brudd på frivillighetsvilkåret kan også føre til at ekteskapet ikke danner grunnlag for familieinnvandring etter utlendingsloven.¹⁰⁸ Tvangsekteskap er

straffbart etter straffeloven § 253. Bestemmelsen omfatter også utenomrettslige tvangsekteskap, der det etableres en ekteskapslignende forbindelse mellom to personer uten at det er inngått et gyldig sivilrettslig ekteskap.¹⁰⁹ Tvangsekteskap kan også være en form for vold i nære relasjoner og være i strid med straffeloven § 282 (mishandling i nære relasjoner).

Grensene mellom tvangsekteskap og arrangerte ekteskap, som innebærer at familien deltar i planlegging og utvelgelse av ekteskapskandidater, er flytende og omdiskutert. Alle tvangsekteskap er per definisjon arrangerte ekteskap, men alle arrangerte ekteskap er ikke nødvendigvis tvangsekteskap. Dersom en part samtykker til et arrangert ekteskap, men samtykket er gitt under press og med direkte uttalt eller underforstått trussel om sanksjoner ved nekting, vil det arrangerte ekteskapet måtte anses som et tvangsekteskap. Distinksjonen mellom arrangert ekteskap og tvangsekteskap handler altså om *graden* av opplevd medbestemmelse, tvang og press; det vil si hvorvidt den utsatte føler at hen 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. Det kan imidlertid være vanskelig for både den enkelte selv og offentlige myndigheter å vurdere hvor reell denne muligheten faktisk er.¹¹⁰

Motiver

Det er dokumentert i en rekke internasjonale undersøkelser at årsaker til tvangsekteskap og barneekteskap er mangfoldige og komplekse og at de har sammenheng med patriarkalske holdninger og praksiser.¹¹¹ Tilsvarende erfaringer er gjort i Norge.¹¹² Både voksne og barn kan utsettes for tvangsekteskap, uavhengig av kjønn. Jenter og kvinner, personer med utviklingshemming som ikke kan motsette seg ekteskapet og personer som bryter med familiens normer for kjønn og seksualitet, er imidlertid særlig utsatt.¹¹³

¹⁰⁸ Se kapittel 17.

¹⁰⁹ Straffeloven § 253 første ledd bokstav b jf. Prop. 66 L (2019–2020) merknader til § 253.

¹¹⁰ Bredal 2006 skriver mer om ulike distinksjoner mellom tvangsekteskap og arrangerte ekteskap, se blant annet side 33 flg.

¹¹¹ Se f.eks. Walk Free 2020; Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) mfl. 2022.

¹¹² Se blant annet Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020.

¹¹³ Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) mfl. 2022: punkt 1.3.

¹⁰³ Se blant annet kapittel 12 om tvangsekteskap og barneekteskap og kapitlene 16 og 17 om tiltak mot tvangsekteskap i henholdsvis ekteskapsloven og utlendingsloven.

¹⁰⁴ FN's kvinnekommisjon og FN's barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 23.

¹⁰⁵ Kunnskapsdepartementet 2021: side 8.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Se mer om dette i kapittel 12 og 16.

Tvangsekteskap kan være motivert blant annet av foreldenes ønske om å endre eller undertrykke den enkeltes seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, å styrke båndene til slekten i opprinnelseslandet, å sikre et grunnlag for migrasjon for øvrige slektninger, å bevare økonomiske ressurser i familien og å oppå økonomiske og sosiale fordeler. Tvangsekteskap kan også være motivert av forestillinger om ære. I slike tilfeller kan familiens motivasjon for å tvinge de utsatte inn i ekteskapet være å beskytte eller gjenopprette ære, for eksempel som en reaksjon på atferd eller handlinger som bryter med familiens æreskodes. Religiøse og sosiale normer som stigmatiserer sex utenom ekteskap, og som begrenser tilgangen til seksuelle og reproduktive helserettigheter, kan også føre til tvangsekteskap.

Ekstrem fattigdom, lavt utdanningsnivå, migrasjon og sosial uro er faktorer som forbindes med høyere sårbarhet for tvangsekteskap og barneekteskap.¹¹⁴ I områder som er rammet av væpnede konflikter, blir kvinner og jenter bortført av væpnede grupper og menneskehandlere for så å bli tvunget til å gifte seg og bli utsatt for seksuelle, fysiske og følelsesmessige overgrep.¹¹⁵ Tvangsekteskap brukes også som overlevelsme-kanisme i konflikt- og postkonfliktsettinger av familier som ser på ekteskap som en løsning for å lindre fattigdom og å beskytte kvinnelige slektninger mot vanskelige levekår.¹¹⁶ Også menn i konfliktsituasjoner kan være sårbare for tvangsekteskap og kan underrapportere erfaringer med tvangsekteskap for å unngå å bli anklaget for å være svake eller sosialt avvikende, inkludert anklager om homoseksualitet i land der homofili er ulovlig eller ikke sosialt akseptert.¹¹⁷

3.6.3 Barneekteskap

Barneekteskap er ekteskap der en eller begge parter er under 18 år.¹¹⁸ Barneekteskap er en skadelig praksis, og flere internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av pålegger myndighetene å iverksette tiltak for å motvirke slike og sikre at de utsatte får et tilstrekkelig rettsvern.¹¹⁹

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ FNs kvinnekommisjonens komité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 20.

¹¹⁹ Blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 1950, FNs barnekonvensjon av 1989, og FNs konvensjon om samtykke til ekteskap av 1962.

FNs kvinnekommisjonens komité og FNs barnekomité ga i 2019 en oppdatert felles generell uttalelse der de slår fast at alle barneekteskap med noen under 18 år er tvangsekteskap ettersom minst en av partene er mindreårig og ikke kan avgi et gyldig samtykke til ekteskapsinngåelse.¹²⁰ I uttalelsen er det vist til at barn i noen sammenhenger er forlovet eller gift i veldig ung alder, og at unge jenter i mange tilfeller kan være tvunget til å gifte seg med menn som kan være flere tiår eldre.¹²¹ Medlemsstatene er derfor oppfordret til å være særlig oppmerksomme på saker der unge jenter giftes bort, for eksempel når de er for unge til å være fysisk og psykisk klare for voksenlivet eller til å ta bevisste og informerte beslutninger om ekteskap.¹²²

Ekteskapsloven tillater ikke ekteskap med noen som er under 18 år. Selv om barneekteskap ikke kan inngås lovlig i Norge, kan regelverket omgås ved at barneekteskapet inngås utenom rettslig, for eksempel som et uformelt religiøst eller kulturelt ekteskap. Barneekteskapet kan også inngås i utlandet, for eksempel ved at den utsatte blir tatt med til utlandet på ferie for å bli giftet bort mot sin vilje under utenlandsoppholdet. Barneekteskapet kan også inngås ved en stedfortreder, ved at ekteskapet inngås i utlandet på vegne av den mindreårige. Stedfortrederektenskap og barneekteskap med noen som har tilknytning til Norge, anerkjennes ikke i Norge. Slike ekteskap kan heller ikke danne grunnlag for familieinnvandring.¹²³

3.6.4 Utenomrettslige tvangsekteskap

I noen tilfeller inngår partene *uformelle ekteskap* i henhold til religiøse eller kulturelle normer, både i Norge og i utlandet. Slike uformelle forbindelser som etableres mellom partene kan oppleves og behandles som ekteskap av partene selv og deres nære miljø, men i en rettslig forstand anses ekteskapet å være uten rettsvirkninger.¹²⁴ Denne type relasjon betegnes gjerne som *utenomrettslige ekteskap*, *uformelle ekteskap* eller *ekteskapslignende forbindelse*. Dersom forbindelsen i tillegg har vært ufrivillig, anses forbindelsen å være utenomretts-

¹²⁰ FNs kvinnekommisjonens komité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 20.

¹²¹ FNs kvinnekommisjonens komité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 21.

¹²² Ibid.

¹²³ Les mer om dette i kapittel 16.

¹²⁴ Bredal og Wærstad 2014: side 5 flg.

lig tvangsekteskap og omfattes av straffeloven § 253 om forbudet mot tvangsekteskap.¹²⁵

Ikke alle religiøse ekteskap er utenomrettslige og uten rettsvirkninger. Ekteskap som forestås av en religiøs forstander med vigselfrett, for eksempel en prest eller imam, og som følger de samme materielle- og formelle krav som et sivilrettslig ekteskap, er likestilt med sivilrettslige ekteskap og har de samme rettsvirkningene.¹²⁶ Parter som har foretatt en religiøs eller kulturell utenomrettslig vigsel regnes derimot som samboere etter norsk rett så langt de bor sammen.¹²⁷

Motivasjonen for å inngå et utenomrettslig ekteskap varierer, og ekteskapet kan være frivillig eller tvunget. Bredal og Wærstad (2014) presenterer tre type tilfeller: a) par som inngår religiøse ekteskap for å legitimere et kjæresteforhold, der begge parter er innforstått med at de bare gifter seg religiøst og at ekteskapet ikke har sivilrettslige virkninger, b) par som inngår religiøst ekteskap fordi minst en av dem har en interesse i å holde ekteskapet hemmelig, for eksempel for å omgå trygderettslige regler eller ekteskapsrettslige regler slik som bigamiforbudet, c) unge som blir tvunget inn i et ufrivillig religiøst ekteskap, særlig med tanke på å binde dem sammen.¹²⁸

Faren for tvang og utnyttelse forsterkes i utenomrettslige ekteskap ved at slike ekteskap ikke overholder materielle krav og formkrav nedfelt i det formelle regelverket. De muliggjør dermed omgåelse av ekteskapsregler i norsk rett, blant annet det absolutte alderskravet på 18 år, frivillighetsvilkåret og partenes like rett til skilsmisse. Det er i tillegg vanskelig å bevise at den enkelte har vært utsatt for tvangsekteskap og barneekteskap fordi det ikke alltid foreligger dokumentasjon på at ekteskapet har funnet sted.¹²⁹ De utsatte kan oppleve at det er vanskelig å få hjelp, særlig i mangel av et dekkende begrepsapparat, for eksempel fordi et religiøst ekteskap kan bli omtalt som en forlovelse, og dermed nedtone ekteskapets faktiske betydning for de utsatte.¹³⁰ Ekteskapet kan også være svært vanskelig å oppløse ensidig fordi det ikke foreligger bevis på at det har funnet sted, eller fordi de uformelle normene innskrenker kvinners rett til skilsmisse.¹³¹

¹²⁵ Prop. 66 L (2019–2020) merknader til § 253.

¹²⁶ Bredal og Wærstad 2014: side 31-43.

¹²⁷ Bredal og Wærstad 2014: side 33.

¹²⁸ Bredal og Wærstad 2014: side 10-15.

¹²⁹ Bredal og Wærstad 2014: side 16-17.

¹³⁰ Bredal og Wærstad 2014: side 18-19.

¹³¹ Bredal og Wærstad 2014: side 18-19 og 22-23.

3.6.5 Ekteskapelig fangenskap

Tvangsekteskap, herunder barneekteskap, handler tradisjonelt om partenes vilje på *vigselstidspunktet*. Dersom ekteskapet ble inngått frivillig, men samlivet utvikler seg til å være påtvunget, vil det ikke alltid være naturlig å omtale forholdet som *tvangsekteskap*. Bekymring ved et ufrivillig samliv er gjerne knyttet til *veien ut* av ekteskapet, ikke nødvendigvis *veien inn*.¹³²

FNs kvinneskrediteringskomité bruker betegnelsen tvangsekteskap også på tilfeller der minst en av partene ikke står fritt til å avslutte ekteskapet eller forlate sin ektefelle.¹³³ Europarådets parlamentarikerforsamling omtaler derimot det å bli holdt i ekteskapet mot ens vilje som *marital captivity*, direkte oversatt til *ekteskapelig fangenskap*. Ekteskapelig fangenskap er definert som tilfeller der personer som har inngått et ekteskap ønsker å avslutte det, men ikke er i stand til det, enten på grunn av hindringer i regelverket, eller som følge av andre sosiale, kulturelle eller religiøse hindringer.¹³⁴

Årsaker til ekteskapelig fangenskap er ofte sammensatte.¹³⁵ En hovedårsak er religiøse eller kulturelle normer som ikke gir kvinner og menn lik rett på skilsmisse. En kvinne kan være lovlig skilt etter norsk rett, men blir nektet religiøs eller kulturell skilsmisse fordi mannen ikke samtykker. Både kvinnen og miljøet rundt henne vil oppfatte henne som fortsatt gift selv om det foreligger en skilsmisse etter norske regler. Gjennom å nekte kvinnen ensidig skilsmisse, opprettholder ektemannen kontroll over henne. Ekteskapelig fangenskap kan også skyldes press fra familie og nærmiljø som ser på skilsmisse som skammelig eller som brudd på familiens æreskodes. Også frykt for vold fra samlivspartneren eller tap av omsorgsansvar for felles barn dersom kvinnen begjærer skilsmisse, kan være årsaken til at noen opplever seg fanget i ekteskapet. I en del tilfeller kan den utsatte forbli i ekteskapet på grunn av økonomisk avhengighet av ektefellen eller av frykt for å miste oppholdstillatelsen i Norge.

Personer som forsøker å avslutte ekteskapet ensidig, særlig kvinner, kan risikere utstøtelse og sanksjoner fra ektefellen, familien eller nærmiljøet.¹³⁶ I ytterste konsekvens kan særlig kvinner

¹³² Bredal og Wærstad 2014: side 18.

¹³³ FN's kvinneskrediteringskomité og FN's barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 23.

¹³⁴ Europarådets parlamentarikerforsamling 2023: Resolusjon 2481 (*Finding solutions for marital captivity*).

¹³⁵ Ibid.

risikere æresdrap eller å bli sendt på et ufrivillige utenlandsopphold hvis de innleder et nytt forhold eller ønsker å gifte seg på nytt.

3.6.6 Konsekvenser og skadevirkninger

Tvangsekteskap, barneekteskap og ekteskapelig fangenskap kan påføre den enkelte både fysiske, mentale og/ eller seksuelle skader og lidelser. FNs kvinnekommisjonskomite og FNs barnekomite påpeker at tvangsekteskap ofte resulterer i at jenter mangler personlig og økonomisk autonomi.¹³⁷ Noen forsøker å flykte, eller begå selvmord for å unnsnippe ekteskapet.¹³⁸ Andre kan oppleve alvorlige sanksjoner, vold, utstøtelse fra familien eller nærmiljøet, og i de verste tilfellene æresdrap hvis de bryter forholdet.

Det er stor variasjon i måten et tvangsekteskap blir til, fra åpenlyse ulovlige handlinger som fysisk eller seksuell vold, til følelsesmessig press. Tvangsekteskap kan manifesteres på ulike måter, som barneekteskap, bytteekteskap, servile ekteskap og ved at en voldtektsmann får lov til å unnsnippe straff ved å gifte seg med offeret.¹³⁹ Tvangsekteskap kan også forekomme i forbindelse med migrasjon, der ekteskap brukes som en migrasjonsstrategi og som en måte å sikre at en jente gifter seg innenfor familien.¹⁴⁰ Tvangsekteskap blir også i økende grad brukt av væpnede grupper under konflikt, eller kan være et middel til å unnsnippe fattigdom etter konflikt.¹⁴¹

Barneekteskap vil etter omstendighetene innebære seksuelt misbruk, voldtekt eller andre alvorlige overgrep mot barnet. Ekteskapet kan føre til at unge jenter blir gravide uten at kroppen er moden for graviditet, med ulike helseplager som konsekvens, samt skolefravall og begrenset frihet og selvbestemmelse. FNs kvinnekommisjonskomite og FNs barnekomite peker på at:

Barneekteskap er ofte ledsaget av tidlig og hyppig graviditet og fødsel, som fører til over gjennomsnittlig høye rater for mødresykkelighet og -dødelighet. Dødsfall i forbindelse med graviditet er den viktigste dødsårsaken for jenter mellom 15 og 19 år, uavhengig av om de er gift eller

ugift, verden over. Spedbarnsdødeligheten blant barn av svært unge mødre er høyere (noen ganger så mye som dobbelt så høy) som blant barn av eldre mødre. I tilfeller med barneog/eller tvangsekteskap, særlig der ektemannen er betydelig eldre enn kona, og der jenter har begrenset med utdanning, har jentene generelt begrenset beslutningsmakt i eget liv. Barneekteskap bidrar også til høyere frafallsprosent i skolen, spesielt for jenter, tvungen utestenging fra skolen og økt risiko for vold i hjemmet, i tillegg til å begrense muligheten til å nyte godt av rettigheten til bevegelsesfrihet.¹⁴²

Erfaringer fra Kompetanseteamet viser at det kan være en høy terskel for å be om hjelp og si ifra om et tvangsekteskap, for eksempel i forbindelse med en søknad om familieinnvandring.¹⁴³ Ekteskapene handler ofte om mer enn relasjonen mellom to mennesker. Det kan handle om å styrke og bevare båndene mellom to familier, om migrasjon, økonomi og om å bevare eller gjenopprette familiens ære. Å informere myndighetene om at det er et tvangsekteskap kan ha store konsekvenser for den utsatte og for familien. Mange frykter at de ved å be om hjelp risikerer at foreldrene eller familiemedlemmer blir straffeforfulgt.

3.6.7 Indikatorer på tvang

Flere indikatorer og risikofaktorer forbindes med økt risiko for tvangsekteskap. Noen blir lokket med på et overraskende ferieopphold i utlandet der de giftes bort, mens noen opplever at ekteskapet ble forhåndsavtalt i barndommen. Noen opplever negativ sosial kontroll som etter hvert leder til tvangsekteskap, for eksempel som en reaksjon på at den unge har brutt med familiens normer. På bakgrunn av forskningsrapporter, Kompetanseteamets årsrapporter og mottatte innspill har utvalget identifisert følgende sentrale indikatorer:¹⁴⁴

Ung alder: Ung alder, særlig i kombinasjon med stor aldersforskjell mellom ektefellene, kan være en indikator på tvangsekteskap. Unge mennesker kan være sårbare for press og påvirkning fra deres nærmeste slektninger og de kan mangle

¹³⁶ Se for eksempel Wærstad 2017; Liversage og Petersen 2020.

¹³⁷ FNs kvinnekommisjonskomite og FNs barnekomite 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 23.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² FNs kvinnekommisjonskomite og FNs barnekomite 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 22.

¹⁴³ Se bl.a. Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.3.4.

¹⁴⁴ Se bl.a. Bredal 2006; Kavli og Nadim 2009; Lidén mfl. 2015; Aarset mfl. 2020.

økonomisk og sosial selvstendighet til å motstå press.

Arrangerte ekteskap: Arrangerte ekteskap kan være en indikator på tvang. Ikke alle arrangerte ekteskap er tvangsekteskap, men alle tvangsekteskap er arrangerte. I et arrangert ekteskap kan foreldre eller øvrige slektninger ha en ledende rolle i å finne ektefelle for sine barn. I hvilken grad arrangerte ekteskap bør forstås som tvangsekteskap, er avhengig av graden av opplevd medbestemmelse samt tvang og press fra omgivelsene. Det sentrale skillet mellom tvangsekteskap og frivillig arrangert ekteskap, er hvorvidt den utsatte hadde en reell mulighet til å si nei til ekteskapet eller til å kunne velge en annen partner uten å bli utsatt for represalier, eller til å velge å forbli ugift. I mange tilfeller vil det være glidende overgang mellom et frivillig arrangert ekteskap og tvangsekteskap.

Ekteskap mellom nære slektninger: Nært slektskap mellom ektefellene kan være en indikator på tvang, særlig når ektefellene har hatt lite kjennskap til hverandre før ekteskapsinngåelsen, eller det er tegn på at ekteskapet er forhåndsavtalt mellom slektningene og bærer preg av å være bytteekteskap eller transaksjonsekteskap. Ekteskap i nær slekt har vært en del av den offentlige debatten om tvangsekteskap, æresmotivert vold og negativ sosial kontroll. Flere har pekt på at søskenbarnekteskap som en tradisjonelt ønsket ekteskapsform kan gå ut over unges mulighet til å bestemme over eget liv.¹⁴⁵

Ujevn mental utvikling: Personer med utviklingshemming kan også være spesielt utsatt for tvangsekteskap. Risikoen er ekstra stor i situasjoner der den utsatte er avhengig av andres hjelp i hverdagen, som gjør det vanskelig å motsette seg deres ønsker. Personer med utviklingshemming kan også ha vansker med å forstå hva et ekteskap innebærer, og det varierer hvorvidt den andre parten har kjennskap til utviklingshemmingen før ekteskapsinngåelsen. I noen tilfeller er begge parter tvunget inn i ekteskapet. Det kan også være at den andre parten er blitt giftet bort for å gi pleie til ektefellen med utviklingshemming eller til øvrige slektninger.

Transnasjonale ekteskap: Stadig flere mennesker finner kjærlighet på tvers av landegrensener og inngår frivillige transnasjonale ekteskap. Transnasjonale ekteskap kan imidlertid også ha blitt til fordi den utsatte er blitt presset inn i et ekteskap. Slike ekteskap kan være motivert av familiens ønske om å styrke båndene til opprinnelseslandet,

eller for å sikre et oppholdsgrunnlag for nære slektninger. Ettersom familieinnvandring er eneste migrasjonskanal til Norge fra flere store avsenderland, kan ekteskapsinngåelse med personer med oppholdstillatelse i Norge være svært attraktivt med tanke på migrasjonsformål. Transnasjonale tvangsekteskap kan i tillegg inneholde et utnyttelseselement, ved at den utenlandske parten utnyttes i en arbeidsvirksomhet, eller i forbindelse med husarbeid og omsorg for familiemedlemmer i Norge.

3.7 Kjønnsslemlestelse

3.7.1 Bakgrunn

Kjønnsslemlestelse av kvinner, også kalt kvinnelig omskjæring, defineres av Verdens Helseorganisasjon (WHO) som:

(...) all procedures that involve the partial or total removal of external genitalia or other injury to the female genital organs (such as stitching of the labia majora or pricking of the clitoris) for non-medical reasons.¹⁴⁶

NKVTS bygger på WHO's definisjon og beskriver kjønnsslemlestelse som «en fellesbetegnelse på ulike typer av inngrep på jenter og kvinner hvor ytre kjønnsdeler fjernes helt eller delvis, eller påføres annen varig skade uten medisinsk begrunnelse».¹⁴⁷ En lignende definisjon gjenfinnes i en rekke andre offentlige dokumenter, blant annet Helsedirektoratets veiledning om forebygging av kjønnsslemlestelse.¹⁴⁸

Kjønnsslemlestelse er et alvorlig menneskerettighetsbrudd mot jenter og kvinner, og kan resultere i ekstrem smerte og varige fysiske og psykiske skader. WHO framhever at kjønnsslemlestelse, som ikke har noen helsemessige fordeler, også forstyrrer normale kroppsfunksjoner og kan ha en negativ effekt på flere aspekter av en jentes eller kvinnes liv, inkludert hennes fysiske, mentale og seksuelle helse og hennes forhold til ektemannen eller partneren og andre nære familiemedlemmer.¹⁴⁹ Både FNs kvinnekommisjon og barnekomité definerer kjønnsslemlestelse som en skadelig praksis («harmful practice») og anbefaler at medlemsstatene vedtar

¹⁴⁶ Verdens helseorganisasjon 2018: punkt 1.1.

¹⁴⁷ NKVTS 2024a.

¹⁴⁸ Helsedirektoratet 2011.

¹⁴⁹ Verdens helseorganisasjon 2018: punkt 1.1.1.

¹⁴⁵ Aarset mfl. 2020: side 12-13.

lovgivning med sikte på å effektivt få slutt på slike skadelige praksiser.¹⁵⁰

Kjønnslemlestelse er straffbart etter straffeloven §§ 284 og 285 med en strafferamme på fengsel inntil 6 år for kjønnslemlestelse og 15 år grov kjønnslemlestelse. Den høye strafferammen markerer samfunnets sterke fordømmelse av kjønnslemlestelse og dens skadevirkninger på jenter og kvinner.¹⁵¹

Utvalget forholder seg til kjønnslemlestelse slik det er forstått av WHO og gjengitt i NKVTS sin definisjon.¹⁵² WHO skiller mellom fire ulike typer eller kategorier kjønnslemlestelse, samt flere undertyper etter inngrepets omfang:

- Type I: Klitoridektomi: Delvis eller fullstendig fjerning av klitoris eller hudfolden over klitoris.
- Type II: Eksisjon: Delvis eller fullstendig fjerning av klitoris og indre kjønnslepper, med eller uten fjerning av vev fra ytre kjønnslepper.
- Type III: Infibulasjon: Innsnevring av skjedeinngangen ved at deler av kjønnsleppene (indre og/eller ytre) skjæres bort og sys eller føyes sammen slik at det dannes et hudsegl som stenger skjedeinngangen. Ofte fjernes også deler av klitoris.
- Type IV: Uklassifisert: Alle andre skadelige inngrep i kvinners kjønnsorgan av ikke-medisinske årsaker, for eksempel prikking, gjenomhulling, skjæring, skraping eller brenning.

3.7.2 Motiver og aktører

Kjønnslemlestelse bygger på en rekke kulturelle og sosiale forestillinger og skjer på tvers av kulturer og religioner. Inngrepet utføres oftest når jentene er mellom 5 og 14 år, men det kan også skje tidligere eller senere.¹⁵³ Som tradisjon er kjønnslemlestelse eldre enn både kristendommen og islam, men i enkelte områder er begrunnelsen for kjønnslemlestelse tett vevd inn i religionen, selv om ingen religion krever kjønnslemlestelse.¹⁵⁴ Andre utbredte begrunnelser for kjønnslemlestelse er knyttet til seksualitet, tilhørighet, estetikk og kjønn.

Utøverne kan hevde at kjønnslemlestelse beskytter mot eller svekker seksuelle drifter som kan lede til «umoralsk» seksuell atferd, som sex

før og utenfor ekteskapet.¹⁵⁵ Enkelte anser kjønnslemlestelse som et bevis på jomfrudom ved inngåelse av ekteskap, som anses nødvendig for å bli gift.¹⁵⁶ Noen hevder at kjønnslemlestelse kan beskytte mot voldtekt og uønsket graviditet. Andre hevder at inngrepet er nødvendig for at jenta skal modnes og utvikle seg til kvinne eller at det vil gjøre jenta «ren».¹⁵⁷

Det eksisterer også en utbredt misoppfatning om at dersom ikke klitoris eller kjønnslepper skjæres vekk, vil de fortsette å vokse til penisstørrelse, eller at klitoris er farlig og kan skade mannens organer ved berøring eller forårsake dødfødsler.¹⁵⁸ Noen hevder også at inngrepet vil «roe ned» jenta slik at hun ikke blir aggressiv, utagerende eller får annen atferd som oppfattes som mannlig og/eller umoralsk.¹⁵⁹

Begrunnelser for kjønnslemlestelse kan også være knyttet til *tilhørighet* ved at kjønnslemlestelse er et tradisjonelt påbud videreført fra forfedrene. Kjønnslemlestelse innvier jenter i voksne kvinners liv og kan være nødvendig for sosial aksept. Ifølge NKVTS er det en kobling mellom utbredelse av kjønnslemlestelse som sosial norm i en folkegruppe eller et bestemt land, og forventninger og press mot enkeltindivider til å videreføre praksisen.¹⁶⁰ De som ikke følger normen, kan bli mobbet og utestengt. Dette bidrar til at det fester seg holdninger i familien og storsamfunnet om at kjønnslemlestelse er det beste for jenta. Selv om de som viderefører praksisen kan være klar over smerten og noen av helseskadene som kjønnslemlestelsen forårsaker, kan frykten for eksklusjon og fordømmelse være sterkere.

3.7.3 Konsekvenser og skadevirkninger

Kjønnslemlestelse er et alvorlig menneskerettsbrudd mot jenter og kvinner, og kan resultere i ekstrem smerte og varige fysiske og psykiske skader. Skadeomfanget varierer alt etter inngrepets omfang, omskjærerens ferdigheter, bruk av smertelindring og de hygieniske forholdene under og etter inngrepet.¹⁶¹

Det er vanlig å skille mellom akutte komplikasjoner og komplikasjoner på lengre sikt. Med akutte komplikasjoner menes plager eller skader

¹⁵⁰ FNs kvinnekommisjon og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 19 og 55.

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 6.12.3.2.

¹⁵² NKVTS 2024a.

¹⁵³ Helsedirektoratet 2011: punkt 2; Verdens helseorganisasjon 2018: punkt 1.1.2.

¹⁵⁴ NKVTS 2024b.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ NKVTS 2024c.

under selve inngrepet og i helingsperioden. Vanlige umiddelbare komplikasjoner er ekstrem smerte eller smertesjokk, blødninger som kan være livstruende, besvimelse, hevelser, problemer med sårheling og urinretensjon, brudd- eller leddskader som følge av at jenta må holdes eller bindes med makt for å utføre inngrepet, uttørking fordi jenta vegrer seg å drikke for å unngå smertefull vannlating, liggesår og trykkskader fordi jenta har måttet ligge stille i mange dager.¹⁶²

Langtidsskader av kjønnslemlestelse kan være både infeksjoner, infiserte kuler og cyster som er smertefulle og ubehagelige, arrvev som kan vokse og danne store klumper, redusert seksuell nytelse og risiko for økt smerte ved samleie og fødsel, angst og traumer som kan utløses i forbindelse med seksuell aktivitet, fødsler eller gynekologiske undersøkelser som minner om inngrepet, i tillegg til langvarig psykisk uhelse.¹⁶³

De fleste komplikasjoner kan oppstå ved alle former for kjønnslemlestelse (type I, II og III), mens enkelte komplikasjoner primært er knyttet til det mest omfattende inngrepet, infibulasjon (type III).¹⁶⁴ Ved infibulasjon blir de ytre kjønnsleppene sydd sammen og kan hindre drenering av menstruasjonsblod. Urin og væske hopper dermed opp inne i kroppen, noe som kan forårsake smerte ved urinering og menstruasjon. Press fra opphopet urin og blod, kan føre til infeksjoner som endrer og skader indre organer. Det kan også forårsake blæresteiner og i alvorlige tilfeller nyreskader. Jo mer omfattende og jo lengre tid det går fra infibulasjon til åpning, jo større fare for alvorlige skader.¹⁶⁵

Ifølge NKVTS er alle typer kjønnslemlestelse inngripende, og at inngrepet nesten alltid innebærer fjerning av klitoris og indre kjønnslepper, helt eller delvis. I tillegg sys eller gror ofte indre og ytre kjønnslepper sammen, noe som i praksis gjør inngrepet til en infibulasjon.

3.8 Ufrivillige og skadelige utenlandsopphold

3.8.1 Bakgrunn

Barn og unge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje, eller under forhold der de risikerer å bli utsatt for vold og krenkelser, har fått økt oppmerksomhet de siste årene.¹⁶⁶

Saker om ufrivillige og skadelige utenlandsopphold utgjør et bredt og komplekst saksfelt. Det kan handle om barn som er sendt til utlandet fordi de ikke følger familiens normer i Norge eller at foreldrene opplever at de ikke får hjelp med et barn som har havnet i et rusmiljø. Det kan handle om kvinner som blir fratatt reisedokumenter og dumpet hos sin svigerfamilie av sine ektemenn, unge gutter som blir sendt på disiplineringssanstalter eller ungdom som skal være en periode hos slektninger for å bli kjent med språk og kultur. Den unge kan ha reist sammen med en forelder til utlandet, for så å bli sendt til en institusjon, internatskole eller disiplineringssanstalt. Fenomenet omfatter også kortere opphold, for eksempel et ferieopphold, der den utsatte i løpet av få uker blir utsatt for tvangsekteskap, for så å returnere gift til Norge. Hvordan et ufrivillig utenlandsopphold kommer i stand og hva som er motivasjonen for oppholdet, varierer fra sak til sak.

Det er viktig å understreke at ikke alle ufrivillige utenlandsopphold barn er utsatt for, er skadelige eller ulovlige. Det ligger i utgangspunktet til foreldreansvaret å bestemme hvor et barn skal bo, også der bostedet er i utlandet. Mange familier lever et transnasjonalt liv, der enten hele familien tilbringer tid i sitt opprinnelsesland eller andre land, eller der foreldre sender barna til foreldrenes opprinnelsesland for å tilbringe tid med familien. Barnet kan for eksempel reise for å besøke venner eller slektninger, for å tilegne seg kunnskap om familiens opprinnelsesland, styrke sin identitet, språkferdigheter, tilhørighet til familiebakgrunn eller for å gå på en spesiell skole i utlandet.

3.8.2 Utvalgets begrepsforståelse

Begreper som «ufrivillig etterlatt i utlandet», eller «ufrivillig utenlandsopphold» er ikke juridiske begreper, men brukes i både politiske og rettslige dokumenter, i forvaltningen, forskningsrapporter og av ulike hjelpeaktører. Det finnes imidlertid ingen allmenn forståelse av når et barn anses å være «etterlatt» i utlandet, eller hva som ligger i at en person oppholder seg «ufrivillig» i et annet land.¹⁶⁷ Det varierer hvorvidt begrepene brukes til å omhandle både voksne og barn, eller bare barn. Det varierer også hvorvidt begrepene forbe-

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Se bl.a. Lidén mfl. 2014; Lidén og Bredal 2017; Oslo Economics 2019; Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020; Proba samfunnsanalyse 2021; Proba samfunnsanalyse 2023; Lidén mfl. 2024a; Lidén mfl. 2024b.

¹⁶⁷ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 3.3.1.

holdes forhold som regnes som lovbrudd, for eksempel der barnets omsorg ikke ivaretas i tilstrekkelig grad eller der barnet blir utsatt for vold, tvangsekteskap eller andre straffbare forhold, eller om det også inkluderer lovlige utenlandsopphold som hører under foreldreansvaret.

Utredningen benytter terminologien «ufrivillig utenlandsopphold», «barn og unge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje» og «holdt tilbake i utlandet mot sin vilje», som fellesbetegnelser og kortversjoner som dekker flere ulike forhold som barn og unge voksne kan befinne seg i ved et utenlandsopphold. Der det er behov for mer presise formuleringer benytter utvalget andre begreper, avhengig av kontekst, for eksempel «ufrivillig utenlandsopphold i strid med foreldreansvaret» eller «utsatt for skadelig utenlandsopphold».

Når det er snakk om barn, benyttes betegnelsen *ufrivillig utenlandsopphold* om tilfeller der barnet oppholder seg i utlandet i strid med hva foreldrene har rett til å bestemme i kraft av sitt foreldreansvar. *Skadelig utenlandsopphold* innebærer at barn og unge er utsatt for skadelige handlinger mens de er i utlandet, for eksempel tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold og mishandling, alvorlig omsorgssvikt eller at foreldrene aktivt hindrer barnet fra å motta skolegang. Et utenlandsopphold kan være ufrivillig uten at barnet eller den unge er utsatt for slike handlinger. *Etterlatt i utlandet mot sin vilje* benyttes hovedsakelig om tilfeller der et barn eller en ung voksen har reist til utlandet sammen med foreldre (med foreldreansvar) eller en ektefelle eller samboer. Disse personene returnerer da til Norge eller et annet land, mens barnet eller den unge blir igjen i utlandet mot sin vilje, eventuelt sammen med søsken.

3.8.3 Motiver og aktører

Årsaker til at barn og unge sendes på ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold er ofte sammenfattet. I 2019 oppnevnte regjeringen en ekspertgruppe for å gjennomgå saker om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020 (Ekspertgruppa) har på bakgrunn av relevant forskning og samtaler med utsatte og hjelpeapparatet identifisert åtte hovedtrekk når det gjelder årsaker, motiver og medvirkende faktorer til at foreldre kan utsette sine barn under og over 18 år for ufrivillige utenlandsopphold. Disse omtales i det følgende.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 4.

Gjenopprette familiens ære. Utenlandsoppholdet kan skyldes at foreldre og deres nettverk mener at den unge har skadet familiens og slektens ære, eller kommer til å gjøre det. Dette gjelder familier med sterke kollektivistiske og patriarkalske verdier, som kan se utenlandsoppholdet som en løsning for å kontrollere kvinners seksualitet eller for å «korrigere» eller skjule den unges kjønnsidentitet eller seksuell legning som bryter med den heteroseksuelle normen.

Tvangsekteskap. Utenlandsoppholdet kan skyldes at foreldrene planlegger at den unge skal giftes bort. Ekteskapet kan være avtalt av foreldrene da barnet var lite, en avtale familien har inngått for å hjelpe storfamilien til en bedre tilværelse i Norge, eller er en reaksjon på atferd eller handlinger som bryter med familiens æreskodeks.

Unngå rus og kriminalitet. Utenlandsoppholdet kan skyldes utfordringer med rus- og kriminalitet. Foreldrene kan ha bekymringer for skjevutvikling hos ungdommen, knyttet til rus, kriminalitet eller problemer i skolen. De kan ha et ønske om å fjerne ungdommen fra et skadelig miljø eller hindre uønsket atferd og søker støtte i sitt nettverk i hjemlandet.

Forhindre fornorsking og styrke kulturell tilhørighet. Unge kan sendes til hjemlandet ut fra et ønske om at de skal styrke sin kulturelle, språklige og religiøse identitet. I noen tilfeller kan dette være grunnet i en bekymring over at ungdommene har blitt «for norske». Motivet kan i større eller mindre grad bunne i et ønske om å styrke den unges kunnskap om familiens religiøse og kulturelle identitet, og/eller en form for kontroll og disiplinering av den unge.

Manglende tillit til offentlige institusjoner og hjelpeapparat. Foreldres beslutning om å sende unge til utlandet kan henge sammen med forventninger til, frykt for og/eller erfaringer med institusjoner som skole, barnevern og helsetjenester. Foreldre kan for eksempel ønske å komme barnevernet i forkjøpet hvis de frykter omsorgsovertakelse eller andre inngrep, eller å benytte seg av andre tilbud enn det som finnes i Norge; både når det gjelder undervisning, tiltak mot rus- og atferdsproblemer, og behandling av psykiske og fysiske lidelser.

Foreldretvist. Utenlandsoppholdet kan være knyttet til uenighet mellom foreldrene om selve utenlandsoppholdet, lengden på utenlandsoppholdet, eller om hele eller deler av familien skal bosette seg permanent i opprinnelseslandet. I noen tilfeller er det fedrene som tar beslutningen om utreise, uten at mor opplever å ha mulighet til å forhindre dette.

Vanskelig livssituasjon i Norge. Dårlig økonomi, svake norskkunnskaper og trangbodddhet kan bidra til at foreldre velger et utenlandsopphold for hele, deler av eller enkeltmedlemmer i familien som løsning på sine utfordringer.

Ekspertgruppa trekker et overordnet 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 i Norge, og som eventuelt også begår handlinger som er straffbare i Norge.¹⁶⁹ Et annet skille går mellom familier der foreldrene står sammen om å sende sønnen eller datteren ut av landet, og familier der foreldrene er uenige.

Kjønn synes ikke alltid å være en driver for risikoen for å bli etterlatt i utlandet, men omstendighetene rundt utenlandsoppholdet kan derimot variere mellom kjønnene.¹⁷⁰ Mens saker om jenter oftere er forbundet med bekymringer rundt tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller *gjenoppsetting av familiens ære*, er saker om gutter oftere knyttet til et ønske om å få dem ut av et belastet miljø preget av kriminalitet og/eller rus.¹⁷¹

3.8.4 Konsekvenser og skadevirkninger

Ufrivillige og skadelige utenlandsopphold er gjerne en del av et større sakskompleks, og det kan være vanskelig å skille potensielle skadevirkninger av selve utenlandsoppholdet fra skadevirkninger knyttet til andre omstendigheter. Det kan imidlertid være nyttig å skille mellom erfaringer og skadevirkninger *før* utenlandsoppholdet, *under* utenlandsoppholdet og *etter* utenlandsoppholdet. Et slikt skille er også nyttig for å forstå hjelpeapparatets utfordringer knyttet til å hindre slike opphold og bistå de som utsettes for dem.

Foreldrene kan være uvitende om de konsekvensene utenlandsoppholdet får for barnets livsutfoldelse, utvikling, helse og følelse av trygghet og tilhørighet til familien og nære omgivelser. Et gjennomgående tema hos flere av de unge informantene til Ekspertgruppa er opplevelsen av svik fra egne omsorgspersoner og nære familiemedlemmer.¹⁷²

Ifølge Ekspertgruppa vil unge som risikerer å bli sendt på et ufrivillig utenlandsopphold, ofte befinne seg i en vanskelig og uoversiktlig situasjon. De kan være bekymret for en forestående reise, men uten å ha full oversikt over hva reisen vil innebære. Mange kan oppleve at de ikke kan si sin mening til sine foreldre og kan frykte konsekvensene av å gå imot familiens vilje. Å søke hjelp kan være krevende, og mange utsatte kan ha motstridende følelser knyttet til reisen. Dette gjelder også unge over 18 år. Ekspertgruppa uttaler:

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.¹⁷³

Konsekvensen av å gå imot familiens vilje kan ifølge Ekspertgruppa være at den unge må bryte med familien, noe som kan nødvendiggjøre beskyttelsestiltak dersom den unge kommer fra en familie med en sterk æreskodeks og den unge er i fare for alvorlige represalier. Å leve med beskyttelsestiltak kan medføre betydelige innskrenkninger på den trusselutsattes daglige liv og sosiale omgang.¹⁷⁴

Det er også stor variasjon med tanke på hva utsatte for ufrivillige og skadelige utenlandsopphold faktisk opplever underveis i oppholdet. At et utenlandsopphold er ufrivillig, betyr ikke nødvendigvis at man utsettes for vold eller andre krenkelser. Blant unge som oppsøker hjelp er det imidlertid mange som har opplevd dette. Ekspertgruppas rapport viser at de utsattes erfaringer varierer med hensyn til den utsattes alder, varigheten av oppholdet, årsaken og hensikten med oppholdet.¹⁷⁵ Noen har blitt forsøkt tvangsgiftet eller har

¹⁶⁹ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 4.8.

¹⁷⁰ Oslo Economics 2019: punkt 6.2.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.3.1.

¹⁷³ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.1.

¹⁷⁴ Ibid.

blitt utsatt for vold, overgrep og/eller alvorlige trusler fra omsorgspersoner og andre. Unge som blir sendt for å bo med slektninger i utlandet forteller også at de ikke har fått den omsorgen og kjærligheten som deres egne foreldre ville gitt dem. Enkelte blir fratatt pass og ID-papirer, slik at de ikke kan returnere til Norge. Andre har vært innesperret på såkalte koranskoler der de har vært utsatt for torturlignende behandling og alvorlige menneskerettighetsbrudd. Det finnes også eksempler på at unge som er fysisk eller psykisk utviklingshemmet blir plassert hos slektninger i utlandet, eller på institusjoner som skal behandle dem med religiøs skolering og urtebehandling.¹⁷⁶ Andre har ikke blitt utsatt for slike forhold, men kan likevel oppleve utenlandsoppholdet som ufrivillig og som et brudd på sine rettigheter.¹⁷⁷ Noen kan også ha fått begrenset eller ingen skolegang under utenlandsoppholdet, eller etter hvert mistet sine språkkunnskaper i norsk.¹⁷⁸

Det er også stor variasjon i hvordan de unge opplever det å returnere til Norge etter et ufrivillig utenlandsopphold, avhengig blant annet av varigheten av oppholdet, hva de har opplevd mens de var i utlandet, og hva de faktisk vender tilbake til.¹⁷⁹ Ifølge Ekspertgruppa er trusselbildet for noen av en slik karakter at den unge trenger beskyttelse og tett oppfølging ved ankomst, for eksempel gjennom å plasseres på et krisesenter eller at de gis beskyttelsestiltak. Andre returnerer til sin familie og gjenopptar sitt hverdagsliv og sosiale relasjoner de forlot.¹⁸⁰ På bakgrunn av Ekspertgruppas rapport skiller utvalget mellom praktiske utfordringer på kort sikt og mer langvarige problemer som kan følge i kjølvannet av slike opphold. På kort sikt kan de utsatte møte følgende utfordringer:¹⁸¹

- Den utsatte kan stå uten økonomiske midler og bosted.
- Den utsatte kan være meldt ut av folketrygden og kan derfor mangle rett til fastlege, skole og tannhelsetjeneste.

- Den utsatte kan være uten folkeregistrert adresse og trenger et nytt sted å bo og ID-papirer for å melde flytting til Norge på nytt.
- Den utsatte kan være uten pass eller andre ID-papirer. Det koster penger å framskaffe disse, som NAV som regel ikke dekker.
- Den utsatte kan mangle mobiltelefon og Bank-ID. Den utsatte kan derfor være uten tilgang til nettbaserte tjenester som Altinn, Skatteetaten, Digipost og nettbank.

På lengre sikt kan opphold i utlandet over en viss varighet gi utfordringer med å gjenoppta skolegang i Norge, skape vanskeligheter i familien eller psykiske plager og behov for helsehjelp.¹⁸² Ifølge Ekspertgruppa kan de utsatte som har vært lenge borte fra Norge ha tapt viktige relasjoner og tilhørighet. De kan ha mistet ikke bare skolegang, men også språkkunnskaper i norsk, vennskap og fritidssysler. De kan ha lite kunnskap om videregående opplæring, studier, jobbsøking, NAV, bolig og økonomi. Dette kan være personer som ikke er vant til å ta selvstendige valg, og som kan ha et særlig behov for oppfølging og veiledning ved retur til Norge.¹⁸³ I tillegg kan de ha fått dårligere helse og ha behov for behandling og oppfølging. Over halvparten av informantene i Ekspertgruppas gjennomgang av saker rapporterte at de sliter psykisk, og hadde blant annet hukommelsessvikt, søvnvansker, nedstemthet og tunge tanker.¹⁸⁴

I tillegg til Ekspertgruppas rapport peker flere utredninger på at arbeidet med mottak av utsatte for ufrivillige utenlandsopphold ikke er godt nok koordinert mellom ulike instanser.¹⁸⁵ Ingen offentlige instanser har et tydelig ansvar for å ta imot gruppen, og i praksis løses det på ulike måter for ulike grupper.¹⁸⁶ For mindreårige som returnerer til Norge, gjør spesialutsendingene for integreringssaker eller Kompetanseteamet vanligvis en avtale med lokalt politi og/eller lokalt barnevern om å møte barnet på flyplassen, men det er dokumentert enkelttilfeller der barn som returnerer fra ufrivillige utenlandsopphold ikke har blitt møtt av noen på flyplassen.¹⁸⁷ Personer som er over 18 år og som er trusselutsatt i Norge, kan oppfylle kriteriene for plass på et krisesenter og/

¹⁷⁵ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.2.

¹⁷⁶ Lidén mfl. 2014: side 91.

¹⁷⁷ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.2.

¹⁷⁸ Lidén mfl. 2014: side 246.

¹⁷⁹ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.3.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.3.4.

¹⁸² Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.3.

¹⁸³ Proba samfunnsanalyse 2023: punkt 7.2.

¹⁸⁴ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.3.1.

¹⁸⁵ Se f.eks. Proba samfunnsanalyse 2023; Lidén mfl. 2024a og 2024b.

¹⁸⁶ Proba samfunnsanalyse 2023: punkt 7.2.

¹⁸⁷ Ibid.

eller i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer utsatt for tvangsekteskap, æresmotivert vold og negativ sosial kontroll.¹⁸⁸ Også i slike situasjoner gjøres det avtaler med det lokale politiet om å møte den utsatte på flyplassen og kjøre vedkommende til et krisesenter, men også her finnes det eksempler på at utsatte ikke har blitt møtt av noen når de ankommer Norge.¹⁸⁹

I Proba samfunnsanalyser rapport peker både Utenriksdepartementet og spesialutsendingene for integreringssaker på at det mangler et mottaksapparat og oppfølgingstilbud til personer som ikke er trusselutsatt i Norge, eller av andre grunner ikke skal plasseres på krisesenter eller i botilbudet.¹⁹⁰ Selv om utsatte i denne målgruppen ikke er trusselutsatte, kan deres erfaringer tilsi at de har behov for et mottaksapparat og oppfølging fra det offentlige i etterkant.¹⁹¹ De utsatte i denne målgruppen kan, i likhet med de ovennevnte, for eksempel mangle ID-papirer/legitimasjon, penger, bosted og klær, være uten nettverk i Norge og ha hatt ingen eller manglende skolegang og helseoppfølging. De kan også mangle norskkunnskaper og systemforståelse til å orientere seg om sine rettigheter i Norge.¹⁹²

3.9 Omfang og tallgrunnlag

3.9.1 Begrensninger i kunnskapsgrunnlaget

Det er vanskelig å gi gode estimater over omfanget av alle de ulike fenomenene som er beskrevet her. utfordringene med å si noe om omfang, handler for det første om at dette er handlinger som foregår i det skjulte. Tall fra hjelpeapparatet og rettsapparatet vil nødvendigvis bare vise det som rapporteres eller anmeldes, og mørketallene må antas å være betydelige. Undersøkelser basert på selvrapportering vil på sin side være forbundet med stor usikkerhet når man spør om forhold som er stigmatiserte, tabubelagte og/eller ulovlige. For det andre er det vanskelig å si noe om omfang fordi disse fenomenene i stor grad er overlappende med hverandre og i noen tilfeller har relativt uklare avgrensninger og definisjoner. Konkrete saker vil dessuten ofte involvere en kombinasjon av flere av de beskrevne fenomenene. Kompetanseteamet registrerer for eksempel kun én hovedbekymring per sak,¹⁹³ men andre

tilleggsbekymringer kan eventuelt også registreres for å fange opp kompleksiteten i sakene og for å kunne vurdere alvorlighetsgraden og graden av trussel i den konkrete saken.¹⁹⁴

I det følgende vil utvalget likevel gi en oversikt over ulike kilder som kan gi indikasjoner på hvor utbredt de ulike fenomenene er.

3.9.2 Vold i nære relasjoner

Når det gjelder vold i nære relasjoner, utførte NKVTS i 2023 en omfangsstudie om vold og overgrep i den voksne befolkningen i Norge.¹⁹⁵ Utvalget var personer i alderen 18 til 75 år. Undersøkelsen viser at partnervold rammer både menn og kvinner, men kvinner er oftere utsatt for den mest alvorlige og gjentakende partnervolden.¹⁹⁶ Elleve prosent av kvinnene i undersøkelsen oppgir at de har blitt utsatt for alvorlig fysisk vold fra partner sammenlignet med tre prosent av mennene.¹⁹⁷ For den mindre alvorlige partnervolden var derimot kjønnsfordelingen likere, og menn var til dels litt mer utsatt (15 prosent) enn kvinner (13 prosent).¹⁹⁸ Overlappen mellom ulike former for partnervold er betydelig. De fleste som har vært utsatt for alvorlig fysisk vold fra en partner, har også opplevd en eller annen form for partnerkontroll (86 prosent av kvinnene og 95 prosent av mennene). Dette er i tråd med tidligere forskning, der man finner stor overlapp mellom kontroll og fysisk vold i parforhold.¹⁹⁹

Hafstad og Augusti (2019) gjennomførte en undersøkelse blant skoleungdom i alderen 12 til 16 år for å kartlegge deres erfaringer med vold og overgrep i oppveksten. Undersøkelsen fant at én av 20 ungdommer har opplevd alvorlig fysisk vold som å bli sparket eller banket opp, mens én av fem har opplevd mindre alvorlig fysisk vold i oppveksten, som å bli lugget, ristet hardt eller slått med flat hånd.²⁰⁰ Omkring én av fem av det spurte utvalget har opplevd fysisk vold fra foreldre minst én gang, mens omkring én av ti har opplevd fysisk vold gjentatte ganger i løpet av oppveksten.²⁰¹ Gutter rapporterte like mye fysisk vold som jenter, og både mor og far blir oppgitt som utøvere av

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.3.

¹⁹⁴ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.4.

¹⁹⁵ Dale mfl. 2023.

¹⁹⁶ Dale 2023: side 109.

¹⁹⁷ Dale 2023: side 101.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Dale 2023: side 107.

²⁰⁰ Hafstad og Augusti 2019: side 61.

²⁰¹ Ibid.

volden, men far er oppgitt som voldsutøver oftere enn mor. Studien viser at det som regel er én av foreldrene som utøver volden, og at det er betraktelig sjeldnere at begge foreldrene utøver vold.²⁰²

Flere studier viser at minoriteter er mer utsatt for vold i nære relasjoner enn befolkningen for øvrig. En ny omfangsundersøkelse fra SSB (2024)²⁰³ viser at innvandrere og deres norskfødte barn oftere er registrert som ofre for anmeldt kriminalitet sammenlignet med befolkningen for øvrig. Overrepresentasjonen varierer mye, og gjelder ikke for alle typer av lovbrudd og landbakgrunn. Innvandrere og deres norskfødte barn er overrepresentert som ofre for anmeldt *vold og mishandling*. Innvandrerkvinner er nesten dobbelt så ofte utsatt for vold og mishandling sammenlignet med kvinner i befolkningen ellers.²⁰⁴ I tillegg er innvandrerkvinner spesielt, men også kvinner i øvrig befolkning, overrepresentert som ofre for hensynsløs atferd og personforfølgelse. Undersøkelsen viser videre at *innvandrerbarn* er kraftig overrepresentert som ofre for mishandling i nære relasjoner, sammenlignet med norskfødte barn med innvandrerforeldre og med barn i befolkningen for øvrig. Også ungdomsundersøkelsen til Hafstad og Augusti (2019) fant at barn med utenlandske foreldre fra land utenfor Norden opplever mer alvorlig fysisk vold enn barn som har foreldre fra Norge eller Norden.²⁰⁵ Ungdom som ikke ønsker å kategorisere seg selv som verken gutt eller jente, hadde også betydelig flere erfaringer med vold og overgrep enn andre ungdom.²⁰⁶

I helse- og levekårsundersøkelsen SAMINOR II fra 2019 som gjelder for områder med samisk og norsk bosetting, rapporterer de samiske informantene høyere forekomst av alle typer vold sammenlignet med befolkningen for øvrig.²⁰⁷ Voldsutøver er for alle informantene ofte kjent for offeret, men det er ingen vesentlig forskjell mellom samer og ikke-samer når det gjelder rapportert vold som utøves av slektninger eller samlivspartner.

3.9.3 Psykisk vold

Det mangler gode data på omfanget av psykisk vold både i Norge og internasjonalt, blant annet som følge av utfordringene med å tydelig definere hva psykisk vold er. Tall fra offentlige aktører gir

imidlertid indikasjoner på omfanget av psykisk vold i Norge.

I 2022 behandlet Kompetanseteamet totalt 891 saker. Hovedbekymringen «trusler og vold» var den mest vanlige og utgjorde 41 prosent av sakene (386 saker).²⁰⁸ Av disse sakene omhandlet 298 saker psykisk vold og trusler. I tillegg ble psykisk vold og trusler registrert som en tilleggsbekymring i 54 prosent av alle sakene Kompetanseteamet har jobbet med i 2022.²⁰⁹

I omfangsstudien til NKVTS fra 2023 svarte deltakerne på fire spørsmål om kontrollerende atferd: om de noen gang hadde opplevd at en kjæreste, partner eller ektefelle kontrollerte hva de brukte tiden på; om de måtte gjøre rede for hvor de hadde vært; om partner var sjalu eller mistenksom overfor venner; eller om de ble overvåket på nett av partner, for eksempel via sosiale medier.²¹⁰ Studien fant at over en tredjedel av både kvinner og menn rapporterte om en eller annen form for kontroll i parforholdet (36 prosent).²¹¹ Generelt opplevde menn oftere å bli overvåket på nett enn kvinner, mens kvinner noe oftere opplevde sjalusi og å måtte gjøre rede for hvor de hadde vært. Når det gjaldt omfattende kontroll (definert som å ha opplevd minst tre av de fire nevnte kontrollformer), var kvinner mer utsatt (17 prosent mot 14 prosent av menn).²¹² Forskerne fant også en tydelig sammenheng mellom fysisk vold og kontroll. De fleste som hadde vært utsatt for alvorlig fysisk vold fra partneren sin, hadde opplevd en eller annen form for partnerkontroll (86 prosent av kvinnene og 95 prosent av mennene).

I sin undersøkelse om ungdoms erfaringer med vold og overgrep fant Hafstad og Augusti (2019) at omkring én av fem hadde opplevd psykisk vold fra foreldre, definert som gjentatte tilfeller av psykiske krenkelses. Flere jenter enn gutter hadde opplevd psykisk vold.²¹³ Videre hadde 18 prosent opplevd at mor var blitt utsatt for minst én form for fysisk eller psykisk vold, mens 14 prosent hadde opplevd at far var blitt utsatt for dette. I tillegg hadde sju prosent av utvalget sett en voksen hjemme slå søsken, og fire prosent hadde opplevd vold mot familiens kjæledyr fra en voksen hjemme.²¹⁴

²⁰² Ibid.

²⁰³ Fossanger mfl. 2024.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Hafstad og Augusti 2019: side 109-110.

²⁰⁶ Hafstad og Augusti 2019: side 108.

²⁰⁷ Eriksen 2019: punkt 3.8.

²⁰⁸ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.3.1.

²⁰⁹ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.4.

²¹⁰ Dale 2023: side 104-105.

²¹¹ Dale 2023: side 106.

²¹² Dale 2023: side 107.

²¹³ Hafstad og Augusti 2019: side 68-71.

²¹⁴ Hafstad og Augusti 2019: side 72-77.

Noen nyere studier viser at Lhbtqi+-personer har økt utsatthet for vold, særlig personer med minoritetsbakgrunn.²¹⁵ I studien Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn fra 2018, framgår det at flere av informantene hadde blitt utsatt for vold, trusler (blant annet drapstrusler) og påføring av skyld og skam da de kom ut som homofile.²¹⁶ Flere informanter fortalte også om sterke negative reaksjoner og sanksjoner fra familiemedlemmer, som tok form av trusler og psykisk vold. En studie fra 2014 viste også at unge Lhbtqi+-personer er en spesielt utsatt gruppe når det gjelder psykisk vold i familien, og da særlig personer med etnisk minoritetsbakgrunn.²¹⁷

3.9.4 Negativ sosial kontroll

Det finnes ikke sikre tall på hvor mange som utsettes for negativ sosial kontroll i Norge. Tall fra både forskningsstudier og årsrapporter gir likevel indikasjoner på tendenser og utvikling over tid.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gir hvert år ut tall- og tiltaksrapportering på omfang av innrapporterte saker om negativ sosial kontroll. IMDi's mangfoldsrådgivere ga i 2022 råd og veiledning i totalt 950 saker som omhandler negativ sosial kontroll og æresmotivert vold.²¹⁸ De har i størst grad involvert personer med bakgrunn fra Syria, Irak, Somalia, Pakistan og Afghanistan.²¹⁹

Hovedbekymringen i de fleste sakene var «negativ sosial kontroll» og «vold/trusler», henholdsvis 615 og 175 saker. Som tidligere år omhandler sakene fra 2022 i hovedsak jenter/kvinner (76 prosent).²²⁰ Halvparten av sakene gjaldt unge under 18 år. Saker om «negativ sosial kontroll» kan ha ulike former og det kan være ulike utøvere av kontrollen.²²¹ Rapporten viser at det i flere tilfeller er foreldre som begrenser sine barns frihet, men kontrollen fra øvrige familiemedlemmer, nærmiljø og nettverk som venner og kjærester forekommer også. Foreldre kan begrense sine barn ved å kontrollere deres deltakelse på fritidsaktiviteter, valg av utdanning og i hvilken grad de kan møte venner utenom skoletiden. I enkelte saker utøver ungdommer negativ sosial kontroll ovenfor hverandre, for eksempel

ved at eldre søsken holder oppsyn med småsøsken eller kjærester som utøver kontroll over hverandre. Kontrollen kan også omfatte overvåkning av telefon og kontoer på sosiale medier.

I 2022 registrerte Kompetanseteamet 135 saker der hovedbekymringen var negativ sosial kontroll, av totalt 891 saker.²²² Kompetanseteamet registrerer saken som «trusler og vold» når hovedbekymringen for den utsatte handler om psykisk vold og trusler. I saker der kontrollen står svært sentralt i bekymringen, registreres «negativ sosial kontroll» som hovedbekymring i saken. Dette kan for eksempel handle om at foreldre kontrollerer telefon og sosiale medier, at den utsatte ikke får lov til å ha egen telefon, sosiale medier eller apper, at den utsatte ikke får ha venner eller velge sine egne venner eller at den utsatte ikke får delta i sosiale aktiviteter, ha fritidsaktiviteter eller være med på skoleturer.²²³ Negativ sosial kontroll registreres også som en tilleggsbekymring i en rekke saker som gjelder andre *hovedbekymringer*. I 2020 ble negativ sosial kontroll registrert som en tilleggsbekymring i 32 av 91 saker som gjaldt «frykt for tvangsekteskap», i 154 av 368 saker som gjaldt «vold og trusler», og i 30 av 113 saker som gjaldt «ufrivillig opphold i utlandet».²²⁴

En rekke studier viser at personer med minoritets- og innvandrerbakgrunn er mer utsatt for negativ sosial kontroll. En spørreundersøkelse blant elever i videregående skole gjennomført av Proba samfunnsanalyse (2021), viste at ungdommer med innvandrerbakgrunn var mer utsatt for begrensninger på skoleaktiviteter, fritidsaktiviteter, vennskap, opplevelse av kontroll fra andre, tros- og meningsfrihet og opplevelser av reaksjoner, trusler og straff. De største forskjellene var knyttet til begrensninger i parforhold og seksualitet, og jenter med innvandrerbakgrunn var utsatt for mer kontroll enn gutter. I Friberg og Bjørnsets (2019) undersøkelse blant ungdom i første klasse på videregående skole i Oslo og Akershus, svarte mellom 20 og 30 prosent av jentene bekreftende på spørsmål om foreldrene ikke ville at de skulle være sammen med noen av det motsatte kjønn på fritiden (andelen blant gutter var litt lavere). Noe færre svarte bekreftende på at de sjelden fikk lov til å være med på klassefester og andre sosiale sammenkomster med jevnaldrende.²²⁵ Unge med foreldre født i Pakistan, Midtøsten og Nord-

²¹⁵ Se f.eks. Eggebø mfl. 2018; Eggebø mfl. 2020.

²¹⁶ Eggebø mfl. 2018: punkt 9.3.

²¹⁷ Elgvin mfl. 2014.

²¹⁸ IMDi 2022: side 6.

²¹⁹ IMDi 2022: side 10.

²²⁰ IMDi 2022: side 7.

²²¹ Ibid.

²²² Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.3.2.

²²³ Ibid.

²²⁴ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.4.1, 2.4.3 og 2.4.4.

²²⁵ Friberg og Bjørnset 2019.

Afrika, Somalia, Sri Lanka og Sør- og Øst-Asia var mest utsatt for å oppleve slike foreldrerestriksjoner.

3.9.5 Æresmotivert vold

Det mangler gode data på omfanget på æresmotivert vold i Norge. Fordi begrepet er knyttet til utøvernes motiv, snarere enn handlingene i seg selv, er det naturlig nok mer krevende å etablere gode omfangsdata. Politiets straffesaksregister (STRASAK) har for eksempel ikke en egen statistikkgruppe om lovbrudd som utføres med et æresmotiv.

Kompetanseteamet rapporterte i sin årsrapport for 2022 om en økning i antall henvendelser om æresmotivert vold. Kategorien «trusler og vold» var den mest vanlige hovedbekymringen, angitt til 41 prosent av det totale antallet saker i 2022. Ifølge Kompetanseteamet har majoriteten av sakene i større eller mindre grad et æresmotiv, uten at det føres statistikk over antall saker med æresmotiv.²²⁶ Ifølge Lidén mfl. (2015) utgjør æresmotivert vold et høyst tilstedeværende sakskompleks i barnevernet, NAV og politiet.²²⁷

3.9.6 Tvangsekteskap

I Norge finnes det ingen sikre tall på omfanget av tvangsekteskap. Dette skyldes delvis at det finnes gråsoner mellom hva som kan anses som lovlige arrangerte ekteskap og ulovlige ekteskap gjennomført ved tvang.

Kompetanseteamet bruker følgende hovedbekymringskategorier som gjelder tvangsekteskap: «gjennomført tvangsekteskap», «frykt for tvangsekteskap», «barneekteskap», «frykt for barneekteskap» og «tvunget til å forbli i ekteskapet». I 2022 jobbet Kompetanseteamet med 8 saker som gjaldt hovedbekymringen «gjennomført tvangsekteskap», mot 16 saker i 2021.²²⁸ Kompetanseteamet hadde 7 saker hvor hovedbekymringen gjaldt «tvunget til å forbli i ekteskapet» i 2022.

Antall saker som gjaldt «frykt for tvangsekteskap», var 91 saker i 2022 mot 132 saker i 2021. Dette er en bekymringskategori som brukes både i tilfeller der noen frykter at en person skal tvinges inn i et ekteskap og i saker der det er mistanke om et gjennomført tvangsekteskap.²²⁹ 65 prosent av disse sakene gjaldt frykt for at et

tvangsekteskap skulle skje (hovedsakelig saker der den utsatte selv forteller at hen er bekymret for å bli tvangsgiftet). I 35 prosent av sakene var det mistanke om at en person hadde vært utsatt for tvangsekteskap. De fleste sakene som gjaldt frykt for tvangsekteskap i 2022 omhandlet personer med landbakgrunn fra Pakistan (35 saker), Syria (14 saker), Afghanistan (12 saker) og Irak (7 saker). Utlendingsdirektoratet tok kontakt med Kompetanseteamet i 27 saker der de mistenkte at noen var utsatt for tvangsekteskap i 2022, mot 67 i 2021.

Kompetanseteamet behandlet 7 saker i 2022 som gjaldt «gjennomført barneekteskap», mot 8 saker i 2021 og under 6 saker i 2020 og 2019.²³⁰ Det ble også behandlet 26 saker som gjaldt «frykt for barneekteskap». Dette er saker der det fryktes at et barneekteskap skal bli inngått og ekteskap der det mistenkes at et barneekteskap er inngått. De fleste av sakene om «frykt for barneekteskap» gjaldt jenter, og de fleste hadde bakgrunn fra Afghanistan og Syria.

Fra domstolene identifiserte Lidén og Bredal (2016) totalt 13 straffesaker om tvangsekteskap og/eller barneekteskap i perioden mellom 2002 og 2016.²³¹ Tall fra Straffesaksregisteret (STRASAK) viser at det i perioden 2016 til 2022 ble anmeldt 68 tilfeller av tvangsekteskap og 7 tilfeller med barneekteskap.

Det er blitt innført en rekke tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket med henblikk på å motvirke tvangsekteskap og beskytte barn og unge mot ufrivillige samliv.²³² Blant disse er kravet om at begge ektefeller må være fylt 24 år dersom ekteskapet er inngått etter at herboende ektefelle flyttet til Norge (såkalte familieetableringstilfeller), eller dersom herboende ektefelle er norsk borger. I tillegg kan utlendingsmyndighetene avslå søknaden dersom herboende ektefelle ikke samtykker til at den utenlandske ektefellen gis oppholdstillatelse, eller dersom det er mer sannsynlig at ekteskapet er inngått mot minst en av partenes vilje. Tabellen 3.1 viser tallmateriale fra Utlendingsdirektoratet fra de siste seks årene.

Antall saker som avslås fordi referansepersonen ikke samtykker til tillatelse, har vært forholdsvis stabil over tid. Antall søknader som ble avslått på grunn av ufrivillighetsalternativet, har imidlertid gått noe opp mellom 2018 og 2021, men har gått ned de siste to årene.

²²⁶ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.3.1.

²²⁷ Lidén mfl. 2015a: punkt 2.3.1.

²²⁸ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.3.4.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.3.6.

²³¹ Lidén og Bredal 2017: punkt 5.3.

²³² Se kapittel 17.

Tabell 3.1 Tall fra Utlendingsdirektoratet

	Samtykke	Ufrivillig ekteskap	24-årskravet
2018	37	10	146
2019	44	14	103
2020	50	13	41
2021	50	17	19
2022	46	7	34
2023	56	6	18
Totalt	283	67	361

Avslag på søknad om familieinnvandring fordelt etter samtykkealternativet i utlendingsloven § 51 andre ledd, ufrivillighetsalternativet i § 51 andre ledd og 24-årskravet i § 41a.

Kilde: Tall innhentet fra Utlendingsdirektoratet 13. november 2023 (vår ref. 22/1019-134).

Tabellen viser også en nedgang i antall avslag i saker der ektefellene er under 24 år, formodentlig fordi færre søker før vilkåret er oppfylt. Totalt var det 361 avslag i perioden fra 2018 til 2023 (per 6. november 2023). Antall avslag har vært fallende siden 24-årsvilkåret ble innført med virkning fra 1. januar 2017.²³³ Søkerne fra Afghanistan, Kosovo, Pakistan, Irak og Somalia utgjør den største gruppen blant avslagene.²³⁴ Fallende tendenser indikerer at færre søker om familieinnvandring på grunnlag av ekteskap før fylte 24 år.

3.9.7 Kjønnsmestelse

Ifølge UNICEF er det over 230 millioner jenter og kvinner som lever med kjønnsmestelse på verdensbasis.²³⁵ Det har vært en økning på 15 prosent (30 millioner jenter og kvinner) sammenlignet med det siste anslaget fra 2016, hovedsakelig på grunn av befolkningsvekst i de aktuelle områdene. Om lag fire millioner rammes av inngrepet hvert år, hvorav mer enn to millioner før fylte fem år.²³⁶ Kjønnsmestelse er utbredt i varierende grad i enkelte deler av Afrika (144 millioner), Asia (80 millioner) og Midtøsten (6 millioner).²³⁷

Det finnes ingen sikre data på omfanget av kjønnsmestelse i Norge. Til tross for betydelig

innsats de senere år har norske myndigheter påvist svært få tilfeller av kjønnsmestelse. Det kan imidlertid være mørketall. NKVTS er i gang med en kartleggingsstudie av omfang av kjønnsmestelse i Norge som ferdigstilles i 2025. Studien vil kunne gi oppdatert og godt fundert kunnskap om utbredelse og risiko for kjønnsmestelse i Norge.

Tall fra Straffesaksregisteret (STRASAK) viser at det i perioden 2013 til 2022 ble anmeldt 30 tilfeller av kjønnsmestelse. Det ble imidlertid ikke tatt ut tiltale i noen saker om kjønnsmestelse i denne perioden. Lien (2017) gjennomførte en systemteoretisk analyse av politiets arbeid med kjønnsmestelse.²³⁸ Undersøkelsen viste at politiet tar alle anmeldelser på alvor, og at de gjør grundige avhør og sender barn til undersøkelse hos rettsmedisinere. Likevel ble samtlige av de 53 sakene som var anmeldt i perioden fra 2005 til og med 2016 henlagt. Sakene reiser vanskelige bevismessige spørsmål, blant annet fordi kjønnsmestelsen kan ha funnet sted i et annet land enn Norge. Studien trakk fram følgende hindringer: 1) mangel på medisinske bevis, 2) tidfesting av arr som skyldes kjønnsmestelse, 3) foreldres benektelse av kjennskap til prosedyren, 4) manglende vitner i Norge, 5) barn som ikke kan huske om og når inngrepet skjedde, 7) manglende kompetanse hos de som rapporterer sakene som skaper falske alarmer, 8) problemer med å bygge opp kompetanse på grunn av få saker, 9) prinsippet om at tvilen skal komme den tiltalte til gode. Rettsmedisinske undersøkelser foretatt ved Ullevål

²³³ Fastsatt ved kgl.res. 16. desember 2016 med hjemmel i lov 17. juni 2016 nr. 58 om endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II) del IV nr. 1. Fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet.

²³⁴ Brev fra Utlendingsdirektoratet 13. november 2023 (vår ref. 22/1019-134).

²³⁵ FNs barnefond 2024: side 2.

²³⁶ FNs barnefond 2024: side 2 og 6.

²³⁷ FNs barnefond 2024: side 2.

²³⁸ Lien 2017: side 7-10.

sykehus på bakgrunn av bekymringsmeldinger fra barnehager, skoler og hjelpeapparat tyder på at svært få jenter som bor i Norge faktisk blir kjønnslemlestet. I de sakene der det blir påvist at inngrepet har skjedd, har dette i de aller fleste sakene sannsynligvis skjedd før de har innvandret til Norge, men dette kan i mange tilfeller være vanskelig å bevise sikkert.²³⁹

Hafstad og Augusti (2019) inkluderte i sin omfangsundersøkelse av volds- og overgrepserfaringer og omsorgssvikt blant ungdom i alderen 12–16 år spørsmål om kjønnslemlestelse.²⁴⁰ Alle som hadde svart at de var jenter, fikk et spørsmål om hvorvidt omskjæring av jenter er del av deres foreldres kultur.²⁴¹ Av de 4 594 jentene som deltok i undersøkelsen svarte bare 24 respondenter at omskjæring av jenter er en del av deres foreldres kultur. Av disse var det kun et mindretall som svarte at de hadde blitt omskåret. Av de som deltok i undersøkelsen var 374 respondenter usikre på om omskjæring av jenter var en del av deres foreldres kultur. Disse fikk ikke spørsmål om de var omskåret.

Kompetanseteamet har tre hovedbekymringskategorier som omhandler kjønnslemlestelse. Disse er: «gjennomført kjønnslemlestelse», «frykt for kjønnslemlestelse» og «helsehjelp i forbindelse med tidligere gjennomført kjønnslemlestelse».²⁴² Det var ingen sak som ble registrert med hovedbekymringen «gjennomført kjønnslemlestelse», verken i 2022 eller 2021. Det ble registrert kun én sak i 2020 der hovedbekymringen var «gjennomført kjønnslemlestelse».²⁴³ Kompetanseteamet behandlet i 2022 totalt 44 saker om kjønnslemlestelse, hvorav alle handlet om frykt for kjønnslemlestelse.²⁴⁴ De fleste av sakene gjelder bekymring for at et barn skal bli kjønnslemlestet, mens et lite antall saker handler om en mistanke for et barn er blitt kjønnslemlestet.²⁴⁵ For over halvparten av sakene var bekymringen knyttet til at barnet oppholdt seg i utlandet, mens i andre saker var bekymringen knyttet til at barnet skulle reise til utlandet sammen med en eller begge foreldre. Kompetanseteamet erfarer at det er hjelpeapparatet, og ikke barnet selv, som melder fra om bekymring for kjønnslemlestelse. Kom-

petanseteamet melder at det er vanskelig å vurdere hvorvidt det er et reelt grunnlag for bekymring i disse sakene.²⁴⁶

Mangfoldsrådgivere ved skoler registrerte i 2022 mindre enn 5 saker som gjelder «frykt for kjønnslemlestelse» og «gjennomført kjønnslemlestelse», og tallet er derfor ikke oppgitt i rapporten.²⁴⁷ Mangfoldsrådgiverne oppga at de i 2020 jobbet med åtte saker som omhandlet gjennomført kjønnslemlestelse, og ingen saker om frykt for kjønnslemlestelse. I 2019 og 2018 var tallene derimot henholdsvis 16 og 8 saker. I 2022 registrerte spesialutsendinger for integreringssaker ingen sak med bekymring «gjennomført kjønnslemlestelse», men det ble registrert 5 saker som gjaldt «frykt for kjønnslemlestelse».

Mye av fokuset på kjønnslemlestelse i Norge har vært knyttet til personer med bakgrunn fra Somalia, ettersom det er en relativt utbredt praksis der. Det finnes flere kvalitative studier, samt én kvantitativ studie, som viser at det har skjedd en tydelig holdningsendring i det somaliske miljøet i Norge, og at de fleste somaliske innvandrere har gått bort fra denne skikken etter at de innvandret til Norge.²⁴⁸ Det er imidlertid noe usikkerhet i forskningsmiljøene rundt dette spørsmålet, ettersom det er vanskelig å vite i hvilken grad fraværet av avdekkede saker skyldes praksis- og holdningsendringer eller hjelpeapparatets manglende evne til å fange opp tilfeller.²⁴⁹ Det er også en viss usikkerhet om hvorvidt endringer i holdninger handler om at man har vendt seg bort fra alle typer omskjæring eller bare de mest alvorlige formene.

3.9.8 Ufrivillige utenlandsopphold

Det finnes ikke sikre tall på hvor mange barn og voksne som oppholder seg ufrivillig eller under skadelige forhold i utlandet. Det er gjort enkelte undersøkelser som skaper et visst bilde av omfanget.

På oppdrag for Kunnskapsdepartementet kartla Oslo Economics (2019) omfanget av kommuners behandling av saker om barn og unge opp til 23 år som oppholder seg eller har oppholdt seg i utlandet mot sin vilje. Kartleggingen er basert på informasjon fra spørreundersøkelser rettet mot,

²³⁹ Lien 2017: side 38-49.

²⁴⁰ Hafstad og Augusti 2019: side 138.

²⁴¹ Begrepet «omskjæring» ble benyttet for å samsvare med dagligtalen.

²⁴² Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.3.5.

²⁴³ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 6.2 (tabell 4).

²⁴⁴ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.3.5.

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ IMDi 2022: side 6 og 8.

²⁴⁸ Friberg og Bjørnset 2019: side 43 og 44. Se også Gele mfl. 2012a; Gele mfl. 2012b; Fangen og Thun 2007; Hafstad og Augusti 2019.

²⁴⁹ Friberg og Bjørnset 2019: side 43 og 44.

og intervjuer med, representanter fra kommunale tjenester, supplert med befolkningsdata fra SSB for statistiske analyser og innspill fra Kunnskapsdepartementet, Kompetanseteamet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Røde Kors.²⁵⁰ Undersøkelsen viste at omtrent 25 prosent av alle landets kommuner hadde hatt saker med etterlatte barn i perioden 2016 til 2018, og ytterligere 5 prosent hadde hatt mistanke om slike saker.²⁵¹ Om lag 12 prosent av kommunene oppga at de mener de har avverget saker som med stor sannsynlighet ville ført til etterlatte barn.²⁵²

De kommunene som rapporterte et anslag på antall saker (67 kommuner), oppga totalt 415 etterlatte barn.²⁵³ De fleste av disse er mellom 6 og 13 år (36 prosent), etterfulgt av barn mellom 14 og 18 år (23 prosent).²⁵⁴ Barn med somalisk bakgrunn skilte seg ut som den største gruppen.²⁵⁵ 13 prosent av barna hadde somalisk bakgrunn på landsbasis, og 35 prosent hadde somalisk bakgrunn i Oslo. Syria og Polen fulgte etter med henholdsvis 8 og 7 prosent. Basert på kommunenes egne anslag og rapporteringer, samt befolkningsdata fra SSB, anslår Oslo Economics et totalomfang på i overkant av 700 etterlatte barn mellom 2016 og 2018, men med et usikkerhets-spenn på ca. 600-1400 barn i alderen 0-23 år.²⁵⁶ Tallene er beheftet med stor usikkerhet.²⁵⁷

Både Kompetanseteamet, mangfoldsrådgivere ved skoler og spesialutsendinger for integreringssaker jobber med ufrivillige og skadelige utenlandsopphold. De gir ut årlige rapporter om antall saker de har jobbet med og deres erfaringer med konkrete saker. I 2022 jobbet Kompetanseteamet med 113 saker der hovedbekymringen var «ufrivillig opphold i utlandet». En sak registreres med denne bekymringen når den utsatte allerede er i utlandet og vedkommende selv har gitt informasjon om at oppholdet er ufrivillig.²⁵⁸ Dette er en økning fra 77 i 2019, 60 i 2020 og 84 i 2021.²⁵⁹ Kompetanseteamet jobbet også med 90 saker i 2022 der hovedbekymringen var «frykt for ufrivillig opphold i utlandet».²⁶⁰ Denne kategorien bru-

kes både i saker der det er frykt for at den utsatte skal bli tatt med til utlandet og bli tvunget til å være der ufrivillig, og i saker der det er mistanke om at den utsatte er i utlandet mot sin vilje.²⁶¹ Dette er en nedgang fra 2021, da det var 110 saker om omhandlet denne hovedbekymringen.²⁶²

Kategoriene «ufrivillig opphold i utlandet» og «frykt for ufrivillig opphold i utlandet» er hovedbekymringskategorier og er ikke det samme som antallet saker der personen befinner seg i utlandet når Kompetanseteamet blir involvert.²⁶³ I saker der personen det er bekymring for, befinner seg i utlandet, kan det være registrert andre hovedbekymringer som for eksempel «frykt for tvangsekteskap» eller «frykt for kjønnslemlestelse».

I 2022 jobbet Kompetanseteamet med 208 saker der den utsatte befant seg i utlandet da teamet ble involvert (også kalt utenlandssakene).²⁶⁴ Dette utgjør omtrent en fjerdedel av alle sakene i 2022 (23 prosent av 891 saker).²⁶⁵ Hovedbekymring i utenlandssakene var hovedsakelig «ufrivillig opphold i utlandet» (99 saker) og «frykt for ufrivillig opphold i utlandet» (41 saker). 30 saker gjaldt hovedbekymringen «trusler og vold», 19 gjaldt «frykt for kjønnslemlestelse» og 9 gjaldt «frykt for tvangsekteskap».²⁶⁶ 71 prosent av samtlige utenlandssaker gjaldt jenter/kvinner, og 72 prosent gjaldt barn. Flere av sakene som gjaldt voksne, involverte kvinner som befant seg i utlandet sammen med sine barn. Personer med somalisk bakgrunn utgjorde den største gruppen av personer innen kategorien utenlandssaker (39 prosent), med totalt 81 saker hvorav 71 gjaldt barn.²⁶⁷

Tallene fra Kompetanseteamet samsvarer i stor grad med opplysninger i årsrapportene fra mangfoldsrådgivere og spesialutsendinger for integreringssaker. Kategoriene som brukes er samordnet med sakskategoriene som benyttes i rapporteringen fra Kompetanseteamet.

IMDi spesialutsendinger for integreringssaker ga i 2022 råd og veiledning i 235 saker.²⁶⁸ Av disse gjaldt 172 saker «ufrivillig opphold i utlandet».²⁶⁹ Dette var den største saksgruppen med 73 prosent av totalt antall saker. I tillegg jobbet

²⁵⁰ Oslo Economics 2019: punkt 3.

²⁵¹ Oslo Economics 2019: punkt 4.1.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Oslo Economics 2019: punkt 5.1.

²⁵⁴ Oslo Economics 2019: punkt 6.1.

²⁵⁵ Oslo Economics 2019: punkt 6.3.

²⁵⁶ Oslo Economics 2019: punkt 5.3.

²⁵⁷ Oslo Economics 2019: punkt 5.2.

²⁵⁸ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.3.3.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Ibid.

²⁶² Ibid.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.9.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.1 og 2.9.

²⁶⁸ IMDi 2022: side 12.

²⁶⁹ IMDi 2022: side 14.

spesialutsendingene for integreringssaker med 8 saker som gjaldt «frykt for ufrivillig opphold i utlandet».²⁷⁰ Sakene i 2022 har i størst grad involvert personer med opprinnelse fra Somalia, Irak, Syria, Pakistan, Tyrkia og Afghanistan.²⁷¹ I 2022 jobbet mangfoldsrådgivere ved skoler med 73 saker som gjaldt «frykt for ufrivillig utenlandsopphold», og 21 saker om ufrivillige utenlandsopphold der den utsatte allerede oppholdt seg i utlandet mot sin vilje.²⁷²

Når det gjelder fordelingen mellom saker som involverer mindreårige og saker som involverer voksne, er det derimot noe avvik mellom erfaringer fra spesialutsendinger for integreringssaker og Kompetanseteamet. I 2022 jobbet spesialutsendingene med 151 saker som involverte personer over 18 år, og 84 saker om personer under 18 år. Kompetanseteamet jobbet med 58 saker om voksne og 149 saker om barn. Det er også verdt å

merke seg at sakskompleksene ofte gjelder familier med flere barn, der hver enkeltperson telles som en sak.²⁷³

Lidén mfl. (2024a) gjennomførte en kartleggingsstudie ved aktuelle utenriksstasjoner hvor de spurte om antall saker som ambassadene har kommet i kontakt med de to siste årene og som gjelder ufrivillig opphold i utlandet. Sakene er fordelt på tre kategorier: barn, unge mellom 18-25 og gifte kvinner. Kategorien barn inkluderer både barn som oppholder seg i utlandet uten foreldre og barn som ber om hjelp sammen med mor. Tallgrunnlaget omfatter både saker der spesialutsendingene for integreringssaker ble involvert, og andre saker der de ikke har blitt kontaktet. Tabell 3.2 viser at det var 167 voksne og 176 barn under 18 år som ba om hjelp, i løpet av en periode på to år (juni 2021–juni 2023).

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ IMDi 2022: side 16.

²⁷² IMDi 2022: side 6.

²⁷³ IMDi 2022: side 15.

Tabell 3.2 Antallet saker som gjelder gifte kvinner, barn og unge 18–25 år ved ambassaden i et utvalg land i perioden juni 2021–juni 2023, og antallet saker som endte med retur.

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

¹ Basert på tall de siste ti månedene.

Kilde: Lidén mfl. 2024a: side 66.

Kapittel 4

Innspill til utvalget

Utvalget har invitert ulike offentlige instanser og interesseorganisasjoner til å komme med innspill til tematikken omfattet av utvalgets mandat. Utvalget ba om innspill om utfordringer med dagens lovverk og innspill til særskilte problemstillinger på området som burde utredes. Utvalget ba også om innspill på om tematikken reiser særlige utfordringer knyttet til lhbtqi+, personer i lukkede trossamfunn, personer med nedsatt funksjonsevne eller andre grupper. Offentlige instanser ble særlig bedt om innspill knyttet til sine ansvarsområder og innspill om regelverksutfordringer av betydning for samarbeid mellom hjelpeinstanser eller tjenesteytere. Utvalget har også på sin nettside invitert enhver til å komme med innspill til utvalget.¹

Følgende instanser og organisasjoner fikk skriftlig invitasjon til å komme med innspill:

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Barneombudet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Politidirektoratet
 Sametinget
 Statsforvalteren i Oslo og Viken
 Utdanningsdirektoratet
 Utenriksdepartementet
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda

Amnesty International
 Bydelsmødre Norge
 De reisende kvinners forum
 Det jødiske samfunn i Trondheim
 Det Mosaiske Trossamfund
 Foreningen FRI
 Foreningen Romanifolkets kystkultur
 Hjelpeskilden
 International Romani Unions representative in Norway
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Krisesentersekretariatet
 Kvenlandsforbundet
 Kvääninouret – Kvenungdommen
 Landsorganisasjonen for Romanifolket
 Likestilling, integrering, mangfold (LIM)
 Likestilling, Inkludering og Nettverk (LIN)
 Likestillingssenteret
 Likestillingssenteret KUN
 MiRA ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk (MiR)
 Nasjonale minoriteter i Norge
 Nasjonalt Kunnskapssenter om Vold og Traumatisk Stress (NKVTS)
 Nasjonalt SRHR-nettverk
 Norges Røde Kors
 Norsk finsk interesseorgan
 Norsk Folkehjelp
 Norske Kveners forbund
 Norske Kvinners Sanitetsforening
 Norsk-finsk forbund, Nils Petter Pedersen
 Oslo krisesenter
 Redd Barna
 Reform
 Romano Kher
 Romerike krisesenter
 Romsk Råd
 ROSA
 Røde Kors-telefonen
 Salam Norge
 Samarbeidsforum for funksjonshemmede organisasjoner
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Skeiv ungdom
 Skeiv verden
 Skeivt kristent nettverk
 Skogfinneforeningen
 Skogfinske interesser i Norge
 Tverrkulturell helseinfo

Utvalget har mottatt innspill fra følgende aktører:

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

¹ <https://lovutvalg-negativ-sosial-kontroll.no/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Politidirektoratet (Kripos og Oslo politidistrikt)
 Tromsø Kompetansenettverk bestående av
 barneverntjenesten i Tromsø, NAV,
 familievernkontor, og SEIF.

Utenriksdepartementet
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda

Forening mot Psykisk Vold
 Hjelpkilden
 HjelpMeg StoppeVolden
 Islamsk Råd Norge
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Krisesentersekretariatet
 Likestillingssenteret KUN
 MiR
 MiRA-senteret
 Nasjonalt SRHR-nettverk
 Norske Kvinners Sanitetsforening
 Redd Barna
 Referansegruppen for Frihet fra negativ sosial
 kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)
 Romerike krisesenter
 ROSA
 Samarbeidsrådets for tros- og livssynssamfunn
 (STL)

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Sex og samfunn
 Skeiv Ungdom

Alle skriftlige innspill er tilgjengelige på utvalgets nettsted.² For øvrig har flere av offentlige instanser og organisasjonene gitt innspill gjennom presentasjoner for utvalget, se kapittel 1.

Alle innspillene er grundig lest og vurdert. I likhet med utvalgets mandat, er innspillene omfattende og dekker en rekke problemstillinger og rettsområder. De aller fleste innspillene er både relevante og viktige for tematikken for denne utredningen. Av kapasitetshensyn har utvalget ikke hatt anledning til å håndtere eller behandle alle problemstillingene og forslagene som har blitt spilt inn.

Noen av innspillene er grundig omtalt i de respektive kapitlene. Der flere aktører og organisasjoner har kommet med lignende eller likelydende innspill, har utvalget nøyd seg med å vise til innspill som anses dekkende for tematikk som flere har tatt opp.

² <https://lovutvalg-negativ-sosial-kontroll.no/se-innspill/>

Kapittel 5

Menneskerettslige og andre folkerettslige rammer

5.1 Utgangspunkter

5.1.1 Innledning

Dette kapitlet gir en overordnet framstilling av de konstitusjonelle og folkerettslige rammene for temaene utredningen behandler, med hovedvekt på menneskerettighetene. Spesifikke menneskerettslige spørsmål som oppstår i tilknytning til ulike deler av mandatet omtales nærmere i de respektive kapitlene.

Menneskerettighetene krever at staten beskytter enkeltpersoner mot krenkelsers av liv, frihet, sikkerhet og integritet, uavhengig av kjønn, alder, legning, livssyn eller nasjonalitet. Rettighetene springer ut av et grunnsyn om at alle mennesker er født frie og like og med samme menneskerverd.¹ Menneskerettighetene kommer til uttrykk i Grunnlovens kapittel E, samt i flere internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av, og der enkelte konvensjoner er gjennomført i norsk lov.

Menneskerettighetene forplikter statene og gir dermed ikke direkte beskyttelse mot krenkelsers fra andre individer. Staten har imidlertid en plikt til å sikre menneskerettighetene, som innebærer et krav om å beskytte individer mot krenkelsers begått av ikke-statlige aktører.

I utvalgets arbeid er menneskerettighetene relevante på særlig to måter. For det første kan de stille krav til lovgivningstiltak som skal sikre beskyttelse mot skadelige handlinger som alvorlige former for negativ sosial kontroll, psykisk vold, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ufrivillige utenlandsopphold. For det andre kan menneskerettslige krav medføre begrensninger i hvilke tiltak som lovlig kan iverksettes for å hindre uønskede handlinger og atferd.

¹ Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets president- skap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, punkt 9.4.

5.1.2 Menneskerettighetenes formelle stilling i norsk rett

De internasjonale konvensjonene som Norge har sluttet seg til (ratifisert), er folkerettslig forpliktende for Norge. Folkerett og intern norsk rett er to atskilte rettssystemer, og det kreves i utgangspunktet en nasjonal gjennomføringsakt (inkorporasjon) for at folkeretten skal få direkte virkning i norsk rett.² Dette utgangspunktet modifiseres av det ulovfestede presumsjonsprinsippet, som går ut på at norske rettsregler så vidt mulig skal tolkes slik at de ikke kommer i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser. Dette innebærer at domstolene og andre rettsanvendere så langt det er mulig må tolke og anvende norsk rett slik at det ikke oppstår motstrid med internasjonale forpliktelser.

En rekke menneskerettigheter er gjennomført i norsk rett ved at de er tatt inn i Grunnloven kapittel E (§§ 93-113). Grunnlovens menneskerettigheter er utformet etter mønster fra blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen). Høyesterett har uttalt at Grunnloven skal tolkes i lys av tilsvarende bestemmelsene i konvensjonene, jf. blant annet Rt. 2015 s. 93 om tolkingen av Grunnloven § 102. I dommen presiserer Høyesterett at praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene likevel ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkingen som ved tolkingen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene.³ Reglene i Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner kan

² Dokument 16 (2011–2012) punkt 6.1.

³ Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 57). Se også Rt. 2015 s. 155 (avsnitt 40) i tilknytning til Grunnloven § 102 samt § 104 om barnets beste; Rt. 2015 s. 1388 (avsnitt 162) forutsetningsvis i tilknytning til Grunnloven § 104; HR-2016-2554-P (avsnitt 81) i tilknytning til Grunnloven §§ 101 og 102; HR-2016-2591-A (avsnitt 66); HR-2017-2015-A (avsnitt 46); HR-2017-2376-A (avsnitt 53); HR-2018-2133-A (avsnitt 47); HR-2019-2286-A (avsnitt 42).

dermed ha et noe ulikt innhold på enkelte punkter. Hvilken rettslig stilling de menneskerettslige forpliktelsene har i norsk rett, vil bero på om, og hvordan, den aktuelle konvensjonen er gjennomført i norsk rett, jf. Grunnloven § 92.⁴

Gjennom lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 1999 er fem konvensjoner inkorporert som norsk lov, og gitt direkte anvendelse som norsk rett: Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekongresskonvensjon. Enkelte av tilleggsprotokollene til de nevnte konvensjonene er også tatt med. Konvensjonene skal ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

En annen konvensjon som Norge har tiltrådt og som er særlig relevant for denne utredningen er Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen). Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett, men er likevel folkerettslig bindende. I tråd med presumpsjonsprinsippet skal norsk rett tolkes i lys av forpliktelsene i konvensjonen.

5.1.3 Plikten til å sikre menneskerettighetene

Etter Grunnloven § 92 skal «[s]tatens myndigheter respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Det følger også av EMK artikkel 1 at medlemsstatene skal «secure to everyone» rettighetene i konvensjonen, også kalt sikringsplikten. I barnekonvensjonen er sikringsplikten inntatt i artikkel 2 om ikke-diskrimineringsplikten, med formuleringen «respect and ensure», samt i artikkel 4, som sier at staten har en plikt til å treffe alle egnede tiltak «for the implementation of the rights recognized in the [...] Convention». Sikringsplikten følger også av SP artikkel 2, ØSK artikkel 2 og Istanbulkonvensjonen artikkel 1 første ledd bokstav a.

Gjennom de nevnte menneskerettighetsbestemmelsene er staten pålagt en såkalt dobbel gjennomføringsforpliktelse.⁵ Staten er for det første forpliktet til å *respektere* rettighetene ved å unnlate å gripe inn i dem, altså en negativ eller passiv forpliktelse, for eksempel ved å avstå fra

tortur og diskriminering. For det andre plikter staten å *sikre* menneskerettighetene, det vil si en positiv forpliktelse til å beskytte mot krenkelser. Selv om menneskerettighetene direkte bare forplikter statene, får menneskerettighetene dermed en indirekte betydning også i forholdet mellom privatpersoner, ved at staten må iverksette positive tiltak for å hindre at private krenker hverandres menneskerettigheter.⁶ I den positive sikringsplikten ligger det også et krav om å oppfylle rettighetene (fulfil, promote), det vil si at staten må arbeide for at rettighetene skal realiseres fullt ut.⁷ Staten har derfor en tredelt forpliktelse: respektere, beskytte og oppfylle menneskerettighetene.

Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold, kan etter omstendighetene utgjøre krenkelser av flere menneskerettigheter. Sikringsplikten innebærer at statlige myndigheter ikke kan forholde seg passivt til disse krenkelsene, men aktivt må forebygge og beskytte individene gjennom ulike virkemidler.⁸

Sikringsplikten består av en rekke ulike typer forpliktelser, slik som plikt til å ha egnet lovgivning, håndhevelse av lovgivningen, undervisning og økonomiske bevilgninger.⁹ Videre har staten visse forpliktelser til å gjennomføre reparerende tiltak der individets menneskerettigheter er krenket. Innholdet av og styrken til kravene varierer ut fra den enkelte menneskerettighetsbestemmelsen, og det aktuelle saksområdet. Enkelte rettighetsbestemmelser nevner særskilt en plikt til å ha lovgivning. Men også for bestemmelser som ikke uttrykkelig oppstiller en slik plikt, vil lovgivnings tiltak, og særlig straffeloven, være sentralt i vurderingen av om rettighetene er gitt et tilstrekkelig effektivt vern. Det stilles i tillegg et krav om at lovgivningen håndheves effektivt, ved at myndighetene aktivt anvender loven for å beskytte enkeltindividet.

Sikringsplikten kan også innebære at staten har en plikt til, etter forholdene, å ta aktive skritt for å hindre at private krenker hverandre i konkrete tilfeller (avvergingsforpliktelse).¹⁰ Sikringsplikten er likevel ikke absolutt, og staten har ikke plikt til å avverge enhver fare for krenkelser. Det er bestrebelsene som står sentralt, og spørsmålet

⁶ Aall 2022: side 65-70.

⁷ FNs menneskerettskomité 2004, *General Comment No. 31*: avsnitt 7; Besson og Kleber 2019: side 50.

⁸ Martnes 2020: side 45.

⁹ Se f.eks. NOU 1993: 18 punkt 13.1.3; Aall 2022: side 62-63.

¹⁰ Rt. 2013 s. 879. Se også Martnes 2020.

⁴ HR-2016-2554-P (Holshipdommen).

⁵ Aall 2022: side 61.

vil ofte være om staten kan bebreides for at den private krenkelsen fant sted.¹¹ Hvor langt statens positive sikringsplikt strekker seg, må avgjøres konkret etter hver enkelt rettighet og situasjon. Det vil også ha betydning hvor sårbar vedkommende er. Barn har krav på et særlig vern.¹² I tillegg må det vurderes om statens sikringstiltak kan medføre brudd på andre menneskerettigheter enn dem staten vil beskytte ved en ny lovbestemmelse eller et bestemt tiltak.

I forarbeidene til Grunnloven framgår det at en konstatering av en krenkelse av menneskerettighetene vil noen ganger være tilstrekkelig, men at en slik avgjørelse ofte vil ha liten verdi «hvis den ikke ledsages av et pålegg til myndighetene om å gjenopprette situasjonen eller kompensere for krenkelsen».¹³ Dette er bakgrunnen for at flere av de internasjonale instrumentene inneholder bestemmelser om rett til «effective remedy», blant annet EMK artikkel 13 og SP artikkel 2 nr. 3. Hvordan krenkelsen skal repareres, beror på de konkrete omstendighetene i saken, og kan omfatte blant annet restitusjon (gjenoppretting) eller erstatning, en offentlig unnskyldning eller en offentlig minnestund, garanti om at krenkelsen ikke skal gjentas, endring i relevant lovgivning og praksis, eller eventuelt straffølgning dersom krenkelsen er straffbar.¹⁴

I denne utredningen undersøkes det om norsk lovgivning gir et tilstrekkelig effektivt vern mot menneskerettighetskremler i saker om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold. Statens sikringsplikt på de enkelte områdene behandles nærmere i både punkt 5.3, og i de respektive kapitlene.

5.2 Internasjonale konvensjoner av særlig betydning for utredningen

5.2.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)

Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, også kalt «Den euro-

peiske menneskerettighetskonvensjon» (EMK), har en sterk stilling i norsk rett. Konvensjonen ble ratifisert i Norge og trådte i kraft for Norge i 1953. I 1999 ble konvensjonen, med fem tilleggsprotokoller, gjort til norsk lov med forrang foran annen lovgivning ved motstrid, jf. menneskerettsloven §§ 2 nr. 1 og 3.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) er opprettet i medhold av konvensjonen. Domstolen overvåker statenes gjennomføring av konvensjonen ved å treffe i avgjørelser individuelle klagesaker, jf. EMK art. 34. Dommene er formelt bindende for den innklagede staten, jf. EMK art. 46. De øvrige statene må i tillegg ta avgjørelsen i betraktning (avgjørelsens prejudikativ virkning).¹⁵ EMDs domspraksis har stor betydning ved fastleggingen av innholdet i menneskerettighetene i EMK. Domstolen tolker rettighetsbestemmelsene dynamisk og i takt med samfunnsutviklingen, og rettighetsvernet er dermed i stadig utvikling.¹⁶ EMD tolker dessuten konvensjonen i lys av andre menneskerettskonvensjoner, slik som barnekonvensjonen og kvinnediskrimineringskonvensjonen. Dette bidrar til at konvensjonsvernet utvikles i takt med den generelle normutviklingen på området.¹⁷

Enkelte av rettighetene i EMK er absolutte. Det betyr at det ikke kan gjøres inngrep i dem, slik som artikkel 3 om forbudet mot slaveri, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. De fleste rettighetene er derimot relative, det vil si at et inngrep er tillatt på nærmere bestemte vilkår. Eksempler på slike rettigheter er artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv og artikkel 10 om ytringsfrihet. I vurderingen av om det kan gjøres inngrep i disse rettighetene, har statene en viss skjønnsmargin («margin of appreciation»)¹⁸ EMD er dermed noe tilbakeholden med å sette til side statenes vurdering av hvorvidt det foreligger en rimelig balanse mellom hensynet til den inngrepet rammer på den ene side, og de samfunnsmessige hensynene som begrunner inngrepet på den andre.

EMK inneholder ingen bestemmelse som eksplisitt verner den enkelte mot vold og overgrep fra andre privatpersoner. EMD har tolket flere av artiklene slik at de pålegger staten positive forpliktelser til å beskytte mot vold. Særlig

¹¹ Aall 2022: side 65-69.

¹² Se f.eks. *Söderman mot Sverige* 12. november 2013, saksnr. 5786/08 (avsnitt 81).

¹³ Dokument 16 (2011–2012) punkt 14.6.1. Les nærmere om statens oppreisningsansvar ved menneskerettsbrudd i Hagland 2019.

¹⁴ Dokument 16 (2011–2012) punkt 14.6.1 og FNs menneskerettighetskomité 2004, *General comment No. 31*: avsnitt 15 og 16.

¹⁵ Aall 2022: side 44.

¹⁶ *Tyrer mot Storbritannia* 25. april 1978, saksnr. 5856/72 (avsnitt 31). Se også Solheim 2019: side 372-374.

¹⁷ Strand 2020: side 980.

¹⁸ Se f.eks. *Bernh Larsen Holding AS mfl. mot Norge* 14. mars 2013, saksnr. 24117/08 (avsnitt 158).

relevant er artikkel 3 om forbud mot tortur og nedverdiggende eller umenneskelig behandling og artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv. Etter EMK artikkel 1 skal statene sikre konvensjonens rettigheter for alle innenfor statens jurisdiksjon.

EMK-artiklene verner om alle, også barn. I sin praksis har EMD innfortolket et krav om at barnets beste i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3 skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som gjelder barn. Hensynet til barnets beste er dermed av betydning for domstolens vurderinger i saker som gjelder barn. I tillegg skal domstolen ta hensyn til om saken gjelder andre personer som må anses som særlig sårbare, slik som ofre for vold i nære relasjoner.¹⁹

5.2.2 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (SP) ble ratifisert av Norge 13. september 1972 og trådte i kraft 23. mars 1976. Den gjelder som norsk lov med forrang foran annen lov, jf. menneskerettsloven §§ 2 nr. 3 og 3.

Konvensjonen inneholder et bredt spekter av sivile og politiske rettigheter, slik som retten til liv, forbudet mot tortur, forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse, bevegelsesfriheten, retten til rettfærdig rettergang, retten til respekt for privatliv og familieliv, tanke-, samvittighets- og religionsfriheten, forenings- og forsamlingsfriheten, ytringsfriheten, og vernet mot diskriminering.

Det er etablert en egen FN-komité, FNs menneskerettskomité («Human Rights Committee»), som fører tilsyn med hvordan statenes etterlever forpliktelsene etter konvensjonen, gjennom statsrapportering og generelle kommentarer. Det er også åpnet for adgang til individklage («written communication»), jf. første valgfrie tilleggsprotokoll, som også gjelder som norsk lov. Komiteens saksbehandling er skriftlig og kan munne ut i synspunkter («views») på om den innklagede staten har krenket konvensjonens bestemmelser. Uttalelsene er ikke folkerettslig bindende, men de har likevel betydelig vekt med mindre særlige omstendigheter gjør seg gjeldende, for eksempel der det er liten grad av konsensus blant medlemsstatene.²⁰

¹⁹ Se f.eks. *Opuz mot Tyrkia* 9. juni 2009, saksnr. 33401/02 (avsnitt 165); *Volodina mot Russland* 9. juli 2019, saksnr. 41261/17 (avsnitt 72).

²⁰ Ot.prp. nr. 3 (1998–99) merknader til menneskerettsloven § 3.

Flere av artiklene i SP er i samsvar med bestemmelsene i EMK. EMK er i praksis den viktigste av konvensjonene, særlig på grunn av EMDs sentrale og rettsavklarende rolle. I utredningen vil derfor rettighetsbestemmelsene i EMK være utgangspunktet for vurderingene, og SP blir i mindre grad omtalt.

5.2.3 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16. desember 1966 (ØSK) ble ratifisert av Norge i 1972 og trådte i kraft i 1976. Konvensjonen gjelder som norsk lov og går foran annen norsk lov ved konflikt jf. menneskerettsloven §§ 2 nr. 2 og 3.

Konvensjonen inneholder ulike økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, slik som retten til arbeid, retten til sosial trygghet, retten til en tilfredsstillende («adequate») levestandard (som blant annet omfatter mat, bolig og vann), retten til helse, retten til kultur og retten til utdanning.

Ifølge ØSK artikkel 2 skal hver stat påta seg å oppfylle konvensjonens forpliktelser innenfor rammene av sine tilgjengelige ressurser («available resources»). Statene har et betydelig rom for skjønn med hensyn til hvilke tiltak som er egnet til å realisere disse rettighetene, og med hensyn til omfanget av tiltakene. Konvensjonen forbyr diskriminering (artikkel 2 nr. 2 og artikkel 3) og staten har positive forpliktelser til å sikre rettighetene for alle innenfor statens jurisdiksjon.

Konvensjonen overvåkes av en egen ekspertkomité (ØSK-komiteen) gjennom statsrapportering. På grunnlag av de regelmessige statsrapportene har ØSK-komiteen i tillegg utviklet tolkinger av konvensjonen i generelle kommentarer. ØSK-komiteen har understreket at statene har plikt til å respektere, beskytte og oppfylle rettighetene i konvensjonen. Det finnes i tillegg en individklageordning, som Norge ikke har tiltrådt.²¹

5.2.4 FNs barnekonvensjon

FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen) ble ratifisert av Norge i 1991. I 2003 ble konvensjonen innført i menneskerettsloven, jf. § 2 nr. 4, og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. § 3.

²¹ Valgfri protokoll til konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som etablerer en individklageordning av 10. desember 2008. Se nærmere i Meld. St. 39 (2015–2016).

Det er vedtatt tre valgfrie tilleggsprotokoller til barnekonvensjonen. Norge har ratifisert to av dem, som er inkorporert gjennom menneskerettsloven: valgfri protokoll til konvensjon om barnets rettigheter om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi av 25. mai 2000, og valgfri protokoll til konvensjonen om barns rettigheter om barn i væpnet konflikt av 25. mai 2000.

Norge har ikke tiltrådt tredje tilleggsprotokoll som gir barn en individuell klagerett til FNs barnekomite.²² Denne etablerer en individklagemekanisme, slik også flere andre av FNs menneskerettighetskonvensjoner har.

Barnekonvensjonen presiserer at barn har menneskerettigheter på lik linje med voksne, i tillegg til at den gir særlige rettigheter til barn og tilpasser de generelle rettighetene til barns særskilte behov. Etter konvensjonens artikkel 1 er barn ethvert menneske under 18 år. Konvensjonen pålegger statene å sikre barn en rekke sivile, politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter. Dette inkluderer blant annet retten til familie og omsorg, retten til grunnleggende helse- og velferdstilbud, retten til beskyttelse mot farer som særlig barn er utsatt for, rettigheter som har til formål å fremme barns utvikling, retten til å bli hørt, religionsfrihet, ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og retten til respekt for privatliv og familieliv.

FNs barnekomité har utpekt fire konvensjonsbestemmelser som prinsipp-bestemmelser av generell eller overordnet betydning:

- bestemmelsen om ikke-diskriminering i artikkel 2,
- bestemmelsen om barnets beste i artikkel 3 nr. 1,
- bestemmelsen om retten til liv og utvikling i artikkel 6, og
- bestemmelsen om barnets rett til å bli hørt i artikkel 12.

Konvensjonen overvåkes av FNs komité for barnets rettigheter (barnekomiteen).²³ Statene skal jevnlig rapportere til komiteen, som evaluerer rapportene og følger opp med tilrådinger til statene, jf. artiklene 43 til 45. Barnekomiteen har i tillegg utgitt 26 generelle kommentarer («general comments») om tolking av artikler i barnekonvensjonen eller særlig sentrale spørsmål.²⁴ Barnekomiteens anbefalinger og generelle kommentarer er ikke rettslig bindende for medlemsstatene,

men er likevel anerkjente i folkeretten som relevante for tolkingen av konvensjonen. Både EMK og Høyesterett har i flere saker lagt stor vekt på barnekomiteens generelle kommentarer, og de gir dermed viktige tolkingsbidrag til konvensjonen.²⁵

Norge er pålagt å rapportere regelmessig til barnekomiteen. Den siste rapporten (femte og sjette rapportering) ble behandlet av barnekomiteen i mai 2018. I sine avsluttende kommentarer peker komiteen på at det fortsatt gjenstår arbeid med å sikre at hensynet til barnets beste blir tilstrekkelig ivaretatt i lovgivningen og i praksis, å sikre at barn i sårbare situasjoner blir hørt og at rettighetene til barn med nedsatt funksjonsevne og psykisk sykdom blir sikret. Norge skal levere sin syvende rapport til barnekomiteen innen 15. juni 2024.

5.2.5 FNs kvinnediskrimineringskonvensjon

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979 (kvinnediskrimineringskonvensjonen) ble ratifisert av Norge i 1981 og trådte i kraft samme år. I 2005 ble konvensjonen gjort til norsk lov,²⁶ og i 2009 ble konvensjonen tatt inn i menneskerettsloven, jf. § 2 nr. 5. Konvensjonen skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. § 3.

Formålet med konvensjonen er å eliminere all diskriminering av kvinner og sikre at alle kvinner får sine menneskerettigheter oppfylt på lik linje med menn, jf. artikkel 2. Konvensjonen består av 30 artikler, der 16 artikler omhandler kvinners materielle rettigheter, slik som sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

FNs kvinnediskrimineringskomité (CEDAW-komiteen) overvåker om konvensjonspartene etterlever konvensjonsforpliktelsene. Komiteen behandler periodiske statsrapporter der de uttrykker sitt syn på tilstanden i den enkelte medlemsstaten. Norge har til nå sendt inn ti periodiske statsrapporter, den siste i juni 2021. Norge har også ratifisert tilleggsprotokollen til FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, som gir individer og grupper av enkeltpersoner muligheten til å få sin sak hørt av kvinnediskrimineringskomiteen. I tillegg utarbeider kvinnediskrimineringskomiteen generelle anbefalinger («general recommendations») til enkeltbestemmelser eller temaer som

²² FNs generalforsamling 2011: resolusjon 66/138.

²³ I henhold til barnekonvensjonen artikkel 43.

²⁴ Kommentarene ligger på www.regjeringen.no i originaltekst (engelsk) og i norsk oversettelse.

²⁵ Se f.eks. *Strand Lobben mfl. mot Norge* 30. november 2017, saksnr. 37283/13 (avsnitt 207); HR-2018-2096-A (avsnitt 14); HR-2015-2524-P (avsnitt 271).

²⁶ Likestillingsloven 1978 § 1 b [opphevet].

har særlig betydning for kvinners rettigheter. Anbefalingene er ikke rettslig bindende, men er i praksis tillagt stor betydning for tolkingen av konvensjonen.²⁷ EMD har i flere saker vist til kvinne-diskrimineringskomiteens uttalelser.²⁸

Kvinnediskrimineringskomiteen har i sine generelle anbefalinger nr. 19 og nr. 35 uttalt at kjønnsbasert vold er en alvorlig form for diskriminering etter kvinnediskrimineringskonvensjonens artikkel 1.²⁹ Med kjønnsbasert vold mener komiteen både vold som rammer kvinner i egenskap av å være kvinner, og vold som rammer kvinner i uforholdsmessig grad sammenlignet med menn.³⁰ Etter artikkel 2 bokstav b skal myndighetene vedta egnede tiltak, i lovs form eller på annen måte, inkludert nødvendige sanksjoner for å hindre alle former for diskriminering av kvinner. Etter artikkel 2 bokstav e omfatter diskrimineringsforbudet atferd utøvd av «any person, organization or enterprise». Bestemmelsen, som omtales som *due diligence*-regelen, innebærer at statene har plikt til å arbeide for å hindre vold mot kvinner som utøves av privatpersoner.³¹ Dette omfatter en plikt til å iverksette forebyggende tiltak, etterforske og straffe slike voldshandlinger og tilkjenne kompensasjon.³² Også barnekonvensjonen inneholder viktige bestemmelser om statens ansvar for å hindre vold mot barn, se nærmere i punkt 5.3.

5.2.6 Istanbul-konvensjonen

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210 (Istanbul-konvensjonen) ble vedtatt av Europarådets ministerkomité 7. april 2011. Den ble signert av Norge 7. juli 2011 og ratifisert med virkning fra 1. november 2017.³³

Formålet med Istanbul-konvensjonen er å forebygge, påtale og eliminere alle former for vold mot kvinner samt å fremme nasjonalt og internasjonalt samarbeid i bekjempelsen av slik vold, jf. artikkel 1 bokstavene a til e. Konvensjonen er

utviklet i lys av andre menneskerettslige instrumenter, blant annet praksis fra EMD og FNs kvinne-diskrimineringskonvensjon, jf. fortalens avsnitt 1 til 7. Konvensjonen får anvendelse på alle former for vold mot kvinner, inkludert vold mot kvinner i nære relasjoner, jf. artikkel 2 (1). Partene er dessuten oppfordret («encouraged») til å gjennomføre konvensjonen for andre ofre for vold i nære relasjoner, og ikke bare kvinner, jf. artikkel 2 (2).

Istanbul-konvensjonen bygger på fire grunnpillarer: statene skal utforme en helhetlig og samordnet politikk («integrated policies») for å sikre effektiv oppfyllelse av plikten til å forebygge vold mot kvinner og vold i nære relasjoner («prevention»), for å beskytte og hjelpe voldsutsatte («protection») og for å straffeforfølge voldsutøvere («prosecution»).

Mange av artiklene i Istanbul-konvensjonen er relevante for denne utredningen. Etter artikkel 32 skal partene treffe nødvendige tiltak for å sikre at ekteskap som er inngått med tvang kan kjennes ugyldige, annulleres eller oppløses uten urimelig økonomisk eller administrativ byrde for offeret. Etter artiklene 33 til 40 forpliktes konvensjonspartene å kriminalisere nærmere bestemte handlinger: psykisk vold, personforfølgelse («stalking»), fysisk vold, seksuell vold, tvangsekteskap, omskjæring, tvungen abort og tvungen sterilisering. Etter artikkel 41 skal også medvirkning og forsøk på disse handlingene kriminaliseres, med unntak av artikkel 32, som gjelder sivilrettslige regler. Artikkel 46 forplikter statene til å sikre at enkelte momenter vurderes som straffskjerpene ved straffutmåling. Videre følger det av artikkel 42 at kultur, tradisjon, religion og ære ikke skal være grunner til straffrihet. Det er også krav i konvensjonen om å etablere jurisdiksjon for visse handlinger begått i utlandet, jf. artikkel 44.

Kapittel VII gjelder migrasjon og asyl. Etter artikkel 59 nr. 1 skal partene treffe nødvendige tiltak for å sikre at et offer etter søknad får selvstendig oppholdstillatelse dersom ekteskapet eller forholdet blir oppløst og det foreligger «particularly difficult circumstances». Dette skal gjelde uansett hvor lenge ekteskapet eller forholdet har vart. Artikkel 60 inneholder bestemmelser om asylbehandling, og artikkel 61 pålegger partene å treffe nødvendige tiltak for å respektere prinsippet om absolutt vern mot utsendelse («nonrefoulement») i samsvar med gjeldende plikter etter folkeretten. Partene skal på samme måte sikre at ofre for vold som har behov for vern, uansett oppholdsstatus, ikke under noen omstendigheter returneres til et land der offerets liv kan være i fare eller der hen

²⁷ Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) punkt 6.4.

²⁸ Se f.eks. *Opuz mot Tyrkia* (avsnitt 184). Se andre eksempler i Strand 2020.

²⁹ FNs kvinne-diskrimineringskomité 1992, *General recommendation No. 19*; FNs kvinne-diskrimineringskomité 2017, *General recommendation No. 35*.

³⁰ FNs kvinne-diskrimineringskomité 1992, *General recommendation No. 19*: avsnitt 6.

³¹ FNs kvinne-diskrimineringskomité 1992, *General recommendation No. 19*: avsnitt 9.

³² Ibid.

³³ Prop. 66 S (2016–2017); Innst. 301 S (2016–2017); vedtak i Stortinget 703 (2017).

kan bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Europarådet har utgitt en forklarende rapport («Explanatory report») til Istanbul-konvensjonen. Det er i tillegg opprettet to overvåkningsorgan for å sikre at partene gjennomfører konvensjonen: en partskomite («Committee of Parties») og en uavhengig ekspertkomité (GREVIO).³⁴ GREVIO overvåker medlemsstatenes gjennomføring av konvensjonen gjennom jevnlig evalueringer. Norge ble sist evaluert 25. november 2023.³⁵ Den forklarende rapporten og statsevalueringene er ikke rettslig bindende for statene, men er likevel relevante kilder ved folkerettslig konvensjonstolkning. Vekten av uttalelsene kan variere i det konkrete tilfellet, blant annet etter hvor godt uttalelsene er forankret i konvensjonsteksten, hvorvidt det dreier seg om uttalelser om forpliktelser eller anbefalinger, og hvor anerkjent tolkingsuttalelsen er.³⁶

5.2.7 Lanzarote-konvensjonen

Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk CETS 201 av 25. oktober 2007 (Lanzarote-konvensjonen) trådte i kraft 1. juli 2010. Konvensjonen ble ratifisert av Norge 15. mai 2018 og trådte i kraft 1. oktober 2018.

Formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe alle former for seksuell utnyttning og seksuelt misbruk av barn, beskytte rettighetene til barn som er utsatt for slike overgrep, og fremme nasjonalt og internasjonalt samarbeid mot slike overgrep, jf. artikkel 1 bokstav a til c. Med barn menes alle personer under 18 år, jf. artikkel 3 bokstav a. Med «seksuell utnyttelse og seksuelt misbruk av barn» menes atferden som er omtalt i konvensjonens artikler 18 til 23, jf. artikkel 3 bokstav b. Dette omfatter blant annet alle seksuelle aktiviteter med barn under den seksuelle lavalderen, og på visse vilkår også seksuelle aktiviteter med barn over den seksuelle lavalderen.

Lanzarote-konvensjonen krever et bredt spekter av tiltak mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk av barn, slik som forebyggende tiltak, nasjonal samordning og samarbeid, beskyttelsestiltak for ofre samt behandling og andre tiltak overfor seksuallovbrytere. Konvensjonen stiller

krav til innholdet i nasjonale regler om straffereettslig jurisdiksjon, ansvar for juridiske personer, reaksjonsfastsettelse, straffskjerpene omstendigheter og foreldelsesfrister. Konvensjonen er særlig aktuell for utvalgets vurderinger knyttet til barneekteskap.

Europarådet har utarbeidet en forklarende rapport til konvensjonen. Dette er å anse som et etterarbeid som ikke er direkte rettslig bindende for Norge, men som likevel er anerkjent som rettskilde ved tolkingen av konvensjonen. Konvensjonen overvåkes av Lanzarote-komiteen, som evaluerer medlemsstatenes rapporter om gjennomføring av konvensjonen.

5.2.8 Sentrale konvensjoner – beskytter barn med tilknytning til flere stater

Norge har sluttet seg til en rekke konvensjoner som etablerer samarbeid mellom myndighetene i konvensjonsstatene og som gir barn og unge beskyttelse i saker på tvers av landegrensene. Disse konvensjonene har betydning for utvalgets vurderinger knyttet til beskyttelsestiltak overfor barn i utlandet, særlig barnevernstiltak og vergemål.

En sentral konvensjon er konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (Haagkonvensjonen 1996) som trådte i kraft 1. januar 2002. Den 1. juli 2016 ble Haagkonvensjonen 1996 ratifisert og inkorporert i sin helhet i norsk rett gjennom lov om Haagkonvensjonen 1996.³⁷ Formålet med Haagkonvensjonen 1996 er å beskytte barn med tilknytning til flere land, og å styrke samarbeidet mellom stater i foreldrekonflikter og barnevernsaker på tvers av landegrensene, jf. artikkel 1. Konvensjonen inneholder bestemmelser om hvilket lands rett som skal anvendes i saker som har tilknytning til flere land, slik at det ikke oppstår konflikter mellom rettssystemer- og regler, og hvordan avgjørelser om beskyttelsestiltak truffet i én konvensjonsstat skal anerkjennes og kunne fullbyrdes i staten der barnet oppholder seg.³⁸ I utgangspunktet får konvensjonen anvendelse bare i saker som involverer land som har sluttet seg til konvensjonen, men enkelte bestemmelser får anvendelse også i saker som involverer land som er utenfor konvensjonssamarbeidet.

³⁴ Opprettet i henhold til Istanbul-konvensjonen kapittel IX.

³⁵ GREVIO 2022a (GREVIO/Inf(2022)30).

³⁶ Ot.prp. nr. 3 (1998–99) merknader til menneskerettsloven § 3 for uttalelser gitt av FN's menneskerettighetskomiteer. Det samme må gjelde for Europarådet.

³⁷ Lov 4. september 2015 nr. 85 om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (lov om Haagkonvensjonen 1996).

³⁸ Prop. 102 LS (2014–2015) kapittel 1.

Haagkonvensjonen 1996 gjelder beskyttelsestiltak rettet mot barn under 18 år i form av rettslige eller administrative avgjørelser om foreldreansvar, fast bosted, samvær, vergemål, plasseringer i fosterhjem og institusjon, samt forvaltning av barnets formue, jf. artikkel 1 og 3. Konvensjonen pålegger ikke statene å innføre nye beskyttelsestiltak eller utvikle eksisterende beskyttelsestiltak for barn, men gir regler som legger til rette for at barns beskyttelsesbehov kan oppfylles der barnet har tilknytning til to eller flere stater.³⁹

For å bekjempe internasjonal barne bortføring har Norge sluttet seg til konvensjon 25. oktober 1980 om sivile sider ved internasjonal barne bortføring (Haagkonvensjon 1980) og den europeiske konvensjonen 20. mai 1980 om anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser om foreldreansvar og gjenoppsettelse av foreldreansvar (Europarådskonvensjon 1980). Begge konvensjonene ble gjennomført i norsk rett i 1989 gjennom barne bortføringsloven.⁴⁰ Haagkonvensjon 1980 regulerer situasjonen der en av foreldrene, eventuelt besteforeldre eller annen slektning, ulovlig bortfører et barn. Konvensjonen gjelder for barn under 16 år, jf. artikkel 4 og barne bortføringsloven § 4. Hovedregelen er at et barn som er ulovlig bortført eller tilbakeholdt straks skal tilbakeleveres, dersom barnet umiddelbart før bortføringen eller tilbakeholdelsen hadde bosted i en stat som er tilsluttet Haagkonvensjonen 1980, jf. barne bortføringsloven § 11 første ledd og Haagkonvensjonen 1980 artikkel 1 bokstav a og 12 første ledd.

I tillegg er Norge part i Nordisk familierettskonvensjon som inneholder internasjonal-privatrettslige bestemmelser om ekteskap, adopsjon og vergemål.⁴¹ Konvensjonen ble undertegnet 6. februar 1931 og er endret mange ganger.⁴² Landene som er bundet av Nordisk familierettslig konvensjon er også bundet av Haagkonvensjonen 1996, og konvensjonen har dermed liten selvstendig betydning for disse landene.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Lov av 8. juli 1998 nr. 72 om anerkjennelse og fullbyrding av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar m v og om tilbakelevering av barn (barne bortføringsloven).

⁴¹ Konvensjon mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige inneholdende internasjonal-privatrettslige bestemmelser om ekteskap, adopsjon og vergemål (06-02-1931 nr 1 Multilateral).

⁴² Gjennom nordiske endringsoverenskomster av 26. mars 1953, 3. november 1969, 20. november 1973, 6. februar 2001 og 26. januar 2006.

5.3 Særlig relevante rettigheter

5.3.1 Retten til liv

Retten til liv framheves ofte som den mest grunnleggende menneskerettigheten. Den følger av Grunnloven § 93 første ledd, EMK artikkel 2 og SP artikkel 6. Barns rett til liv er i tillegg vernet gjennom barnekonvensjonen artikkel 6.

Retten til liv innebærer for det første at norske myndigheter må respektere den enkeltes liv og avstå fra å ta liv. Unntak kan etter EMK artikkel 2 nr. 2 gjelde i ekstraordinære situasjoner (nødverge). Det skal innfortolkes samme unntak i Grunnloven § 93 første ledd.⁴³

For det andre plikter norske myndigheter å verne om livet gjennom generelle positive tiltak, som lovforbud mot vold, rettshåndheving og beskyttelsestiltak (sikringsplikten).⁴⁴ Sikringsplikten kan også innebære en plikt for myndighetene til å beskytte enkeltindivider mot livstruende vold fra andre privatpersoner.

Om når staten kan være forpliktet til å iverksette beskyttelsestiltak for å sikre retten til liv, uttaler EMD:

For a positive obligation to arise, it must be established that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk. Another relevant consideration is the need to ensure that the police exercise their powers to control and prevent crime in a manner which fully respects the due process and other guarantees which legitimately place restraints on the scope of their action to investigate crime and bring offenders to justice, including the guarantees contained in Articles 5 and 8 of the Convention (...).⁴⁵

For at staten skal være forpliktet til å iverksette beskyttelsestiltak for å sikre retten til liv i konkrete situasjoner, kreves det at myndighetene viste, eller burde ha visst, at det forelå en reell og umiddelbar risiko mot en bestemt privatperson, og at risikoen skyldes ulovlig atferd fra en annen privatperson. Det må også finnes tiltak det er

⁴³ Dokument 16 (2011–2012) punkt 19.6.2.

⁴⁴ Se f.eks. *Opuz mot Tyrkia* (avsnitt 128).

⁴⁵ *Opuz mot Tyrkia* (avsnitt 129).

mulig for staten å iverksette, og som med rimelighet kan forventes å redusere risikoen.⁴⁶

5.3.2 Forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling

Grunnloven § 93 andre ledd slår fast at «[i]ngen må utsettes for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff». EMK artikkel 3 bestemmer at «[n]one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment». EMK artikkel 3, slik den er tolket av EMD, er retningsgivende også ved tolkingen av Grunnloven § 93 andre ledd.⁴⁷

Torturforbudet følger også av SP artikkel 7 første punktum, og av barnekonvensjonen artikkel 37 som forbyr tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff mot barn. FN og Europarådet har i tillegg vedtatt egne konvensjoner mot tortur, med tilleggsprotokoller.⁴⁸

Torturforbudet er fundamentalt i rettsstaten. Forbudet er absolutt, og det kan ikke gjøres inngrep i denne rettigheten. Flere handlinger som er tema for denne utredningen, kan etter omstendighetene utgjøre tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3 og Grunnloven § 93 andre ledd, slik som vold i nære relasjoner, æresmotivert vold og kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Bestemmelsene er særlig aktuelle ved alvorlige inngrep i enkeltmenneskets integritet, slik som vold i nære relasjoner, æresmotivert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.⁴⁹ Handlingene må etter EMDs praksis ha en viss alvorlighet for å være omfattet av artikkel 3 («a minimum level of severity»)⁵⁰. Dette beror på en konkret vurdering av omstendighetene i den enkelte sak, slik som handlingenes karakter og varighet, kontekst, psykiske og fysiske virkninger for offeret, alder, helsetilstand og maktforholdet mellom offer og utøver.⁵¹ Vold og overgrep som ikke når opp til terskelen i artik-

kel 3, kan utgjøre en krenkelse av retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.⁵²

Sikringsplikten etter EMK artikkel 3 består av en rekke ulike krav, som krav til lovgivning, effektiv håndheving, beskyttelsestiltak og gjennomføring av etterforskning av krenkelser av artikkel 3.⁵³ Effektiv rettsbeskyttelse krever et adekvat rettslig rammeverk som gir beskyttelse mot vold og andre overgrep, som straffebestemmelser og et retts-håndhevelsessystem som er egnet til å forebygge, bekjempe og straffe handlinger som rammes av forbudet.⁵⁴ EMD har framhevet at personer utsatt for vold og overgrep er særlig sårbare, og at statene har plikt til aktivt å engasjere seg for å beskytte denne gruppen.⁵⁵ Barn har krav på særlig beskyttelse.⁵⁶

5.3.3 Forbud mot slaveri og tvangsarbeid

Etter Grunnloven § 93 tredje ledd skal ingen «holdes i slaveri eller tvangsarbeid». Slaveri og de fleste former for tvangsarbeid bryter med den fundamentale ideen om menneskeverdet og alle menneskers rett til frihet.⁵⁷ Forbudet kommer også til uttrykk i EMK artikkel 4, SP artikkel 8 i tillegg til egne konvensjoner om slaveri og tvangsarbeid.⁵⁸

Slaveriforbudet er en absolutt og unntaksfri menneskerettighet. Når det gjelder forbudet mot tvangsarbeid, faller nærmere bestemte forhold utenfor, slik som tvungen verneplikt, innsattes arbeid i fengsler, arbeid i nødssituasjoner og normale borgerplikter, jf. EMK artikkel 4 nr. 2. Grunnloven § 93 tredje ledd skal forstås på samme måte.⁵⁹

Menneskehandel kan rammes av både forbudet mot slaveri og forbudet mot tvangsarbeid i Grunnloven § 93 og EMK artikkel 4, avhengig av

⁴⁶ *Opuz mot Tyrkia* (avsnitt 129-130).

⁴⁷ Dokument 16 (2011–2012) punkt 20.6.

⁴⁸ FNs torturkonvensjon av 10. desember 1984 og Den europeiske konvensjon om forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ETS nr. 126 (CPT).

⁴⁹ Se f.eks. *Volodina mot Russland* (avsnitt 71 flg.); *Izevbekhaj mfl. mot Irland* 17. mai 2011, saksnr. 43408/08 (avsnitt 73); *M. mfl. mot Italia og Bulgaria* 31 juli 2012, saksnr. 40020/03.

⁵⁰ Se f.eks. *Kudla mot Polen* 26. oktober 2000, saksnr. 30210/96 (avsnitt 91).

⁵¹ Se f.eks. *Volodina mot Russland* (avsnitt 73).

⁵² *Opuz mot Tyrkia*; *E. mfl. mot Storbritannia* 26. november 2002, saksnr. 33218/96; *D. P. og J. C. mot Storbritannia* 10. oktober 2002, saksnr. 38719/97; *Izevbekhaj mfl. mot Irland*; *Gäfghen mot Tyskland* 1. juni 2010, saksnr. 22978/05.

⁵³ Se f.eks. *Volodina mot Russland* (avsnitt 77); *Bălşan mot Romania* 23. mai 2017, saksnr. 49645/09 (avsnitt 57-58); *M. mfl. mot Italia og Bulgaria*.

⁵⁴ *Volodina mot Russland* (avsnitt 78); *Buturugă mot Romania* 11. februar 2020, saksnr. 56867/15 (avsnitt 61).

⁵⁵ Se f.eks. *Opuz mot Tyrkia* (avsnitt 165) og *Volodina mot Russland* (avsnitt 72).

⁵⁶ *Hajduová mot Slovakia* 30. november 2010, saksnr. 2660/03 (avsnitt 45).

⁵⁷ Dokument 16 (2011–2012) punkt 21.5.1.

⁵⁸ Se særlig slaverikonvensjonen av 25. september 1926, den supplerende konvensjonen av 7. september 1956 om avskaffelse av slaveri, slavehandel og slaverilignende institusjoner og praksis og ILO-konvensjon av 28. juni 1930 nr. 29 om tvangsarbeid.

⁵⁹ Dokument 16 (2011–2012) punkt 21.5.1.

de konkrete omstendighetene.⁶⁰ Tvangsekteskap som i realiteten er menneskehandel, kan også rammes av artikkel 4 om forbud mot slaveri og tvangsarbeid, jf. *Rantsev mot Kypros og Russland*.⁶¹

Etter Grunnloven § 93 fjerde ledd har staten en plikt til å «bekjempe tortur, slaveri, [og] tvangsarbeid». Bestemmelsen gir uttrykk for en sikringsplikt, som også følger av EMK artikkel 4. Sentrale virkemidler for å oppfylle sikringsplikten er å kriminalisere slaveri og tvangsarbeid, og i tillegg ha et tilstrekkelig effektivt straffesystem for å forfølge og straffe handlingene.⁶²

Også barnekonvensjonen inneholder bestemmelser mot slaveri og tvangsarbeid. Etter artikkel 32 anerkjenner partene barnets rett til beskyttelse mot økonomisk utbytting og mot å utføre ethvert arbeid som kan være farlig eller til hinder for barnets utdanning, eller som kan være skadelig for barnets helse eller fysiske, psykiske, åndelige, moralske eller sosiale utvikling. Etter artikkel 36 skal partene beskytte barnet mot «alle andre former for utnytting som på noen måte kan være til skade for barnets ve og vel». Valgfri protokoll til barnekonvensjonen som Norge har tiltrådt, pålegger statene å sikre at salg av barn omfattes av straffelovgivningen.⁶³

5.3.4 Retten til respekt for privat- og familieliv

Retten til respekt for privat- og familieliv er vernet gjennom Grunnloven § 102:

Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.

Retten til respekt for privat- og familieliv er også vernet av EMK artikkel 8, SP artikkel 17 og barnekonvensjonen artikkel 16. Grunnloven § 102 er utformet etter mønster av blant annet EMK artikkel 8, og skal tolkes i lys av denne.⁶⁴ EMK artikkel 8 lyder:

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

EMD har uttalt at det ikke er mulig å gi en uttømmende definisjon av begrepet «privatliv» (private life).⁶⁵ Begrepet favner vidt, og sentralt står menneskets fysiske og psykiske integritet, ulike elementer av den enkeltes identitet, og den personlige autonomi.⁶⁶ Dette inkluderer blant annet individets religion, etnisitet, kjønnsidentitet, seksuelle legning og seksuelliv, verdier som trivsel og verdighet, personlige utvikling, selvbestemmelse og vilje og mulighet til å utvikle relasjoner med andre. Bestemmelsen beskytter likevel ikke «every act or measure which adversely affects moral or physical integrity».⁶⁷ Det kreves et minimum av alvorlighetsgrad.

Å bli utsatt for vold og andre overgrep av en viss alvorlighet, utgjør et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8.⁶⁸ Dette inkluderer fysisk og psykisk vold, at et barn er vitne til vold,⁶⁹ samt digital vold.⁷⁰ Negativ sosial kontroll kan også utgjøre en krenkelse av retten til privatliv. Mer alvorlig vold vil kunne rammes av Grunnloven § 93 andre ledd og EMK artikkel 3 om forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

⁶⁰ Se nærmere omtale i kapittel 13 om tvangsekteskap som menneskehandel.

⁶¹ *Rantsev mot Kypros og Russland* 7. januar 2010, saksnr. 25965/04.

⁶² Se f.eks. *C. N. mot Storbritannia* 13. november 2012, saksnr. 4239/08 (avsnitt 66) og Dokument 16 (2011–2012) punkt 21.5.2.

⁶³ Valgfri protokoll til konvensjon om barnets rettigheter om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi, 25. mai 2000.

⁶⁴ Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 57). Gjentatt i Rt. 2015 s. 155 (avsnitt 40).

⁶⁵ Se f.eks. *Niemietz mot Tyskland* 16. desember 1992, saksnr. 13710/88 (avsnitt 29) og *Bensaid mot Storbritannia* 6. februar 2001, saksnr. 44599/98 (avsnitt 47).

⁶⁶ Se f.eks. *Jehova's Witnesses of Moscow mfl. mot Russland* 10. juni 2010, saksnr. 302/02 (avsnitt 117).

⁶⁷ *Bensaid mot Storbritannia* (avsnitt 46). Se også *Gough mot Storbritannia* 28. oktober 2014, saksnr. 49327/11 (avsnitt 184).

⁶⁸ Se f.eks. *Bevacqua og S. mot Bulgaria* 12. juni 2008, saksnr. 71127/01 (avsnitt 77-84).

⁶⁹ *Eremia mfl. mot Moldova* 28. mai 2013, saksnr. 3564/11 (avsnitt 74).

⁷⁰ *Volodina mot Russland (No. 2)* 14. september 2021, saksnr. 40419/19 (avsnitt 48-49).

Begrepene «familieliv» og «privatliv» er delvis overlappende. Familieliv har likevel selvstendig betydning ved at retten til familieliv i større grad beskytter relasjoner mellom mennesker. I EMD-praksis er ikke familielivsbegrepet betinget av ekteskap, partnerskap eller slektskap, men omfatter også relasjoner som i praksis (*de facto*) utgjør et familieliv.⁷¹ Det avgjørende er om det foreligger «close personal ties».⁷² Dette omfatter ektefeller, samboere, foreldre og deres mindreårige barn, men også søsken, svigerforeldre og svigerbarn, besteforeldre og barnebarn og fosterbarn og fosterforeldre.⁷³ Også likekjønnede par som lever i et «stable de facto partnership», er beskyttet.⁷⁴ Familierelasjoner som faller utenfor EMDs avgrensninger, kan uansett være beskyttet av privatlivsbegrepet.

Retten til familieliv gir beskyttelse mot inngrep i foreldres ansvar, rettigheter og plikter overfor egne barn. Retten til familieliv verner også barnets rett til samvær og kontakt med sine foreldre etter omsorgsovertakelse etter barnevernsloven. Retten til familieliv kan også etter omstendighetene gi grunnlag for oppholdstillatelse i Norge.

Retten til privat- og familieliv forutsetter både negative og positive forpliktelser for staten. For det første skal myndighetene avstå fra å gripe inn i retten til privatliv og familieliv (*negativ forpliktelse*). Etter EMK artikkel 8 nr. 2 kan inngrep gjøres dersom inngrepet har tilstrekkelig hjemmel i lov, skal ivareta ett eller flere legitime formål og er forholdsmessig. Grunnloven § 102 sier ingenting om at det kan gjøres inngrep i retten til privatliv og familieliv, men Høyesterett har i flere avgjørelser lagt til grunn at det må innfortolkes samme begrensninger som etter EMK artikkel 8.⁷⁵

En rekke ulike formål kan begrunne inngrep i retten til privat- og familielivet. Sentralt for denne utredningen er behovet for å verne barn og andre sårbare grupper mot atferd som truer helse, utvikling og/eller den fysiske og psykiske integritet. Dette behovet kan etter omstendighetene begrunne tiltak iverksatt av barnevernet eller andre offentlige myndigheter.

EMD har uttalt at forholdsmessighetskravet innebærer at inngrepet må svare til «a pressing social need», noe som vil si at formålene som begrunner inngrepet må gjøre seg gjeldende med en viss styrke. Videre må inngrepet være «proportionate to the legitimate aim pursued», slik at det må foretas en avveining mellom for og imot inngrepet.⁷⁶ I denne avveiningen har statene en viss skjønnsmargin («margin of appreciation»)⁷⁷ Dette betyr at EMD er noe tilbakeholden med å sette til side statenes vurdering av om det er en rimelig balanse mellom hensynet til den inngrepet rammer på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene som begrunner inngrepet på den andre.

EMD har siden 2015 behandlet flere saker mot Norge som gjelder ulike barnevernstiltak, og har konstatert at EMK artikkel 8 om retten til familieliv er krenket i flere saker.⁷⁸ EMDs kritikk har i hovedsak handlet om barnevernets og domstolens saksbehandling og beslutningsgrunnlag. Blant annet har begrunnelser for valg av ulike barnevernstiltak ikke vært tilstrekkelige, i tillegg til at målsettingen om at barnet skal gjenforenes med sine foreldre ikke har kommet godt nok fram i beslutningsprosessen.

For det andre oppstiller retten til privat- og familieliv positive forpliktelser for staten (*sikringsplikter*). I dette ligger det blant annet at myndighetene må beskytte individer mot krenkelser av retten til privatliv og familieliv utøvet av andre privatpersoner, slik som vold og andre overgrep av en viss alvorlighetsgrad.⁷⁹ Det nærmere innholdet av sikringsplikten er utviklet gjennom omfattende EMD-praksis, og består av ulike typer forpliktelser. Sentralt er plikten til å ha et rettslig rammeverk og til å håndheve rammeverket på en effektiv måte. Det kreves også effektive beskyttelsestiltak som er nødvendige for å avverge krenkelser (avvergingsplikten).⁸⁰

Sikringsplikten følger også av Grunnloven § 102 andre ledd, som sier at statens myndigheter skal «sikre et vern om den personlige integritet». Med formuleringen «den personlige integritet»

⁷¹ Se f.eks. *Keegan mot Irland* 26. mai 1994, saksnr. 16969/90 (avsnitt 44) og *X, Y and Z mot Storbritannia* 22. april 1997, saksnr. 21830/93 (avsnitt 36).

⁷² *Paradiso og Campanelli mot Italia* 24. januar 2017, saksnr. 25358/12 (avsnitt 140).

⁷³ Se en oversikt over sentral EMD-praksis i Aall 2022: side 246-248.

⁷⁴ *Vallianatos mfl. mot Hellas* 7. november 2013, saksnr. 29381/09 og 32684/09 (avsnitt 73).

⁷⁵ Se f.eks. Rt. 2014 s. 1105 (avsnitt 28), Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 60), Rt. 2015 s. 155 (avsnitt 53), HR-2016-1286-A (avsnitt 25) og HR-2016-2591-A (avsnitt 68).

⁷⁶ *Strand Lobben mfl. mot Norge* (avsnitt 103).

⁷⁷ Se f.eks. *Bernh Larsen Holding AS mfl. mot Norge* (avsnitt 158).

⁷⁸ Se f.eks. *Strand Lobben mfl. mot Norge; Pedersen mfl. mot Norge* 10. mars 2020, saksnr. 39710/15. Se også tre Høyesterettsavgjørelser avsagt i storkammer 27. mars 2020: HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR-2020-663-S, samt tre avgjørelser avsagt av Høyesterett i avdeling 2. mars 2021: HR-2021-474-A, HR-2021-475-A og HR-2021-476-A.

⁷⁹ Se f.eks. *Söderman mot Sverige* (avsnitt 78-85).

⁸⁰ *Volodina mot Russland (No. 2)* (avsnitt 47-49).

menes ifølge forarbeidene den enkeltes fysiske og psykiske integritet, hjem og kommunikasjon, samt selvbestemmelse og selvutfoldelse.⁸¹ Bestemmelsen oppstiller en positiv forpliktelse til å «sikre» disse rettighetene, det vil si treffe bestemte tiltak for aktivt å vareta dem. Den overlapper delvis Grunnloven § 102 første ledd og EMK artikkel 8, men oppstiller i tillegg forpliktelser for statens myndigheter som ikke korresponderer med rettigheter for den enkelte.⁸² Ifølge forarbeidene er bestemmelsen «i første rekke er ment som en politisk retningslinje for lovgiver ved utforming av ny lovgivning, samt et tolkingsmoment for domstoler og forvaltning ved fortolkning av eksisterende lover».⁸³ Det uttales videre:

Med dette menes at myndighetene har en generell plikt til å sørge for lovgivning som sikrer den enkeltes kroppslige og mentale integritet, gjennom for eksempel lovgivning mot vold, mishandling og drap. I tillegg skal myndighetene sørge for en lovgivning som bidrar til at den enkelte kan ivareta sin private autonomi og selvutfoldelse.⁸⁴

Retten til privatliv og familieliv tilfaller «enhver», også barn. Barns rett til privatliv følger i tillegg av barnekonvensjonen artikkel 16, som blant annet omfatter vern om barnets fysiske og psykiske integritet. Dette aktualiserer statens forpliktelse til å beskytte barn mot alle former for vold, som i tillegg er særskilt vernet gjennom artikkel 19. Barnet har rett til å bevare sin egen identitet etter barnekonvensjonen artikkel 8, som omfatter personlighet og overbevisning.⁸⁵

5.3.5 Retten til rettferdig rettergang

Retten til rettferdig rettergang er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i moderne rettsstater. Vernet følger av Grunnloven § 95, EMK artikkel 6 og SP artikkel 14. Bestemmelsene gjelder både i straffesaker og i sivile saker. Kravene kan likevel arte seg noe ulikt i sivile saker og i straffesaker. I forarbeidene til Grunnloven § 95 oppsummeres hovedinnholdet i retten til en rettferdig rettergang:

⁸¹ Dokument 16 (2011–2012) punkt 30.6.6.2.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 55.

Retten til å la seg representere av advokat, retten til å bli kjent med anklagene mot seg, retten til å forsvare seg mot anklagene (kontradiksjon), retten til tilstrekkelig tid til å forberede sitt forsvar, retten til å føre og eksaminere vitner, retten til tolk, retten til offentlig rettergang, retten til begrunnelse for avgjørelsen, retten til anke, og retten til å få saken prøvet for en uavhengig og upartisk domstol med habile dommere innen rimelig tid.⁸⁶

For å oppfylle kravene etter Grunnloven og de nevnte konvensjonene, skal domstolsprøvingen være praktisk og effektiv. EMD har i *Airey mot Irland* pekt på at EMK «is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective».⁸⁷ EMD har uttalt at EMK artikkel 6 i utgangspunktet ikke gir krav på fri rettshjelp i sivile saker.⁸⁸ Etter omstendighetene kan staten likevel ha en plikt til å gi støtte dersom rettshjelp er en nødvendig forutsetning for å oppfylle kravet til effektiv og rettferdig domstolsprøving etter EMK artikkel 6 nr. 1.⁸⁹

5.3.6 Likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet

Grunnloven § 98 første ledd sier at «[a]lle er like for loven» (likhetsprinsippet). Etter andre ledd må «[i]ntet menneske [...] utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling» (diskrimineringsforbudet). Retten til ikke-diskriminering følger av flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, slik som EMK artikkel 14, SP artikkel 2 nr. 1 og 26 og ØSK artikkel 2 nr. 2. Barnekonvensjonen artikkel 2 forbyr diskriminering av barn, og kvinnekonsvensjonen forbyr diskriminering av kvinner.

Diskrimineringsforbudet i Grunnloven § 98 andre ledd er generelt, og det nevnes ikke nærmere bestemte diskrimineringsgrunnlag. Ifølge forarbeidene skal dette sikre at bestemmelsen omfatter all forskjellsbehandling som åpenbart er usaklig.⁹⁰ Forbudet utgjør både en skranke for lovgiver og en individuell rettighet som kan hånd-

⁸⁶ Dokument 16 (2011–2012) punkt 23.1.

⁸⁷ *Airey mot Irland* 6. februar 1981, saksnr. 6289/73 (avsnitt 24).

⁸⁸ *Kypros mot Tyrkia* 10. mai 2001, saksnr. 25781/94 (avsnitt 352).

⁸⁹ *Airey mot Irland* (avsnitt 26), *P., C. og S. mot Storbritannia* 16. juli 2002, saksnr. 56547/00 (avsnitt 100). Se også *McVicar mot Storbritannia* 7. mai 2002, saksnr. 46311/99 (avsnitt 50).

⁹⁰ Innst. 186 S (2013–2014) punkt 1.

heves for domstolene.⁹¹ Diskrimineringsforbudet og likhetsprinsippet henger nært sammen og overlapper hverandre delvis.⁹² Likhetsprinsippet strekker seg imidlertid utover diskrimineringsvernet, ved at det gjelder for alle relasjoner og ikke bare for utsatte grupper i samfunnet.⁹³

Grunnloven § 98 suppleres av formell lov. I praksis er det likestillings- og diskrimineringsloven som angir hvor grensene for diskriminering går, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse.

Diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 lister opp konkrete grunnlag for diskriminering: kjønn, rase, hudfarge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eieendom, fødsel eller annen status. Selv om Grunnloven § 98 rekker videre enn EMK artikkel 14, er sistnevnte slik den er tolket av EMD likevel av betydning for tolkingen av grunnlovsbestemmelsen så langt bestemmelsene overlapper.⁹⁴

Forskjellsbehandling er ikke i strid med Grunnloven § 98 eller EMK artikkel når den har et saklig formål og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den eller dem som forskjellsbehandles.⁹⁵

5.3.7 Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet

Grunnloven § 16 bestemmer at «[a]lle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse». Tros- og livssynsfriheten kommer også til uttrykk i EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. Barns tanke-, samvittighets- og religionsfrihet er særskilt vernet gjennom barnekonvensjonen artikkel 14.

Grunnloven § 16 omhandler direkte bare religionsfriheten. Det er likevel bred enighet om at bestemmelsen også omfatter tanke- og samvittighetsfriheten, slik som retten til ikke å ha en religion.⁹⁶ EMK artikkel 9 er mer spesifikk og verner om «freedom of thought, conscience and religion», noe som også omfatter en rett til ikke å ha

noen religion eller livssyn, se for eksempel EMDs domsavgjørelse *Kokkinakis mot Hellas*:

As enshrined in article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a 'democratic society' within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostic, skeptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it.⁹⁷

EMK artikkel 9 inneholder tre friheter: (1) rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet, (2) rett til å endre sin religion eller overbevisning, og (3) rett til å uttrykke og å utøve sin religion eller overbevisning. Det er bare retten til å gi uttrykk for («manifest») sitt livssyn som kan begrenses, jf. EMK artikkel 9 nr. 2. Dette er begrunnet i at det bare er ytre uttrykk av religion som kan gripe inn i andre menneskers friheter og rettigheter. Å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning kan for eksempel skje ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse («worship, teaching, practice and observance»), jf. artikkel 9 nr. 1, men dette er ingen uttømmende oppregning. Et uttrykk for religion er for eksempel forkynnelse.

Det følger av EMDs praksis at ikke enhver handling som er inspirert, motivert eller påvirket av religiøs tro, utgjør religionsutøvelse etter EMK artikkel 9. Enkelte religiøst motiverte handlinger vernes ikke av bestemmelsen dersom de mangler den nødvendige tilknytningen til en trossetning eller dersom de er skadelige. EMD har slått fast at selv om retten til religionsfrihet inkluderer retten til å forsøke å overbevise andre gjennom forkynning, omfatter den ikke rett til å utøve utilbørlig press overfor sårbare personer («exerting improper pressure on people in distress or in need»), jf. *Kokkinakis mot Hellas*.⁹⁸

Et inngrep i retten til å utøve religion må oppfylle vilkårene «foreskrevet ved lov», ha et legitimt formål og være «nødvendig i et demokratisk samfunn», jf. EMK artikkel 9 nr. 2. Formålet kan enten være av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. I

⁹¹ Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.6.

⁹² Dokument 16 (2011–2012) punkt 26.6.1.1.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Aall 2022: side 79.

⁹⁵ Se nærmere om vurderingstemaet i Aall 2022: side 85-95.

⁹⁶ Aall 2022: side 272 med videre henvisninger.

⁹⁷ *Kokkinakis mot Hellas* 25. mai 1993, saksnr. 14307/88 (avsnitt 31).

⁹⁸ *Kokkinakis mot Hellas* (avsnitt 48).

motsetning til andre EMK-artikler omfatter den ikke hensynet til rikets sikkerhet.

I nødvendighetsvilkåret ligger det at inngrepet må svare på et «pressing social need». Videre må inngrepet være forholdsmessig.⁹⁹ Det beror på om myndighetene har funnet at det foreligger en «fair balance [...] between the competing interests of the individual and of the community as a whole».¹⁰⁰ Ettersom saker etter artikkel 9 ofte reiser sensitive spørsmål av moralsk, etisk eller sosial karakter, tilkjenner EMD normalt staten en vid skjønnsmargin i denne vurderingen.¹⁰¹

Barns tanke-, samvittighets- og religionsfrihet er vernet gjennom barnekonvensjonen artikkel 14. Bestemmelsens ordlyd angir særskilt at barnets religionsfrihet er beskyttet, men den gir ikke direkte uttrykk for at barn har rett til å velge egen religion. Barnekomiteen har referert til barnets rett til å velge religion i flere av sine tilbakemeldinger til statene, men barnekonvensjonen og praksis fra komiteen gir ikke et klart svar på når barnet har rett til å velge selv. Den dominerende oppfatningen i litteraturen ser ut til å være at barnet kan slutte seg til en religion av eget valg, men fra hvilken alder er ikke klart.¹⁰² Etter artikkel 14 nr. 2 skal partene respektere foreldrenes, eventuelt vergenes, rett og plikt til å veilede barnet om utøvelsen av religionsfriheten på en måte som er i samsvar med barnets gradvise utvikling («the evolving capacities of the child»). Foreldrene har en rettleidende rolle overfor barnet, som blir mindre etter hvert som barnet blir eldre og kan ta selvstendige valg som angår sitt liv.

EMK artikkel 9 må ses i sammenheng med SP artikkel 18 nr. 4, som gir foreldrene frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse i samsvar med sin egen overbevisning, og EMKs tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 2 (P1-2), som forplikter staten til å respektere foreldres religiøse og filosofiske overbevisning i offentlig utdanning og undervisning av barn. Forholdene mellom barnets rettigheter og foreldrenes rett til moralsk og religiøs oppdragelse av egne barn reiser flere spørsmål.¹⁰³

5.3.8 Rett til vern mot tvangsekteskap og rett til skilsmisse

EMK har ikke et eget forbud mot tvangsekteskap, men det kan innfortolkes i vernet som følger av artikkel 3, 8 og 12.¹⁰⁴ Tvangsekteskap som i realiteten er menneskehandel, vil kunne rammes av artikkel 4 om forbud mot slaveri og tvangsarbeid.

EMK artikkel 12 gir menn og kvinner i gifteferdig alder rett til å gifte seg og til å stifte familie, som også innebærer et forbud mot å bli tvunget til å gifte seg eller til å velge en bestemt ektefelle. Retten til å inngå ekteskap kan begrenses både materielt og formelt, så framtidig begrensningene ikke er av et slikt omfang at selve kjernen i retten til å gifte seg og stifte familie gjøres innholdsløs.¹⁰⁵

FNs konvensjon av 10. desember 1962 om samtykke til ekteskap, minstealder for ekteskap og registrering av ekteskap gir også vern mot tvangsekteskap. Konvensjonen ble ratifisert av Norge 10. september 1964. I konvensjonens innledning står det blant annet at «de kontraherende parter [...] skal ta alle mulige forholdsregler med sikte på å avskaffe slike skikker, gamle lover og sedvaner, ved blant annet å sikre fullstendig frihet i valg av ektefelle, [...]». Ekteskap etter konvensjonens artikkel 1 kan ikke inngås lovlig, med mindre det foreligger et fritt og selvstendig samtykke fra begge parter. Partene som inngår ekteskap, skal avgi et personlig samtykke «etter tilbørlig offentliggjøring» og i nærvær av kompetent myndighet som har kompetanse til å foreta vigsel. Inngåtte ekteskap skal registreres i et offentlig register.

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjon) artikkel 16 nr. 1 bokstav a til c pålegger statene å sikre at kvinner og menn har den samme retten til å inngå ekteskap, til fritt å velge ektefelle, til bare å inngå ekteskap når det skjer på fritt grunnlag og med fullt samtykke. Etter artikkel 16 nr. 2 skal barns forlovelse og ekteskapsinngåelse ikke ha noen rettsvirkning, og minstealder for inngåelse av ekteskap skal fastsettes i lovs form.

FNs barnekonvensjon nevner ikke tvangsekteskap eksplisitt, men flere artikler innebærer en plikt for statene til å forhindre barne- og tvangsekteskap. I 2019 kom en ny revidert utgave av barne- og kvinnediskrimineringskomiteenes generelle

⁹⁹ *Dudgeon mot Storbritannia* 22. oktober 1981, saksnr. 7525/76 (avsnitt 51-53).

¹⁰⁰ *Keegan mot Irland* (avsnitt 49).

¹⁰¹ *S.A.S. mot Frankrike* 1. juli 2014, saksnr. 43835/11 (avsnitt 129).

¹⁰² Se nærmere om dette i Köhler-Olsen 2011.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *M. mfl. mot Italia og Bulgaria*.

¹⁰⁵ *B. og L. mot Storbritannia* 13. desember 2005, saksnr. 36536/02 (avsnitt 34).

uttalelse om skadelige praksiser.¹⁰⁶ Her anbefaler komiteene en absolutt 18 års grense for inngåelse av ekteskap, uten unntak.

Retten til skilsmisse er vernet først og fremst av Kvinnediskrimineringskonvensjonen artikkel 16 nr. 1 bokstav c, som pålegger statene å sikre kvinner og menn lik rett til skilsmisse. Rett til skilsmisse vernes også av EMK artikkel 8 og av protokoll nr. 7 til EMK artikkel 5. EMK artikkel 12 om retten til å inngå ekteskap kan også etter omstendighetene være relevant. Dersom en kvinne ikke kan inngå ekteskap på nytt på grunn av et bestående ekteskap som ikke kan oppløses ensidig, kan dette være i strid med hennes rett etter EMK artikkel 12 til å inngå (nytt) ekteskap.

5.3.9 Sentrale menneskerettigheter for barn

5.3.9.1 Innledning

Barns sårbarhet og avhengighet av voksne gjør at de har særlige behov som ikke fullt ut ivaretas av de generelle menneskerettighetsbestemmelsene. Dette er bakgrunnen for at det er utviklet særlige menneskerettigheter for barn gjennom Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen, som supplerer og utfyller de generelle menneskerettighetene.¹⁰⁷

Grunnloven § 104 lyder:

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

Kjernen i formuleringen «[b]arn har krav på respekt for sitt menneskeverd», er å signalisere at barn «ikke har mindre verdi enn voksne» og å stadfeste at de generelle menneskerettighetene faktisk også gjelder for barn, med mindre annet er presisert særskilt.¹⁰⁸

¹⁰⁶ FNs kvinnediskrimineringskomité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*.

¹⁰⁷ Dokument 16 (2011–2012) punkt 32.5.2.

¹⁰⁸ *Ibid.*

De sentrale rettighetene som Grunnloven § 104 verner, er først og fremst barns likeverd og rett til vern mot diskriminering, barns rett til å bli hørt, prinsippet om barnets beste og barnets rett til vern om sin personlige integritet. Rettighetene er nær knyttet til de generelle prinsippene som barnekomiteen framhever som sentrale for barn. Prinsippene kommer til uttrykk i FNs barnekonvensjon i artikkel 2 om ikke-diskriminering, artikkel 3 om hensynet til barnets beste, artikkel 6 om retten til liv og utvikling og artikkel 12 om retten til å bli hørt.¹⁰⁹ Disse prinsippene har betydning for tolkingen av de øvrige artiklene i barnekonvensjonen, i tillegg til at de skal tas i betraktning i alle saker hvor barns interesser blir berørt.¹¹⁰ Prinsippene har også betydning for tolkingen av EMK.¹¹¹

Barnekomiteen har understreket at statene bør ha en rettighetsbasert tilnærming til omsorg og beskyttelse av barn. Prinsippet om rettighetsbasert tilnærming innebærer ifølge barnekomiteen at arbeidet skal ta utgangspunkt i at barn har rettigheter som skal stå i sentrum:

Respect for the dignity, life, survival, wellbeing, health, development, participation and non-discrimination of the child as a rights-bearing person should be established and championed as the pre-eminent goal of States parties' policies concerning children. This is best realized by respecting, protecting and fulfilling all of the rights in the Convention (and its Optional Protocols). It requires a paradigm shift away from child protection approaches in which children are perceived and treated as «objects» in need of assistance rather than as rights holders entitled to nonnegotiable rights to protection. [...] This child rights approach is holistic and places emphasis on supporting the strengths and resources of the child him/herself and all social systems of which the child is a part: family, school, community, institutions, religious and cultural systems.¹¹²

I det følgende gjennomgås de fire generelle prinsippene, i tillegg til barnekonvensjonens bestemmelser om plikt til å verne barn mot vold og mis-

¹⁰⁹ Prinsippene ble første gang omtalt i FNs barnekomité 2003, *General comment No. 5*: avsnitt 12, og er gjentatt i de fleste av de etterfølgende generelle kommentarene.

¹¹⁰ FNs barnekomité 2003, *General comment No. 5*: avsnitt 12.

¹¹¹ Se f.eks. *Sahin mot Tyskland* 8. juli 2003, saksnr. 30943/96 (avsnitt 39-41).

¹¹² FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 59.

handling og sikre oppfyllelse av retten til utdanning.

5.3.9.2 Barnets beste

Prinsippet om barnets beste er et grunnleggende menneskerettslig prinsipp. Det følger av Grunnloven § 104 andre ledd at «[v]ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Tilsvarende plikt følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1.

Prinsippet om barnets beste er ett av de fire generelle prinsippene i barnekonvensjonen. Den etablerer ikke bare en rettighet i seg selv, men også skal tas hensyn til ved fortolkningen og gjennomføringen av andre rettigheter. I sin generelle kommentar nr. 14 har barnekomiteen uttalt at prinsippet består av tre elementer: en materiell rettighet som kan prøves for domstolene, et prinsipp ved tolking av andre bestemmelser, og en prosessuell bestemmelse i saker som omhandler barn.¹¹³ Prinsippet om barnets beste retter seg mot barn generelt og mot det enkelte barnet: Ved lovgivning er det sentrale hva som er best for barn generelt, mens i konkrete avgjørelser skal det enkelte barnets beste vektlegges.¹¹⁴

Formuleringen «alle handlinger som berører barn» («in all actions concerning children») viser at prinsippet har stor rekkevidde. Ifølge barnekomiteen omfatter ordet «handling» ikke bare beslutninger, men også gjerninger, atferd, forslag, tjenester, prosedyrer og andre tiltak.¹¹⁵ Begrepet «berører» omfatter handlinger som direkte eller indirekte berører barn.¹¹⁶

At hensynet til barnets beste skal være «et grunnleggende hensyn» («a primary consideration»), betyr at hensynet skal løftes i forgrunnen og ikke kan vurderes på samme nivå som andre hensyn.¹¹⁷ Dette innebærer ikke at andre hensyn ikke kan komme inn, slik som foreldrenes rett til privatliv og familieliv etter EMK artikkel 8. Barnekomiteen legger opp til at barnets beste innebærer en totrinns vurdering: Først må innholdet i barnets beste avklares (optimaliseringsnormen), deretter må det som vurderes å være til barnets beste avveies mot eventuelle motstridende hensyn (avveingsnormen). Hvilken vekt barnets

beste skal gis i konflikt med andre hensyn, må vurderes ut fra hvor sterkt berørt barnet er og hvilke konsekvenser avgjørelsen vil ha for barnet.

Det framgår ikke i barnekonvensjonen hva innholdet i *barnets beste*-begrepet er. Barnekomiteen legger til grunn at begrepet er komplekst og fleksibelt og må vurderes i hvert enkelt tilfelle, både i lys av de konkrete omstendighetene til hvert enkelt barn og i overensstemmelse med de øvrige rettighetene i konvensjonen.¹¹⁸ Komiteen har utarbeidet en ikke-uttømmende liste over momenter som bør tas i betraktning ved fastlegging av det konkrete barnets beste. Barnets egen mening er sentral i vurderingen av hva som er til det beste for barnet, jf. artikkel 12 om retten til å bli hørt.¹¹⁹ Videre skal det tas hensyn til barnets identitet og sårbarhet, samt hensyn til bevaring av familiemiljøet og opprettholdelse av relasjoner, rett til omsorg, beskyttelse og sikkerhet, sårbarhetssituasjon, rett til helse og rett til utdanning.¹²⁰ I sine siste tilbakemeldinger til Norge anbefaler barnekomiteen at det utvikles «clear criteria regarding the best interests of the child for all authorities that take decisions affecting children».¹²¹

Artikkel 3 retter seg mot statene. Barnekonvensjonen bygger på en forutsetning om at foreldre selv i utgangspunktet er i stand til å vurdere hva som er barnets beste og handle ut fra dette. Det betyr imidlertid ikke at foreldres egne vurderinger trumfer barnets beste. Dette kommer direkte til uttrykk i artikkel 18 første ledd, som sier at barnets beste skal «komme i første rekke» for foreldrene med ansvar for barn. Ifølge barnekomiteen kan en voksens vurdering av barnets beste ikke tilsidesette plikten til å respektere barnets rettigheter etter konvensjonen.¹²² For eksempel kan ikke hensynet til barnets beste brukes til å rettferdiggjøre fysisk avstraffelse eller andre former for nedverdiggende straff.¹²³ Dermed er foreldre ikke bare forpliktet til å trekke inn bare sin egen personlige forståelse av barnets beste, men også samfunnets forståelse.¹²⁴

Prinsippet om barnets beste kommer også til uttrykk i andre bestemmelser i barnekonvensjo-

¹¹³ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 6.

¹¹⁴ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 32.

¹¹⁵ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 17.

¹¹⁶ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 19.

¹¹⁷ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 37.

¹¹⁸ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 32.

¹¹⁹ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 53-54.

¹²⁰ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 48-79.

¹²¹ FNs barnekomité 2018: avsnitt 13 a.

¹²² FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 4.

¹²³ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 61.

¹²⁴ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 4.

nen, slik som i artikkel 9 nr. 1 om barns rett til ikke å bli skilt fra sine foreldre mot sin vilje, artikkel 18 om foreldres ansvar for oppdragelse og utvikling og artikkel 20 om barn som er fratatt sitt familiemiljø. Prinsippet er også retningsgivende ved fortolkningen av EMK i saker som påvirker barn. EMD har uttalt at barnets beste skal være «primary»,¹²⁵ «the paramount consideration»,¹²⁶ og «must come before all other considerations».¹²⁷ I norsk rett kommer prinsippet til uttrykk i barnelova § 30 om innholdet av foreldreansvaret og i barnevernsloven § 1-3.

5.3.9.3 Retten til ikke-diskriminering

Retten til ikke-diskriminering følger av barnekonvensjonen artikkel 2. Etter første ledd skal partene «respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling». Etter andre ledd skal partene treffe «alle egnede tiltak for å sikre at barnet beskyttes mot enhver form for diskriminering eller straff på grunn av sine foreldres, sin verges eller familie-medlemmers stilling, virksomhet, meningsyttringer eller tro». Beskyttelse av retten til ikke-diskriminering følger også av andre internasjonale og regionale menneskerettighetskonvensjoner.

Retten til ikke-diskriminering regnes som ett av barnekonvensjonens fire generelle prinsipper og har dermed betydning for tolkingen av øvrige artikler i konvensjonen. Artikkel 2 skal sikre at alle barn får oppfylt konvensjonens rettigheter uten usaklig eller urimelig forskjellsbehandling. Mer spesifikke sider av dette kommer også til uttrykk i andre bestemmelser, slik som artikkel 22 om flyktningsbarn, artikkel 23 om barn med funksjonsnedsettelse og artikkel 30 om barn som tilhører minoriteter eller urbefolkning.

Barnekonvensjonen artikkel 2 forplikter statene til både å «respektere» og å «sikre» rettighetene i konvensjonen uten diskriminering. Plikten til å «respektere» innebærer en passiv (negativ)

forpliktelse til å avstå fra å aktivt diskriminere barn. Plikten til å «sikre» rettighetene gir staten positive forpliktelser til å forhindre diskriminering av barn, og sikre reell likebehandling av barn ved å iverksette positive tiltak for å jevne ut uønskede forskjeller.¹²⁸

5.3.9.4 Retten til liv og utvikling

Barnekonvensjonen artikkel 6 handler om barnets rett til liv, overlevelse («survival») og utvikling. Bestemmelsen er et av de fire generelle prinsippene i barnekonvensjonen og har dermed betydning for tolkingen av andre artikler i konvensjonen.¹²⁹

Artikkel 6 nr. 1 lyder: «Partene erkjenner at hvert barn har en iboende rett til livet». Bestemmelsen stiller både en negativ forpliktelse til at staten skal avstå fra å ta liv. I tillegg må statene iverksette positive tiltak for å hindre at barn mister livet, jf. også artikkel 4, som forplikter statene til å treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å realisere rettighetene i konvensjonen (sikringsplikten). Retten til liv er en universell rettighet som er fastslått i en rekke konvensjoner.

Etter barnekonvensjonen artikkel 6 nr. 2 skal partene «ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child». Den norske oversettelsen formulerer statsforpliktelsen slik: «Statene skal så langt det er mulig sikre at barnet overlever og vokser opp». Oversettelsen av begrepet «development» til «vokser opp» er kritisert i juridisk teori. Det pekes på at begrepet «utvikling» er mer presist, da det i likhet med «development» rommer langt mer enn at barnet vokser opp.¹³⁰ Begrepet «utvikling» vil bli brukt i denne utredningen.

Barnekomiteen legger til grunn en svært vid forståelse av begrepet «utvikling». Det skal forstås som et holistisk begrep som omfatter barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske, psykologiske og sosiale utvikling.¹³¹ Barns rett til utvikling er avhengig av en rekke faktorer, som helse, levestandard, utdanning og beskyttelse mot vold, overgrep og utnyttelse, og må derfor ses i sam-

¹²⁵ *Neulinger og Shuruk mot Sveits* 6. juli 2010, saksnr. 41615/07 (avsnitt 134).

¹²⁶ *Jeunesse mot Nederland* 3. oktober 2014, saksnr. 12738/10 (avsnitt 107).

¹²⁷ *Gnahoré mot Frankrike* 19. september 2000, saksnr. 40031/98 (avsnitt 59).

¹²⁸ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 41.

¹²⁹ FNs barnekomité 2003, *General comment No. 5*: avsnitt 12.

¹³⁰ Kjørholt 2020: side 79. Se også Bendiksen og Haugli 2023: side 47.

¹³¹ FNs barnekomité 2003, *General comment No. 5*: avsnitt 12; FNs barnekomité 2016, *General comment No. 20*: avsnitt 15.

menheng med flere andre bestemmelser i barnekonvensjonen.

5.3.9.5 Retten til å bli hørt

Barns rett til å bli hørt og til å øve innflytelse på beslutningene som angår barnet selv, er vernet av Grunnloven § 104 første ledd andre punktum og barnekonvensjonen artikkel 12.

Etter Grunnloven § 104 første ledd andre punktum har barn «rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling». Bestemmelsen gir for det første en rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder barnet selv. Barnets rett til å bli hørt er ikke begrenset til bestemte områder, men må gjelde barnet selv. Retten gjelder overfor både offentlige myndigheter, foreldre og andre privatpersoner, selv om det erkjennes i forarbeidene at det kan være vanskelig å håndheve rettigheten overfor private.¹³²

For det andre gir Grunnloven § 104 barn en rett til å ha innflytelse på beslutninger som angår dem. Det følger av ordlyden at barnets mening skal vektlegges i lys av barnets alder og utvikling. Videre legger forarbeidene til grunn at det også må tas i betraktning hvilken type avgjørelse som skal tas.¹³³

Barnets rett til å bli hørt følger også av barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1:

Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

At artikkel 12 nr. 1 regnes som ett av de fire generelle prinsippene i barnekonvensjonen, innebærer at bestemmelsen har betydning for tolkingen og gjennomføringen av andre bestemmelser i barnekonvensjonen.¹³⁴ Ifølge barnekomiteen har prinsippet et bredt virkeområde. Det gir både rett til hvert enkelt barn og til barn som en gruppe, for eksempel en skoleklasse, barna i et lokalsamfunn, barn med nedsatt funksjonsevne eller jenter i et land.¹³⁵

At barnet har rett til «fritt» («freely») å gi uttrykk for sine synspunkter, innebærer ifølge

barnekomiteen at barnet ikke skal manipuleres eller utsettes for utilbørlig påvirkning eller press, og at barnet selv skal kunne velge om det vil benytte seg av retten til å gi uttrykk for synspunkter.¹³⁶ Retten omfatter barnets egne synspunkter, ikke andres. Barnet har også rett til å la være å utøve denne rettigheten.¹³⁷

Artikkel 12 gir ikke barn rett til selvbestemmelse, og barnets mening vil i mange tilfeller måtte veies mot andre interesser og hensyn. Det følger likevel av bestemmelsen at barnets meninger skal tillegges «behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet». Barnekomiteen understreker at det å bare lytte til barn er utilstrekkelig, det kreves at barnets synspunkter skal tas alvorlig når det er i stand til å danne seg egne meninger.¹³⁸

Barnets rett til å bli hørt henger nært sammen med hensynet til barnets beste. Barnekomiteen framholder at det ikke er et motsetningsforhold mellom barnets beste og barnets rett til å bli hørt: For å fastlegge hva som er til barnets beste, er det nødvendig å høre barnet.¹³⁹ Ifølge komiteen vil enhver beslutning som ikke tar hensyn til barnets synspunkter eller ikke gir dets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet, ikke respektere barnets rett til å kunne påvirke fastsettelsen av dets beste.¹⁴⁰

Artikkel 12 oppstiller ingen aldersgrense for barns rett til å bli hørt. Ifølge komiteen kan ikke alder alene bestemme vekten av synspunktene, og det er nødvendig å gjøre en individuell vurdering av barnets forståelsesnivå i hvert enkelt tilfelle.¹⁴¹ Barnekomiteen fraråder videre at partene innfører aldersgrenser, da dette vil begrense barnets rett til å bli hørt.¹⁴² Komiteen legger vekt på at det skal foretas en individuell vurdering av det enkelte barns modenhet.

Komiteen understreker at statene må sørge for et miljø der barnet føler seg respektert og trygg når det gir uttrykk for sine synspunkter.¹⁴³ For at retten til medbestemmelse skal bli reali-

¹³⁶ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 22

¹³⁷ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 16.

¹³⁸ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 28.

¹³⁹ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 76.

¹⁴⁰ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 53.

¹⁴¹ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 29.

¹⁴² FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 21.

¹⁴³ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 23.

¹³² Dokument 16 (2011–2012) punkt 32.5.3.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 2.

¹³⁵ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 9.

sert, forutsettes det at barnet blir informert om hva saken gjelder, hvilke valg og eventuelle beslutninger som må treffes, og konsekvensene av disse.¹⁴⁴ Barnet skal også orienteres om situasjonen der hen vil bli bedt om å uttrykke sine synspunkter.¹⁴⁵

Forpliktelsene etter artikkel 12 gjelder overfor statlige myndigheter, ikke familien eller andre privatpersoner. Det ligger likevel i sikringsplikten etter artikkel 4, at norske myndigheter må ha et regelverk som gir barnet rett til å bli hørt også i familien. Barnekomiteen peker på familien som en sosial enhet der barnet skal ha rett til å fritt gi uttrykk for sine synspunkter, og at synspunktene skal bli tatt på alvor fra tidlig alder.¹⁴⁶ En slik familie skal fungere som en forberedelse til at barnet kan utøve retten til å bli hørt i storsamfunnet, i tillegg til å fremme barnets utvikling og sosialisering, skape bedre familierelasjoner, og forebygge alle typer vold i hjemmet og i familien.¹⁴⁷ I tråd med barnets gradvise utvikling skal foreldre gradvis gå over fra å gi veiledning og støtte til å gi påminnelser og råd, samt utveksle erfaringer og synspunkter med barnet som jevnbyrdige.¹⁴⁸ Komiteen anbefaler statene å utvikle lovgivning og programmer som kan gi støtte og opplæring til foreldre, for å virkelig gjøre barns rett til å bli hørt i familien.¹⁴⁹

Barnekomiteen har kommentert barns rett til å bli hørt i vurderingen av Norges oppfølging av barnekonvensjonen. I de avsluttende merknadene til Norges femte og sjette rapport fra 2018 ga barnekomiteen uttrykk for at det rettslige rammeverket i stor grad er i samsvar med prinsippene etter konvensjonens artikkel 12.¹⁵⁰ Komiteen mente imidlertid at Norge burde styrke innsatsen for å gjennomføre at retten til å bli hørt utøves i praksis. Komiteen trekker her blant annet fram innvandrer-, asylsøker- og flyktningbarn som en gruppe som står i fare for å bli ekskludert fra denne retten.

¹⁴⁴ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 25.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 90.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 84.

¹⁴⁹ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 90.

¹⁵⁰ FNs barnekomité 2018: avsnitt 14.

5.3.9.6 Forbudet mot alle former for vold

Barns sårbarhet og avhengighet av voksne gjør dem særlig utsatt for utnyttelse, vold og omsorgssvikt. Etter Grunnloven § 104 tredje ledd og flere av barnekonvensjonens bestemmelser er staten derfor forpliktet til å beskytte barn mot ulike angrep mot barnets integritet og privatliv.

Etter Grunnloven § 104 tredje ledd har barn «rett til vern om sin personlige integritet». Ifølge forarbeidene gir bestemmelsen barn rett til beskyttelse mot alvorlige integritetskrenkelser som vold, mishandling og seksuell utnyttelse.¹⁵¹ Bestemmelsen gir også vern mot mindre alvorlige inngrep i den personlige integritet, slik som «uti-dig og unødvendig innblanding i barnets privatliv»,¹⁵² som også vernes av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 16. Rettigheten forplikter norske myndigheter til å sørge for et regelverk og en håndhevelse av regelverket som på best mulig måte verner barn mot utnyttelse, vold og mishandling (sikringsplikt).¹⁵³

Barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 1 omhandler barnets rett til frihet fra alle former for vold:

Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet.

Bestemmelsen gir barn et vern mot fysisk og psykisk vold («all forms of physical or mental violence»). Begrepet «psykisk vold» er en oversettelse av den opprinnelige teksten «mental violence». Barnekomiteen har i sin generelle kommentar nr. 13 uttalt at formuleringen «alle former for [...] vold» («all forms of [...] violence») innebærer at det ikke finnes unntak for hva slags vold barnet skal beskyttes mot.¹⁵⁴ All vold er uakseptabel, både alvorlige og mindre alvorlige former. Hyppighet, alvorlighetsgrad og om skaden er voldt forsettlig eller ikke, er uten betydning for om det foreligger vold.¹⁵⁵ Ifølge barnekomiteen

¹⁵¹ Dokument 16 (2011–2012) punkt 32.5.5 og Innst. 186 S (2013–2014) s. 7.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 17.

skal begrepet vold ikke tolkes slik at ikke-fysiske og ikke-forsettligge former for skadelig atferd, slik som vanskjøtsel og psykisk mishandling, er mindre alvorlige, eller at behovet for å gi vern mot disse er mindre viktig.¹⁵⁶

Barnekomiteen gir videre en ikke-uttømmende liste over ulike former for vold som barnet skal beskyttes mot: vanskjøtsel, fysisk eller psykisk vold, fysisk avstraffelse, seksuelt misbruk, seksuell utnytting, tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, vold mellom barn, selvskading, skadelige praksiser, vold gjennom medier og informasjons- og kommunikasjonsteknologi samt institusjonelle og systembetingede krenkelser av barns rettigheter.¹⁵⁷ Skadelige praksiser kan være kjønnslemlestelse, barne- og/eller tvangsekteskap og æresmotiverte forbrytelser.¹⁵⁸

Artikkel 19 nr. 1 kommer til anvendelse uavhengig av i hvilken sammenheng barnet utsettes for vold, og uansett hvem som utsetter barnet for vold.¹⁵⁹ Barnekomiteen nevner både «caregivers» og «others against whom their caregiver does provide protection (for example neighbours, peers and strangers)».¹⁶⁰

Artikkel 19 nr. 1 forplikter staten til å treffe alle egnede tiltak («all appropriate [...] measures») for å beskytte barn mot slik vold, deriblant lovgivning. Med «alle egnede» («all appropriate») siktes det til det brede spekteret av tiltak som må settes i verk på en effektiv måte på tvers av alle offentlige sektorer for å kunne forebygge og bekjempe alle former for voldsbruk.¹⁶¹ Plikten til lovgivning innebærer blant annet å revurdere og endre nasjonal lovgivning i tråd med kravene i artikkel 19, etablere en helhetlig politikk for sikring og gjennomføring av barns rettigheter og sørge for et absolutt forbud mot alle former for vold mot barn i alle sammenhenger. I tillegg kommer effektive og hensiktsmessige sanksjoner mot voldsutøvere, beskyttelse av barn som har blitt utsatt eller har

vært vitne til vold, samt håndheving av lover og rettslige prosedyrer på en barnevennlig måte.¹⁶²

5.3.9.7 Foreldres rett og plikt til å ta vare på egne barn

Foreldre har rett og plikt til å ta vare på egne barn. Prinsippet kommer til uttrykk i barnekonvensjonens fortale, der det står at familien er «den grunnleggende enhet i samfunnet og den naturlige ramme for alle sine medlemmers og særlig barns vekst og trivsel» og at den «bør gis den nødvendige beskyttelse og hjelp slik at den fullt ut kan påta seg sine forpliktelser i samfunnet».¹⁶³ Flere av barnekonvensjonens artikler gir i tillegg uttrykk for prinsippet, blant annet artikkel 5:

Partene skal respektere det ansvar og de rettigheter og forpliktelser som foreldre, eventuelt slektninger eller medlemmer av lokalsamfunnet ifølge stedlig skikk, verger eller andre med juridisk ansvar for barnet har, for å gi det veiledning og støtte, tilpasset dets gradvise utvikling av evner og anlegg, under barnets utøvelse av rettighetene anerkjent i denne konvensjonen.

Formuleringen «respektere» innebærer at statene må avstå fra å gripe vilkårlig og ulovlig inn i den retten foreldre eller andre med ansvar for barnet har til å gi veiledning og støtte («direction and guidance») til barnet (negativ forpliktelse). Foreldrenes rett overfor barnet etter bestemmelsen er imidlertid ikke ubegrenset. Den må for det første utøves innenfor rammene av de øvrige rettighetene i barnekonvensjonen. For eksempel kan ikke oppdragelsen utføres ved hjelp av fysisk eller psykisk vold, jf. artikkel 19, eller bryte med barnets rett til hvile, fritid og lek, jf. artikkel 31. For det andre må veiledningen og støtten skje i tråd med barnets gradvise utvikling («evolving capacities»). Prinsippet henger nært sammen med barnets rett til å si sin mening og rett til at meningen blir tillagt behørig vekt i samsvar med alder og modenhet, jf. artikkel 12. Barnekomiteen gir uttrykk for at jo mer et barn vet og forstår, jo mer må foreldrene gå over fra å gi veiledning og støtte til å gi påminnelser og råd og etter hvert utveksle erfaringer og synspunkter med barnet som jevnbyrdige.¹⁶⁴

¹⁵⁵ FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 17; FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 3. Se også FNs barnekomité 2006, *General comment No. 8*: avsnitt 18.

¹⁵⁶ FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 4.

¹⁵⁷ FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 19-32.

¹⁵⁸ FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 29.

¹⁵⁹ FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 33-35.

¹⁶⁰ FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 36.

¹⁶¹ FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 39.

¹⁶² FNs barnekomité 2011, *General comment No. 13*: avsnitt 41.

¹⁶³ Femte strekpunkt.

¹⁶⁴ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 84.

Foreldrenes myndighet kommer også til uttrykk i artikkel 18, der nr. 1 lyder:

Partene skal bestrebe seg på å sikre anerkjennelse av prinsippet om at begge foreldre har et felles ansvar for barnets oppdragelse og utvikling. Foreldre, eventuelt verger, har hovedansvaret for barnets oppdragelse og utvikling. Barnets beste skal for dem komme i første rekke.

Bestemmelsen innebærer at foreldre har det primære ansvaret for barnets oppdragelse og utvikling. Barnets beste skal likevel komme i første rekke også for foreldrene, jf. siste punktum. Se også artikkel 7 nr. 1, som slår fast at barnet så langt det er mulig har rett til «å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem» («the right to know and be cared for by his or her parents»). Og i artikkel 3 nr. 2 kommer foreldreansvaret mer indirekte til uttrykk ved at partene påtar seg «å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre [...]».

5.3.9.8 Retten til helse og en tilfredsstillende levestandard

Etter barnekonvensjonen artikkel 24 nr. 1 skal barn sikres tilgang til helsehjelp:

Partene anerkjenner barnets rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard og til behandlingstilbud for sykdom og rehabilitering. Partene skal bestrebe seg på å sikre at ingen barn fratras sin rett til adgang til slike helsetjenester.

Staten må anerkjenne («recognize») barnets rett til den høyest oppnåelige helsestandard og plikter å iverksette nødvendige tiltak for å sikre rettigheten. Begrepet «den høyest oppnåelige helsestandard» («the highest attainable standard of health») er relativt og må ifølge barnekomiteen tolkes i lys av barnets egne forutsetninger og statenes ressurser.¹⁶⁵ Retten til helse inneholder både negative og positive rettigheter: frihet til å kontrollere egen helse og kropp, inkludert seksuell og reproduktiv frihet, samt rettigheter til nødvendige fasiliteter og tjenester.¹⁶⁶ Barnekomiteen tolker barnets rett til helse vidt. Rettigheten

omfatter ikke bare rett til ulike tjenester og behandling, men også til å vokse og utvikle seg til sitt fulle potensial. Komiteen understreker betydningen av en helhetlig tilnærming til helse.¹⁶⁷

Statens plikt til å sikre retten til helse etter barnekonvensjon artikkel 24 overlapper delvis plikten til å sikre barn mot vold og andre skadelige handlinger etter artikkel 19 nr. 1 og retten til utvikling etter artikkel 6 nr. 2. Retten til helse omfatter rett til nødvendige og forsvarlige helsetjenester, for eksempel akuttmedisinsk behandling eller helsetjenester som har særlig betydning for barn med spesielle behov eller funksjonsnedsettelse.

Barnekonvensjonen artikkel 27 nr. 1 omhandler barnets rett til en tilfredsstillende:

Partene anerkjenner ethvert barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling.

Bestemmelsen gir uttrykk for at statene skal realisere retten til en adekvat levestandard innenfor rammen av tilgjengelige ressurser. Foreldre eller andre som er ansvarlige for barnet, har det grunnleggende ansvaret for å sikre barnets materielle standard, jf. artikkel 27 nr. 2. Staten skal imidlertid treffe egnede tiltak («appropriate measures») for å hjelpe foreldre og andre som har ansvaret for barnet virkeliggjøre rettigheten. Staten skal også ved behov sørge for materiell hjelp og støttetiltak, særlig med hensyn til mat, klær og bolig, jf. artikkel 27 nr. 3.

Retten til en tilfredsstillende levestandard følger også av Grunnloven § 104 tredje ledd andre punktum, der det står at statens myndigheter skal «legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie». Ifølge forarbeidene er bestemmelsen formulert slik at den får fram at staten har en plikt til å legge forholdene til rette for barns utvikling, samtidig som den får fram at staten ikke er en garanti for at alle barn får utvikle seg på en god måte.¹⁶⁸ Dette skyldes at en rekke andre faktorer, som for eksempel genetikk, foreldre, bosted, ulykker mv., vil også ha betydning for barnets utvikling og oppvekstvilkår.¹⁶⁹

¹⁶⁶ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 15*: avsnitt 24.

¹⁶⁷ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 15*: avsnitt 2.

¹⁶⁸ Dokument 16 (2011–2012) punkt 32.5.6.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁶⁵ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 15*: avsnitt 23.

Statens plikt til å «sikre [...] den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet» åpner for i større grad å kunne prøve rettsvernet etter denne delen av bestemmelsen for domstolene.¹⁷⁰

5.3.9.9 Retten til utdanning

Retten til utdanning er vernet av Grunnloven § 109, barnekonvensjonen artikkel 28 og ØSK artikkel 13. Grunnloven § 109 lyder:

Enhver har rett til utdannelse. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Statens myndigheter skal sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdannelse på grunnlag av kvalifikasjonene.

Skolegang og utdanning er ifølge forarbeidene sentrale forutsetninger for individets frihet og selvutfoldelse og er viktige forutsetninger for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.¹⁷¹ Grunnloven § 109 utgjør en rettslig skranke for lovgiver ved at skoletilbudet ikke kan reduseres under de minstekravene som grunnlovsbestemmelsen oppstiller. I tillegg er bestemmelsen et tolkingsmoment og en retningslinje for både den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt.¹⁷²

Barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1 formulerer et mål om å oppnå retten til utdanning gradvis og på grunnlag av like muligheter og nevner en rekke tiltak. Bestemmelsen gir ingen definisjon av begrepet «utdanning». Barnekomiteen har uttalt at utdanning («education») i sammenheng med artikkel 29 omfatter mer enn bare formell opplæring, og omfatter et bredt spekter av livserfaringer og læreprosesser som gjør barn, individuelt og kollektivt, i stand til å utvikle sine personligheter, talenter og evner, og til å leve et fullverdig og tilfredsstillende liv i samfunnet.¹⁷³

De internasjonale konvensjonene fastsetter at alle barn har rett og plikt til grunnskoleutdanning. Det offentlige skal sørge for gratis grunnskoleutdanning og arbeide for også å gjøre videregående opplæring og høyere utdanning gratis. Retten til

utdanning og undervisning skal gjennomføres uten noen form for diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet mv. Barnekonvensjonen artikkel 28 understreker at retten til utdanning skal oppnås på grunnlag av like muligheter («on the basis of equal opportunity»), jf. også forbudet mot diskriminering i artikkel 2. Retten til utdanning vil typisk krenkes dersom enkeltpersoner eller grupper av personer utestenges fra undervisning. Det samme kan gjelde der barn sendes på utenlandsopphold der det helt mister mulighetene for grunnleggende utdanning.

5.3.9.10 Retten til hvile, fritid og lek

Barnekonvensjonen artikkel 31 gjelder retten til hvile, fritid, lek, fritidsaktiviteter og kulturelt og kunstnerisk liv, og lyder:

1. Partene anerkjenner barnets rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet.
2. Partene skal respektere og fremme barnets rett til fullt ut å delta i det kulturelle og kunstneriske liv og skal oppmuntre tilgangen til egnede og like muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons- og fritidsaktiviteter.

I generell kommentar nr. 17 til artikkel 31 definerer barnekomiteen hvile («rest») som et tilstrekkelig pusterom fra jobb, utdanning eller anstrengelse for å sikre optimal helse og velvære.¹⁷⁴ Fritid («leisure») er tiden der lek eller reaksjon kan finne sted, og som ikke innebærer formell utdanning, arbeid, ansvar hjemme, osv.¹⁷⁵ Lek («play») er handling, aktivitet eller prosess satt i gang, styrt og strukturert av barnet selv; den finner sted når og hvor mulighetene oppstår.¹⁷⁶

Ifølge barnekomiteen har gjennomføringen av artikkel 31 grunnleggende betydning for kvaliteten til barndommen, barns rett til optimal utvikling, til å fremme motstandsdyktighet og til realisering av andre rettigheter.¹⁷⁷ Lek og rekreasjon er viktig for barns helse, trivsel og en essensiell komponent i fysisk, sosial, kognitiv, emosjonell og åndelig utvikling.¹⁷⁸ Lek kan ifølge komiteen

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Dokument 16 (2011–2012) punkt 37.5.1.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ FNs barnekomité 2001, *General comment No. 1*: avsnitt 2.

¹⁷⁴ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 17*: avsnitt 14 bokstav a.

¹⁷⁵ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 17*: avsnitt 14 bokstav b.

¹⁷⁶ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 17*: avsnitt 14 bokstav c.

¹⁷⁷ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 17*: avsnitt 8.

foregå både med voksne og med andre barn, men fordelene med lek reduseres dersom «kontrollen fra voksne er så gjennomgripende at den undergraver barnets egen innsats for å organisere og gjennomføre sine lekeaktiviteter».¹⁷⁹

Barnekomiteen påpeker at artikkel 31 må tolkes i lys av artikkel 2 om ikke-diskriminering, som innebærer at statene skal sikre at alle barn har muligheten til å realisere rettighetene sine under artikkel 31, uten diskriminering av noe slag. De peker på at det bør gis spesiell oppmerksomhet til visse grupper barn, deriblant jenter, innvandrere, barn som tilhører minoritetsgrupper, og barn utsatt for betydelig press for akademisk oppnåelse.¹⁸⁰

¹⁷⁸ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 17*: avsnitt 8, 9 og 14 bokstav c.

¹⁷⁹ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 17*: avsnitt 10.

Artikkel 15 gir barn rett til organisasjonsfrihet. Barnekomiteen har pekt på at artikkel 15 og 31 sett i sammenheng innebærer at barn har rett til å ta egne valg om vennskap og medlemskap i sosiale, kulturelle, sportslige og andre organisasjonsformer.¹⁸¹ Komiteen framhever videre at barn trenger å samhandle med jevnaldrende av begge kjønn og med mennesker med ulike evner, fra ulike klasser og kulturer og i ulike aldre for å lære samarbeid, toleranse, deling og oppfinnsomhet.¹⁸² Staten bør tilrettelegge for sosiale møteplasser for barn for å gi muligheter for lek og læring og for å styrke evnen til samarbeid, toleranse, deling og kreativitet.¹⁸³

¹⁸⁰ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 17*: avsnitt 16.

¹⁸¹ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 17*: avsnitt 21.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

Del II
Straff



Figur 6.1

Kapittel 6

Konstitusjonelle, menneskerettslige og kriminalpolitiske krav og prinsipper

6.1 Innledning

I dette kapittelet gjennomgår utvalget konstitusjonelle, menneskerettslige og kriminalpolitiske krav og prinsipper for bruk av kriminalisering og straff. Disse kravene og prinsippene danner grunnlaget for utvalgets vurderinger av om det er behov for å kriminalisere atferd som i dag ikke er straffebelagt (nykriminalisering), utvide straffansvaret etter eksisterende straffebestemmelser eller endring av strafferammer.

Et grunnleggende utgangspunkt for kriminaliseringsvurderingen er at individet har en alminnelig handlefrihet. Kriminalisering og straff er samfunnets sterkeste virkemiddel for å forby og reagere på uønskede handlinger og legger sterke begrensninger på borgernes handlefrihet. Det er derfor et sentralt rettsstatlig prinsipp at kriminalisering og straff må begrenses og begrunnes.

Det er en rekke krav og prinsipper som må tas med i vurderingen av om noe skal kriminaliseres, og hvordan kriminaliseringen skal utformes. Enkelte krav kan utledes direkte av Grunnloven og internasjonale forpliktelser som Norge er bundet av. Disse kravene omtales i punkt 6.2. Omtalen må ses i sammenheng med kapittel 5, der utvalget gjennomgår sentrale menneskerettigheter av betydning for de spørsmålene utredningen behandler. Disse menneskerettighetene er også av betydning for kriminaliseringsvurderingene.

I tillegg til kravene som kan utledes av Grunnloven og internasjonale konvensjoner, finnes det prinsipper som ikke er konstitusjonelt forankret, men som fungerer som retningslinjer for vurderingen av om en handling skal kriminaliseres,¹ se nærmere omtale i punkt 6.3.

¹ Disse kriminalpolitiske prinsippene er veletablerte og omtalt og lagt til grunn i en rekke utredninger og proposisjoner, se blant annet NOU 2002: 4 kapittel 4; NOU 2003: 15 kapittel 10; Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7; NOU 2019: 26 kapittel 12; NOU 2020: 4 kapittel 11; NOU 2022: 21 kapittel 20.

Krav og prinsipper ved bruk av kriminalisering og straff er grundig gjennomgått i tidligere utredninger.² Utvalget gir derfor bare en oppsummering av kravene og prinsippene. Hvordan kravene og prinsippene er relevante for spørsmålene som behandles i utredningen, følges opp i de respektive kapitlene 7 til 15.

6.2 Konstitusjonelle og menneskerettslige krav og prinsipper

6.2.1 Lovkravet

Det strafferettslige lovkravet, også kalt legalitetsprinsippet, krever at straff skal være hjemlet i lov, og stiller minstekrav til utformingen av straffebestemmelser. Kravet kommer formelt til uttrykk i Grunnloven § 96 første ledd, som fastslår at «[i]ngen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom». Lovkravet har også internasjonal forankring i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 7 nr. 1 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 15, og det er dessuten lovfestet i straffeloven § 14. Kravene til klar lovhjemmel etter Grunnloven § 96 er sammenfallende med kravene etter EMK artikkel 7, jf. HR-2020-2019-A.³

Lovkravet stiller kvalitative krav til lovgivningen. Loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater, jf. Rt. 2014 s. 1105.⁴ Lovkravet fremmer forutberegnelighet og legger til rette for at den enkelte kan treffe rasjonelle valg. Videre støtter lovkravet Stortingets lovgiverfunksjon etter Grunnloven § 75 bokstav a, og den demokratiske ideen som ligger bak ordningen med at lovgivningskompetansen er hos en folkevalgt nasjo-

² Se blant annet NOU 2020: 4 kapittel 9 og 11; NOU 2022: 21 kapittel 20.

³ HR-2020-2019-A (avsnitt 15).

⁴ Rt. 2014 s. 1105 (avsnitt 30).

nalforsamling. Den utøvende makt kan ikke gå lenger i sin maktbruk overfor borgerne enn det fullmaktene fra lovgiver gir grunnlag for, jf. Rt. 2014 s. 1105.⁵

Kravet om lovhjemmel gjelder for det første for straffebudets handlingsnorm. Alle vesentlige kjennetegn ved den straffsanksjonerte handlemåten må gå fram av lovens ord. For det andre gjelder lovkravet for reaksjonsnormen. Det må gå fram hvilke typer straff som kan benyttes. Ved frihetsstraff bør loven dessuten angi hva straffen maksimalt kan bli.⁶

Høyesterett har i HR-2016-1458-A framhevet at straffebudene må utformes «tilstrekkelig presist til å gi nødvendig veiledning om grensen mellom rett og galt på det aktuelle området».⁷ I HR-2020-955-A er dette uttrykt som at straffebestemmelsen må være «så klar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes av regelen, og at det er mulig å forutse at straff kan bli konsekvensen av at regelen brytes».⁸

Lovkravet på strafferettens område som er inntatt i EMK artikkel 7 nr. 1 lyder slik:

No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.

Bestemmelsen stiller kvalitative krav til regelverket. Straffebudet må gi en klar definisjon av den straffbare handlingen og sanksjonene som kan idømmes, jf. blant annet *E. K. mot Tyrkia* og *Del Río Prada mot Spania*.⁹ Vilkåret er oppfylt dersom den siktede ut fra ordlyden i bestemmelsen og rettspraksis kan forstå hvilke handlinger og unnlåtelser som kan føre til straffansvar, jf. blant annet *Kafkaris mot Kypros* og *Del Río Prada mot Spania*.¹⁰ Det kan likevel benyttes begreper som gir rom for tolking, så lenge ordlyden er tilstrekkelig klar i majoriteten av saker, jf. *Cantoni mot Frankrike*.¹¹

⁵ Rt. 2014 s. 1105 (avsnitt 26).

⁶ Husabø 2023: *Karnov lovkommentar til straffeloven § 14*.

⁷ HR-2016-1458-A (avsnitt 8).

⁸ HR-2020-955-A (avsnitt 22).

⁹ *E. K. mot Tyrkia* 7. februar 2002, saksnr. 28496/95 (avsnitt 51) og *Del Río Prada mot Spania* 21. oktober 2013, saksnr. 42750/09 (avsnitt 91).

¹⁰ *Kafkaris mot Kypros* 12. februar 2008, saksnr. 21906/04 (avsnitt 140) og *Del Río Prada mot Spania* (avsnitt 79).

Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 setter dermed begrensninger for bruk av vage, vide, flertydige og upresise formuleringer i straffebud. Så langt har Høyesterett ikke tilsidesatt en straffebestemmelse som følge av klarhetskravet, men har i stedet forsøkt å avhjelpe mangelen gjennom tolkingsprosessen. Eksempelvis har Høyesterett lagt til grunn at straffebud som baserer seg på rettslige standarder må tolkes med varsomhet, jf. Rt. 2005 s. 1628,¹² med videre henvisning til Rt. 1958 s. 479 (Mykle-dommen). Jo videre gjerningsbeskrivelsen i en straffebestemmelse er, desto større behov vil det være for innskrenkende og presiserende tolking.

Klarhetskravet fungerer også som et ideal eller en retningslinje når nye straffebestemmelser skal utformes. Lovgiver har flere ganger anvendt klarhetskravet som en slik retningslinje, ut over de rettslige minstekravene som Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 stiller. For eksempel uttalte Straffelovrådet ved utformingen av et straffebud om deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper at «[l]ovkravet må tas på alvor, og alle sentrale vilkår og vurderingstemaer skal fremgå direkte av lovteksten».¹³ Det samme kan også illustreres med følgende uttalelse i Straffelovkomisjonens utredning NOU 2002: 4:

I forhold til enkelte uønskede handlingstyper lar det seg dessuten vanskelig gjøre å utforme straffebud som kan håndheves på en måte som i tilstrekkelig grad tar hensyn til forutberegnelighet. Kommisjonen mener slike lovtekniske hensyn kan utgjøre en tilstrekkelig begrunnelse for å avstå fra kriminalisering. Det bør således for eksempel utvises forsiktighet med å innføre straffebud som inneholder vide rettslige standarder.¹⁴

6.2.2 Krav til forholdsmessighet ved kriminalisering

Menneskerettigheter forankret i Grunnloven og i internasjonale konvensjoner som Norge er tilsluttet, stiller krav om at et inngrep i den enkeltes rettighetssfære skal være forholdsmessig. Kravet til forholdsmessighet gjelder også ved kriminalisering. For eksempel må kriminalisering som griper inn i retten til privatliv og familieliv, være forholds-

¹¹ *Cantoni mot Frankrike* 15. november 1996, saksnr. 17862/91 (avsnitt 32).

¹² Rt. 2005 s. 1628 (avsnitt 16).

¹³ NOU 2020: 4 punkt 16.2.5.

¹⁴ NOU 2002: 4 punkt 4.2.3.4.

messig, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Det samme gjelder kriminaliseringer som griper inn i retten til religionsutøvelse, jf. EMK artikkel 9,¹⁵ og retten til å bevege seg fritt, herunder å forlate det landet man oppholder seg i, jf. EMK tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2.¹⁶

I tillegg slår Grunnloven § 94 første ledd andre punktum fast at frihetsberøvelse bare skal brukes der det er nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er formuleringen ment å lovfeste kravet til forholdsmessighet som EMD har innfortolket i EMK artikkel 5 om frihetsberøvelse for varetektsfengsling og administrativ frihetsberøvelse. Ordlyden dekker imidlertid også frihetsberøvelse i form av fengsling som straff.¹⁷ Høyesterett har også vektlagt forholdsmessighet mellom handling og straff som en overordnet norm ved straffutmålingen, se for eksempel HR-2022-981-A, HR-2022-731-A og HR-2021-2145-A.¹⁸

For at et inngrep i EMKs rettigheter skal være forholdsmessig, må det ivareta et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. eksempelvis EMK artikkel 8 nr. 2. Et tilsvarende krav til forholdsmessighet er innfortolket i Grunnlovens parallelle menneskerettighetsbestemmelser. Kravet innebærer at kriminaliseringen må være egnet til å ivareta det legitime formålet, ikke gå lenger enn nødvendig og være proporsjonalt. Kjernen i proporsjonalitetsvurderingen er en avveining mellom statens legitime behov for å kriminalisere skadelige handlinger og atferd og samtidig sikre at kriminaliseringen ikke griper unødige og urimelige inn i borgernes alminnelige frihet. Jo tyngrer formålet, egnetheten og nødvendigheten av kri-

minalisering er, desto sterkere vil statens interesser veie i møte med den beskyttede rettigheten.

6.2.3 Diskrimineringsforbudet

Grunnloven § 98 slår fast at alle er like for loven, og forbyr usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Forbudet utgjør både en begrensning for utformingen av lover og en individuell rettighet som kan håndheves for domstolene, jf. Innst. 186 S (2013–2014).¹⁹ Bestemmelsen lister ikke opp bestemte diskrimineringsgrunnlag, og omfatter dermed alle grunnlag for diskriminering. Sentrale diskrimineringsgrunnlag er blant annet kjønn, rase, etnisitet, språk og religion. Både direkte og indirekte (skjult) diskriminering omfattes.

Diskrimineringsforbudet er i tillegg forankret i flere internasjonale konvensjoner som Norge er tilsluttet. EMK artikkel 14 stiller opp et forbud mot diskriminering i personers utøvelse av de konvensjonsfestede rettighetene uavhengig av diskrimineringsgrunnlag, slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status. I tillegg finnes det regler mot diskriminering i SP artikkel 26, FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 2, FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen) artikkel 2 og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 2.

Diskrimineringsforbudet får betydning på strafferettens område på flere måter. For det første forbys usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling og diskriminering i den enkelte straffesak. For det andre, og mer relevant for utredningen, setter diskrimineringsforbudet krav til utformingen av straffebud. En straffebestemmelse kan ikke rette seg mot bestemte grupper eller personer. Straffeloven er derfor utformet kultur-, etnisitets- og kjønnsnøytral. Et utslag av diskrimineringsforbudet er straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner. Justisdepartementet valgte å ikke følge Kvinnevoldsutvalgets forslag i NOU 2003: 31 om en egen straffebestemmelse om vold mot kvinner i nære relasjoner, men ønsket ut fra et likestillingshensyn å omfatte også andre fornærmede.²⁰

Selv om en straffebestemmelse er utformet nøytralt, kan bestemmelsen i praksis ramme

¹⁵ Jf. bl.a. *S.A.S. mot Frankrike* 1. juli 2014, saksnr. 43835/11, storkammerdom (avsnitt 57 og 110-111); likedan bl.a. *Dudgeon mot Storbritannia* 22. oktober 1981, saksnr. 7525/76, plenumsdom (avsnitt 40-41); *Modinos mot Kypros* 22. april 1993 saksnr. 15070/89 (avsnitt 20-24); *A.D.T. mot Storbritannia* 31. Oktober 2000, saksnr. 35765/97 (avsnitt 26): «The Court thus considers that the applicant has been the victim of an interference with his right to respect for his private life both as regards the existence of legislation prohibiting consensual sexual acts between more than two men in private and as regards the conviction for gross indecency.» Se også *Communauté genevoise d'action syndicale mot Sveits* 15. mars 2022, saksnr. 21881/20 (avsnitt 75). (Sistnevnte dom ble fremmet for storkammer, men avvist fordi kravet om at klager må ha uttømt nasjonale rettsmidler i EMK artikkel 35 nr. 1 ikke var oppfylt.)

¹⁶ Protokoll nr. 4 til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede er omfattet av konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til konvensjonen ETS nr. 46, 16. september 1963.

¹⁷ NOU 2022: 21 punkt 18.4.

¹⁸ HR-2022-981-A (avsnitt 62), HR-2022-731-A (avsnitt 43) og HR-2021-2145-A (avsnitt 29).

¹⁹ Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.6.

²⁰ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.4.3.

enkelte grupper i større grad enn andre. At et straffebud rent faktisk får en slik virkning, kan etter omstendighetene innebære *indirekte* diskriminering som rammes av Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14.²¹ Dette kan være et argument som taler mot å kriminalisere det aktuelle forholdet, men er ikke avgjørende hvis forskjellsbehandlingen kan rettfærdiggjøres ut fra legitime og saklige hensyn og ikke rammer uforholdsmessig hardt.

6.2.4 Kriminalisering må ikke stride mot menneskeverdet

Både Grunnloven og EMK bygger på et grunnleggende prinsipp om menneskeverd (*human dignity*). Dette innebærer at selv om det ikke kan konstateres brudd på konkrete bestemmelser eller rettigheter, vil kriminalisering i helt spesielle tilfeller likevel ikke kunne gjøres fordi det vil stride mot menneskeverdet. Det finnes ikke høyesterettspraksis av direkte relevans for utredningen som berører spørsmålet om kriminalisering vil stride mot menneskeverdet, men prinsippet er lagt til grunn i flere dommer.

I Rt. 1983 s. 1004 (Børre Knudsen-dommen) om abortlovens forhold til Grunnloven, ble det lagt til grunn at en lov kan måtte tilsettes dersom den strider mot visse alminnelige rettsprinsipper av grunnlovskarakter, selv om den ikke er i konflikt med noen positiv bestemmelse i Grunnloven. Det skal imidlertid «overordentlig meget til».²² I dommen vises det til at kravet til respekt for menneskelivet er ett av de rettsprinsippene som vil kunne anses å være overordnet den positive lovgivningen. Det uttales at «[i] prinsippet er det ikke vanskelig å tenke seg at en abortlovgivning, for eksempel basert på nazistisk raseideologi, kunne krenke menneskeverdet på en slik måte at den ville måtte tilbakevises som stridende mot uskrevne rettsnormer av grunnlovskarakter».²³

Også i Rt. 1997 s. 1821 (Kjuus-kjennelsen) er det lagt til grunn at det kan tenkes at konstitusjonelle prinsipper kan stenge for kriminalisering, selv om det klart nok ikke var tilfelle for utsagnene i denne saken:

I vår sak er det tale om programposter som går ut på tvangssterilisering og tvangsabort. Jeg kan ikke se at Grunnloven § 100 – eventuelt

ulovfestede konstitusjonelle prinsipper – nødvendiggjør at ytringer om dette skal være straffrie dersom de er inntatt i et politisk program. At adgangen til fritt å kunne utforme et politisk program må være meget vid, kan ikke være ensbetydende med at det kan skje ved utsagn om grove krenkelser av de mest fundamentale menneskerettigheter.²⁴

EMD har i enkelte dommer lagt til grunn at EMK gir et vern mot kriminalisering som krenker menneskeverdet. I *Lacatus mot Sveits* ble Sveits dømt for å ha krenket EMK artikkel 8 i forbindelse med ilagt straff (bøter og subsidiær fengselsstraff) for tigging.²⁵ Klageren kom fra en fattig familie, og hadde ikke andre måter å overleve på enn å tigge. I en slik situasjon hadde klager rett til, på bakgrunn av sitt menneskeverd, å forsøke å ivareta sine basale behov gjennom tigging. Ifølge EMD var den ilagte straffen ikke proporsjonal verken for å bekjempe organisert kriminalitet eller for å ivareta andres rettigheter. Domstolen konkluderte med at inngrepet i klagerens privatliv ikke var nødvendig i et demokratisk samfunn etter artikkel 8 nr. 2.

6.2.5 Krav om kriminalisering mv.

Menneskerettighetene er primært innrettet mot å beskytte individet mot inngrep som krenker rettigheter og friheter. Enkelte menneskerettigheter pålegger imidlertid statene å ta i bruk straff for å bekjempe bestemte handlinger, såkalte kriminaliseringsforpliktelser. Slike kriminalitetsforpliktelser er forankret i statenes positive forpliktelser for å hindre at privatpersoner krenker andre privatpersoners menneskerettigheter, jf. Grunnloven § 92, EMK artikkel 1 og SP artikkel 2 nr. 1. Sikringsplikten er nærmere omtalt i kapittel 5. Kriminaliseringsforpliktelsene er likevel underordnet den negative forpliktelsen til å avstå fra å gripe inn i borgernes friheter og integritet, jf. *Söderman mot Sverige* og *Lopez Ribalda mfl. mot Spania*.²⁶

Etter Grunnloven §§ 92 til 104 har staten en plikt til å kriminalisere forsettlige handlinger som grovt krenker rettighetene som disse bestemmelsene beskytter.²⁷ Staten er eksempelvis forpliktet til å kriminalisere grove voldshandlinger, grove

²¹ Aall 2022: side 81.

²² Rt. 1983 s. 1004 (Børre Knudsen-dommen) (side 1018).

²³ Ibid.

²⁴ Rt. 1997 s. 1821 (Kjuus-kjennelsen) (side 1833).

²⁵ *Lacatus mot Sveits* 19. januar 2021, saksnr. 14065/15. Dommen er ikke tilgjengelig på engelsk.

²⁶ *Söderman mot Sverige* 12. november 2013, saksnr. 5786/08 (avsnitt 78); *Lopez Ribalda mfl. mot Spania* 17. oktober 2019, saksnr. 1874/13 og 8567/13 (avsnitt 110).

²⁷ Gröning mfl. 2023: side 79.

seksuelle krenkelser og slaveri. Den positive forpliktelsen til å ivareta barns særlige behov for beskyttelse kan tilsa at man går lenger i å kriminalisere handlinger begått mot barn enn mot voksne.

På områdene for denne utredningen, er en rekke handlinger allerede kriminalisert. Dette gjelder blant annet mishandling i nære relasjoner (straffeloven §§ 282 og 283), kjønnslemlestelse (straffeloven §§ 284 og 285), tvangsekteskap (straffeloven § 253) og menneskehandel (straffeloven § 257). For disse handlingene er spørsmålet om kriminaliseringsforpliktelsene er oppfylt gjennom eksisterende straffebestemmelser. I tillegg er det et spørsmål om Grunnloven eller folkerettslige instrumenter stiller konkrete kriminaliseringsforpliktelser for andre typer atferd som i dag ikke er kriminalisert. Dette kommer utvalget tilbake til i kapittel 7 til 15.

6.3 Prinsipper for bruk av kriminalisering og straff

6.3.1 Straffens formål og begrunnelse

I litteraturen defineres straff normalt som et onde staten påfører en lovovertræder på grunn av lovovertrædelsen i den hensikt at den skal føle det som et onde.²⁸ Straff kan altså forstås som en tilsiktet ubehagelig reaksjon på en handling for å markere at handlingen er rettstridig og feilaktig.²⁹ Straff innebærer sterke begrensninger av domfeltes frihet, og kan ha store menneskelige omkostninger for både den domfelte og dennes nærmeste. Bruk av straff krever derfor en klar og vektig begrunnelse.

Det skilles normalt mellom to ulike begrunnelser for bruk av straff: gjengjeldelsesteorier (absolutte straffeteorier) og nytteteorier (relative straffeteorier). Gjengjeldelsesteoriene begrunner straff med at enkelte handlinger er av en slik art at de bør straffes. Nytteteorierne legger avgjørende vekt på hvilke konsekvenser straffen har for de involverte. Nytteteorierne deles inn i allmennprevensjon og individualprevensjon, som utgjør to ulike strategier for å oppnå størst mulig forebyggende virkning. Med individualprevensjon menes straffens evne til å påvirke den enkelte lovovertræder til ikke å begå nye lovbrudd i framtiden. Med allmennprevensjon menes straffens evne til å påvirke andre til ikke å begå lovbrudd.

I norsk strafferett begrunnes bruk av straff særlig i lys av nytteteorier.³⁰ Et viktig mål med kriminalisering er å skape normer i samfunnet som påvirker borgernes atferd, slik at de ikke gjør det som er forbudt, og gjør det som er påbudt. Gjennom for eksempel å markere at kjønnslemlestelse er straffbart, kan straffelovgivningen bidra til normering og atferdsendring for de gruppene som tidligere har utført denne praksisen. Kriminalisering sies også gjerne å ha en signaleffekt, gjennom å kommunisere til befolkningen at en spesifikk atferd anses skadelig eller farlig og fortjener samfunnets fordømmelse. Lovgiver har likevel lagt til grunn at et ønske om å sende ut et slikt signal ikke i seg selv kan være en tilstrekkelig begrunnelse for å kriminalisere en bestemt atferd. Det sentrale spørsmålet vil være hvorfor atferden skal kriminaliseres, som innebærer å vurdere om og i hvilken grad kriminaliseringen har et spesifikt legitimt formål.³¹

Det er vanskelig å fastslå sikkert i hvilken grad kriminalisering vil ha en preventiv effekt. Et straffebud kan også få andre effekter enn forventet. Derfor er det i mange tilfeller betenkelig å bruke allmenn- eller individualprevensjon som hovedbegrunnelse for kriminalisering.³² Prevensjonshensyn er heller ikke retningsgivende for vurderingen av hvilke konkrete handlinger og unnlater som skal kriminaliseres. Det sentrale ved vurderingen av om en handling eller atferd skal kriminaliseres er det strafferettslige skadefølgeprinsippet, skyldprinsippet og kravet til forholdsmessighet. Disse prinsippene omtales i det følgende.

6.3.2 Forholdsmessighet som kriminalpolitisk retningslinje

Bruk av straff er samfunnets strengeste reaksjon overfor et individ. Grunnleggende rettsstatsprinsipper tilsier at myndighetsinngrep av så inngripende karakter som straff, må være forholdsmessige og ivareta legitime formål.³³ Selv om en kriminalisering ikke utgjør et inngrep i en menneskerettighet, er det en kriminalpolitisk retningslinje at straffen må være forholdsmessig.³⁴

³⁰ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 6.1; NOU 2022: 21 punkt 20.2.

³¹ Roxin 2006: side 25–26. Se også lignende Frøberg 2010: side 60.

³² NOU 2020: 4 punkt 12.3.

³³ NOU 2020: 4 punkt 18.4.

³⁴ Se blant annet NOU 2019: 26 punkt 12.2, Prop. 92 L (2020–2021) punkt 6.4 og NOU 2020: 4 punkt 10.1. Se også HR-2021-1453-S (avsnitt 191).

²⁸ Se f.eks. Grønning mfl. 2023: side 30 flg.

²⁹ NOU 2022: 21 punkt 20.2.

Det er nær sammenheng mellom kravet til forholdsmessighet og de øvrige kriminaliseringsprinsippene, særlig skadefølgeprinsippet, som omtales i neste punkt.

6.3.3 Skadefølgeprinsippet

I forarbeidene til straffeloven er det lagt til grunn at skadefølgeprinsippet er utgangspunktet for vurderingene av hvilke handlinger som kan belegges med straff.³⁵ Prinsippet innebærer at bare handlinger som kan føre til skade eller fare for skade på interesser som har et rettmessig krav på vern bør kriminaliseres.³⁶ I forarbeidene til straffeloven 2005, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), står det følgende om skadefølgeprinsippets innhold:

Kjernen i skadefølgeprinsippet er at bruken av straff må være rasjonell og human. Individene bør i størst mulig grad kunne handle fritt, og straff bør bare brukes når tungtveiende hensyn taler for det. Fordelene med å kriminalisere en handling må veies opp mot ulempene, inkludert de negative konsekvensene en domfellelse og soning vil få for dem som blir straffet. Fordelene vil i utgangspunktet bare kunne være store nok dersom handlingene som man ønsker å hindre, kan medføre skade eller fare for skade på interesser som har et rettmessig krav på vern. Til slike interesser regnes særlig individers fysiske og psykiske integritet, økonomiske verdier og samfunnsinteresser.³⁷

Skadefølgeprinsippet bygger dermed på prinsippet om at individet i størst mulig grad bør kunne handle fritt, og at straff bare bør brukes når tungtveiende grunner taler for det. Straff bør for eksempel ikke brukes for å verne rent moralske eller religiøse normer, for å verne den enkelte mot ulike former for ubehag, for å legge til rette for kontroll, for å tvinge frem hjelp eller for å hindre at noen skader seg selv.³⁸

Skadefølgeprinsippet innebærer fire overordnede kriterier for å vurdere kriminalisering:³⁹

1. Straff bør som utgangspunkt være rettet mot en konkret skadevoldende handling.

2. Det må være tale om handlinger som kan medføre skade eller fare for skade på interesser som har et rettmessig krav på vern.
3. Fordelene med å kriminalisere må være større enn ulempene som straff vil medføre, herunder eventuelle konsekvenser av domfellelse og soning.
4. Straff er den mest inngripende formen for myndighetsutøvelse. Som hovedregel bør derfor straffsanksjonen bare benyttes der andre virkemidler ikke er tilstrekkelige (subsidiaritet).

Ved vurderingen av om nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene, må også hensynene som taler mot bruk av straff, trekkes inn. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) er det vist til en rekke hensyn som kan tale mot bruk av straff:

- (1) Menneskelige belastninger for den domfelte og dennes familie, særlig ved ubetinget fengselsstraff, (2) håndheving vil krenke privatlivets fred eller ytringsfriheten, (3) straffebudet må utformes så vagt at forutberegneligheten blir dårlig, (4) ressurs hensyn; straff bør ikke brukes dersom ressursknapphet avskjærer oppfølging i praksis, (5) ønsket om et begrenset overvåkingsnivå gjør at ikke alle typer lovbrudd bør straffefølges, (6) straffefølgning av bagatellovbrudd kan skape en følelse av ufrihet i befolkningen og svekke respekten for straff, og (7) kriminalisering kan tvinge virksomheten under jorden slik at den antar farligere former eller skaper et illegalt marked. I tillegg kan en mer generelt fremheve at bruk av straff må fremstå som et tilstrekkelig effektivt redskap for å påvirke atferden.⁴⁰

I NOU 2019: 26 står det følgende om bruk av straff:

Strafflegging, som innebærer at staten er beredt til å påføre sine innbyggere en tilsiktet lidelse, må derfor ha en 'solid begrunnelse'. Det enkelte straffebud må følgelig ha et identifisert formål, og det må vises hvordan strafflegging er egnet til å oppnå dette formålet på en slik måte at straffens menneskelige og økonomiske kostnader rettferdiggjøres. I dette ligger at byrdene ved bruk av straff må stå i et rimelig forhold til straffens tilsiktede virkninger. Det er altså forventningen om de eventuelle samlede tilsiktede og utilsiktede konsekvenser av bruk

³⁵ NOU 2002: 4 punkt 4.1.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 7.5.2.1.

³⁸ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 7.5.2.5.

³⁹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 7.5.2.1 og NOU 2020: 4 punkt 11.4.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 7.5.3.3.

av straff – og at fordelene i tilstrekkelig grad veier opp for ulempene strafflegging innebærer – som eventuelt kan rettferdiggjøre samfunnets bruk av straff.⁴¹

Ulemper med kriminalisering beskrives også i NOU 2002: 4.⁴² Her peker Straffelovkommisjonen på at domfellelse vil kunne føre med seg store menneskelige belastninger – herunder tap av arbeid og sosial tilhørighet, stigmatisering, ulemper for barn og andre slektninger, samt fysiske og psykiske plager som følge av soningsforhold.

6.3.4 Skyldprinsippet

Det strafferettslige skyldprinsippet innebærer at bare den som kan klandres for en atferd, kan holdes ansvarlig og straffes.⁴³ Skyldprinsippet legger føringer for hva som kan kriminaliseres og hvordan, for eksempel ved å utelukke kollektivt eller objektivt straffansvar.⁴⁴ I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) uttales det følgende om skyldprinsippets betydning for kriminalisering:

Straffen har liten preventiv effekt dersom den som straffes, ikke kan klandres for det han har gjort. Fortsatt legges det også vekt på at det er urimelig å straffe den som ikke kan bebreides. Hendelige uhell bør ingen straffes for. Derfor bør kravet om subjektiv skyld være en bærebjelke også i en ny straffelov.⁴⁵

Både gjengjeldelsen og de tilsktede preventive effektene av straff kan dermed bare forsvares dersom gjerningspersonen kan bebreides for sine handlinger. Skyldprinsippet har også en sterk kobling til skadefølgeprinsippet. Jo lenger man går i å oppstille straff for atferd som står fjernt fra en konkret skadevoldende handling, desto større er risikoen for at personer som ikke har gjort noe klanderverdig blir straffet.

I nær sammenheng med skyldprinsippet er prinsippet om såkalt *fair labelling*, som er utviklet i juridisk teori.⁴⁶ *Fair labelling* innebærer at den enkelte straffbare handling bør gis en merkelapp som er representativ for handlingens karakter og grad av straffverdighet, og at handlinger av ulik

karakter og ulik grad av straffverdighet bør plasseres i forskjellige straffebud.

6.3.5 Kriminalisering av forberedende handlinger

Forberedelse til en straffbar handling er som hovedregel ikke straffbar etter norsk rett. Enkelte straffebestemmelser gjør imidlertid unntak fra dette utgangspunktet, som straffeloven § 133 om terrorforbund, § 175 a andre ledd bokstav a om forberedelse til tvungen forsvinning, § 369 om forberedelse til pengefalsk og § 370 om forberedelse av dokumentfalsk.

Straffelovrådet har i sin første utredning redegjort for enkelte prinsipielle betraktninger rundt kriminalisering av forberedelseshandlinger.⁴⁷ Rådet understreker at man i liten grad har kriminalisert forberedelser til straffbare handlinger i Norge. Forebygging og tidlig avverging av kriminalitet anses i seg selv som et gode. Verdien av tidlig forebygging og avverging kan imidlertid ikke begrunnes med at det er nødvendig å gripe inn tidlig. Strafferetten utgjør ett av mange virkemidler myndighetene har for å påvirke uønsket atferd. Et sentralt spørsmål er om det finnes mer hensiktsmessige og mindre inngripende alternativer til kriminalisering.

Skadefølgeprinsippet er en del av begrunnelsen for at forberedelseshandlinger i begrenset grad bør kriminaliseres. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) begrunner en restriktiv kriminalisering av forberedelseshandlinger slik:

[Det] knytter [...] seg flere betenkeligheter til en generell eller på andre måter vidtgående kriminalisering av forberedelseshandlinger. Bakgrunnen for dette er særlig at en forberedelseshandling ligger fjernt unna den «hovedhandlingen» som forberedes. Forberedelsene er ofte av en slik karakter at de i det ytre like gjerne kan være forberedelser til helt lovlige og dagligdagse aktiviteter. Det gjør at det sentrale vurderingsgrunnlaget blir forskjøvet fra mer objektivt konstaterbare forhold til vurderinger av gjerningspersonens subjektive forhold alene. Dette kan øke risikoen for uriktige domfellelser. [...] Departementet har også lagt vekt på de andre uheldige sidevirkningene av å gå langt i å kriminalisere forberedelsesvirkninger, jf. foran om redusert handlefrihet og et svekket personvern.⁴⁸

⁴¹ NOU 2019: 26 punkt 12.2.

⁴² NOU 2002: 4 punkt 4.2.3.4.

⁴³ NOU 2020: 4 kapittel 12.

⁴⁴ Jf. blant annet NOU 2022: 21 punkt 18.3.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 10.1.

⁴⁶ Jacobsen 2019b: side 320-321; Holmberg 2020: side 410-413.

⁴⁷ NOU 2020: 4 punkt 9.5.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 8.4.4.

6.3.6 Kriminalisering av tilstander

De fleste gjerningsbeskrivelser i straffeloven tar sikte på enkeltstående handlinger. Straffelovgivningen kriminaliserer dermed i all hovedsak konkrete handlinger, ikke tilstander, se for eksempel Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) om kriminalisering av deltakelse i en terrororganisasjon:

Norsk strafferett bygger på en tradisjon der straffansvar knytter seg til konkrete handlinger, og ikke mot deltakelse i en organisasjon. Skal det gjøres unntak fra dette, med de rettssikkerhetsmessige ulempene det medfører, krever det en god begrunnelse.⁴⁹

Enkelte straffebestemmelser kriminaliserer imidlertid tilstander. For eksempel er deltakelse i en terrororganisasjon i ettertid blitt kriminalisert, jf. straffeloven § 136 a. Begrunnelsen for bestemmelsen var at terrororganisasjoner er en «stor trussel mot samfunnssikkerheten og demokratiske verdier», og at det å motarbeide terrororganisasjoner er et «viktig tiltak for å forhindre terrorhandlinger».⁵⁰

Også straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner innebærer til en viss grad en kriminalisering av en tilstand. Straffalternativet «gjentatt mishandler» rammer mishandling som består av flere krenkelser over tid, og der lovbruddet strekker seg over tid, ofte over flere år. Noe av begrunnelsen for bestemmelsen var at de generelle straffebudene mot legemskrenkelser mv. ikke like godt fanger opp de systematiske og vedvarende krenkelsene ved denne typen vold som det et eget straffebud kan gjøre.⁵¹ Høyesterett har uttalt at det sentrale ikke er de enkelte krenkelsene i seg selv, men hvorvidt de «samlet sett gjør at fornærmede lever i et regime preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold», jf. f.eks. Rt. 2013 s. 879 og HR-2019-621-A.⁵² For at et slikt «regime» er skapt, må krenkelsene ifølge Høyesterett utgjøre et «sammenhengende handlingsmønster» og ikke «isolerte enkeltepisoder».

Det er altså ikke et absolutt forbud i norsk rett mot å kriminalisere vedvarende tilstander. Et slikt straffansvar krever derimot en særskilt begrunnelse og en tilstrekkelig presis gjerningsbeskrivelse. En for vag gjerningsbeskrivelse kan

utfordre forholdet til Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7.⁵³

Disse utgangspunktene får betydning for flere av spørsmålene utvalget vurderer i utredningen, blant annet for vurderingen av om det å leve i et barneekteskap bør kriminaliseres, samt om psykisk vold og negativ sosial kontroll bør kriminaliseres.

6.3.7 Prinsipper for fastsettelse av strafferammer

Dersom utvalget først kommer til at det er behov for nye straffebud, må det vurderes hvilken strafferamme disse skal ha. Det samme gjelder dersom strafferammen i et eksisterende straffebud bør endres. Også når strafferammer skal fastsettes, er det ulike hensyn som må tillegges vekt. Disse følger først og fremst av Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), som inneholder en grundig redegjørelse for hensyn som må avveies ved fastsettelse av strafferammer:

Følgende tre hensyn bør etter både kommisjonens og departementets mening tillegges vekt når de alminnelige rammer og siderammer skal fastsettes:

- *Lovovertrедelsens straffverdighet*: Straffverdigheten bør både vurderes objektivt i forhold til hvor beskyttelsesverdige de interesser er som er krenket gjennom handlingen, og subjektivt i forhold til den bebreidelse som kan rettes mot gjerningspersonen; særlig den utviste skyld står sentralt.
- *Forholdsmessigheten mellom de forskjellige lovovertrедelser*: Krenkelser av interesser som er sterkt beskyttelsesverdige (liv og frihet), må ha en høyere strafferamme enn tilsvarende krenkelser av interesser som ikke er like beskyttelsesverdige (formue-krenkelser).
- *Strafferammene må oppfattes som realistiske av omgivelsene*: Strafferammene bør fastsettes slik at de både virker avskrekkende på mulige gjerningspersoner, blir oppfattet som tilstrekkelige av de fornærmede, og kan tjene som veiledning for påtalemyndigheten og domstolene ved ilegging av reaksjon.⁵⁴

Strafferammene har til dels også en signalfunksjon, ved at de gir uttrykk for lovgivers priorite-

⁴⁹ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.2.4.

⁵⁰ Prop. 131 L (2012–2013) punkt 7.6.

⁵¹ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.3.4.

⁵² Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 30) og HR-2019-621-A (avsnitt 18).

⁵³ Aall 2022: side 149-155.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.2.2.1.

ring eller verdivurdering av de strafferettslig vernede interesser, jf. NOU 2002: 4.⁵⁵

Strafferammer bør normalt ikke fastsettes ut fra hvilken adgang de gir til bruk av straffeprosesuelle tvangsmidler, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).⁵⁶ En økt strafferamme må begrunnes i hensynene ovenfor, det vil si handlingens straffverdigg-

het, at en sterkt beskyttelsesverdig interesse krenkes og at strafferammen må antas å virke avskrekende på mulige gjerningspersoner og bidrar til å styre deres atferd. Dersom et ønske om høyere strafferamme primært er begrunnet i behovet for å kunne benytte tvangsmidler, er det mer nærliggende å vurdere å endre straffeprosesslovens regler om det aktuelle tvangsmiddelet, eksempelvis ved å gjøre unntak fra strafferammekrav.

⁵⁵ NOU 2002: 4 punkt 5.2.1.5.2.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.3.4.

Kapittel 7

Straff ved psykisk vold og negativ sosial kontroll

7.1 Innledning¹

I dette kapittelet besvarer utvalget mandatets bokstav b om hvorvidt personer som rammes av psykisk vold har et godt nok rettsvern og om Norge i tilstrekkelig grad oppfyller Istanbul-konvensjonens forpliktelse om å kriminalisere psykisk vold. Ettersom det er overlapp mellom begrepene psykisk vold og negativ sosial kontroll, vurderer utvalget også om begrepet negativ sosial kontroll bør tas inn i straffeloven, herunder om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når slik kontroll er straffbart, jf. mandatets bokstav a. Kapittelet inneholder en grundig redegjørelse av gjeldende rett. Dette fordi straffebestem-

melsene som gjennomgås her, også har betydning for flere etterfølgende kapitler.

Mandatet definerer ikke begrepet psykisk vold, og begrep anvendes og defineres på ulike måter av ulike aktører og fagdisipliner.² Når utvalget skal vurdere om psykisk vold er godt nok regulert i straffeloven, tar det utgangspunkt i at begrepet dekker en rekke ulike type handlinger eller atferd av ikke-fysisk art som kan skade, skremme eller krenke en annen person. Den psykiske volden kan blant annet bestå av direkte og indirekte trusler, degraderende og ydmykende atferd, kontroll, overvåking, utagerende atferd, isolering og ulike typer emosjonelle krenkelser for å få personen til å føle seg liten, dårlig eller uviktig. Også krenkelser av økonomisk karakter som det å ta kontroll over en nær relasjons bankkonto, tvungen overføring av lønn, tvungen signe-

¹ Deler av framstillingen i kapittel 7 om psykisk vold og negativ sosial kontroll tar utgangspunkt i masteroppgaven til sekretariatsmedlem Siri Brækhus Haugsand som omhandler samme tematikk; Haugsand 2023.

² Se nærmere omtale i kapittel 3.

Boks 7.1 Terminologi

Psykisk krenkelse: brukes i denne utredningen om enkeltstående handlinger som krenker den psykiske integriteten, som for eksempel én trussel eller én episode av tvang. Flere psykiske krenkelser kan over tid danne et mønster av psykisk vold.

Psykisk vold: Utvalget bruker formuleringen psykisk vold om måter å skade, skremme eller krenke en annen person på som ikke er av fysisk art. Normalt vil psykisk vold være et mønster av krenkende handlinger eller atferd som gjentas eller vedvarer over tid, se mer om utvalgets forståelse i kapittel 3. I dette kapittelet vurderer utvalget når psykisk vold når opp til terskelen for straff.

Psykisk mishandling: Begrepet psykisk mishandling er i dette kapittelet forbeholdt psykisk vold som når opp til terskelen for mishandling

etter straffeloven § 282. Terskelen er i praksis høy. Skillet mellom psykisk vold og psykisk mishandling er altså alvorlighetsgraden av den psykiske volden som utøves.

Negativ sosial kontroll: Negativ sosial kontroll er bruk av press, oppsyn, trusler, tvang eller annet som systematisk begrenser individet i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer vedkommende i å ta selvstendige valg om eget liv og framtid. I vurderingen av om et handlingsmønster utgjør negativ sosial kontroll, skal det tas hensyn til den kontrollerte personens alder og utvikling samt til prinsippet om barnets beste. Kontrollen kan ha til hensikt å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer, herunder for å bevare eller gjenopprette ære eller anseelse. Kontrollen kan også ha andre motiver.

ring på ektepakter eller lånedokumenter, eller ID-tyveri kan inngå i et mønster av handlinger eller atferd som utgjør psykisk vold. Tilsvarende gjelder tilfeller hvor en person misbruker rettssystemet ved stadig å ta ut åpenbart grunnløse søksmål eller på annen måte åpenbart misbruker offentlige klageordninger eller lignende, med sikte på å plage en person. Psykisk vold kan også utspille seg digitalt.

Handlingene eller atferden kan ha forskjellig alvorlighetsgrad, alt fra grove krenkelser der den utsatte fratras grunnleggende friheter, til mildere former for press og kontroll. Enkeltstående psykiske krenkelser anses vanligvis ikke som psykisk vold, men én alvorlig trussel kan være av en slik art at en person lever under et vedvarende kontrollregime som må karakteriseres som psykisk vold.

I straffeloven er begrepet vold definert som fysiske krenkelser, slik som for eksempel slag, spark og lugging.³ I en strafferettslig kontekst benyttes gjerne formuleringen «psykiske krenkelser eller krenkelser av den psykiske integritet» som samlebetegnelse på handlinger som inngår i begrepet psykisk vold.⁴ Det sentrale med begrepet psykisk vold er imidlertid at det utgjør et mønster av flere psykiske krenkelser av ulik art over tid, og som ofte utspiller seg i nære relasjoner med skjev maktbalanse. I dette kapitlet benytter derfor utvalget begrepet psykisk vold om et slikt mønster av flere psykiske krenkelser over tid. Begrepet psykiske krenkelser forbeholdes enkeltstående handlinger.

Utvalget mener at begrepet psykisk vold ikke bør brukes direkte i straffeloven, fordi det bryter med det etablerte strafferettslige voldsbegrepet, se om dette i utvalgets vurderinger i punkt 7.6.3. Begrepet psykisk mishandling er forbeholdt psykisk vold som når opp til terskelen for mishandling.

Negativ sosial kontroll er ulike former for press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer personen i å treffe selvstendige valg om eget liv og framtid. Kontrollen kan bestå av et vidt spekter av handlinger av ulik art og alvorlighetsgrad, slik som trusler, tvang, press og kontrollerende atferd. Kontrollen kan begrense den utsattes selvbestemmelse knyttet til identitet, kropp og seksualitet, venner, fritidsaktiviteter, religion, påkledning, utdanning, jobb, kjæreste, valg

av ektefelle og til å be om helsehjelp. Også det å ta kontroll over en annen persons økonomi kan være et element i negativ sosial kontroll.

Fysisk vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan utøves som et ledd i negativ sosial kontroll. Utvalget mener at slike handlinger ikke bør omtales som negativ sosial kontroll, men benevnes som de straffbare handlingene de er, uten dermed å miste kontrollaspektet av syne.⁵

7.2 Internasjonale kriminaliseringsforpliktelser

7.2.1 EMK artikkel 3 og artikkel 8

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har siden 2007⁶ kommet til at partsstatenes manglende beskyttelse av utsatte for vold i nære relasjoner kan utgjøre en krenkelse av flere artikler i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), blant annet artikkel 2 (retten til liv), artikkel 3 (forbud mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling), artikkel 8 (retten til privatliv) og artikkel 14 (forbud mot diskriminering), lest i sammenheng med artikkel 1 (plikten til å sikre menneskerettighetene).

Alvorlige krenkelser av den psykiske integriteten kan utgjøre et brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3. EMD har uttalt følgende:

Even in the absence of actual bodily harm or intense physical or mental suffering, treatment which humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for or diminishing his or her human dignity, or which arouses feelings of fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance, may be characterised as degrading and also fall within the prohibition set forth in Article 3.⁷

Staten har positive forpliktelser til å beskytte utsatte mot vold i nære relasjoner. Ifølge EMD inkluderer disse forpliktelsene blant annet «the obligation to establish and apply in practice an adequate legal framework affording protection against ill-treatment by private individuals».⁸

⁵ Se mer om begrepsforståelse i kapittel 3.

⁶ Saken *Kontrovà mot Slovakia* 31. mai 2007, saksnr. 7510/04 var den første EMD-avgjørelsen om vold i nære relasjoner.

⁷ *Volodina mot Russland* 9. juli 2019, saksnr. 41261/17 (avsnitt 73).

⁸ *Volodina mot Russland* (avsnitt 77).

³ Se straffeloven §§ 271 til 274.

⁴ Se for eksempel NOU 2002: 4 punkt 5.2.3.3 og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 7.5.2.3.

Dette innebærer en forpliktelse til å «establish and apply effectively a system punishing all forms of domestic violence».⁹ EMD har akseptert ulike typer strafferettslige tiltak, så lenge disse gir en tilstrekkelig effektiv beskyttelse for de utsatte. Statene har med andre ord en skjønnsmargin ved utformingen av de strafferettslige tiltakene.

I *Volodina mot Russland* hadde en kvinne blitt utsatt for både fysiske og psykiske krenkelser av en ekskjæreste i en periode på tre år. De psykiske krenkelsene besto i at mannen hadde fulgt etter henne, kidnappet henne, puttet en GPS-sender i vesken hennes, truet henne, stjålet personlige eiendeler og identitetspapirer og publisert private bilder av henne i sosiale medier uten hennes samtykke.¹⁰ EMD anerkjente at, i tillegg til fysiske skader, er det psykiske aspektet en viktig del av mishandling i nære relasjoner.¹¹ Ifølge domstolen var arten og graden av tvang, kontroll og krenkelser av psykisk integritet som kvinnen hadde blitt utsatt for, tilstrekkelig til at det forelå «inhuman treatment» etter artikkel 3:

The feelings of fear, anxiety and powerlessness that the applicant must have experienced in connection with his controlling and coercive behaviour were sufficiently serious as to amount to inhuman treatment within the meaning of Article 3 of the Convention (see *Eremia v. the Republic of Moldova*, no. 3564/11, § 54, 28 May 2013).¹²

EMD undersøkte deretter hvorvidt Russlands rettssystem inneholdt tilstrekkelige rettslige mekanismer for å beskytte den fornærmede. Domstolen uttalte at straffelovgivningen normalt må brukes for å sikre at utsatte for vold i nære relasjoner får tilstrekkelig beskyttelse etter artikkel 3:

The obligation on the State in cases involving acts of domestic violence would usually require the domestic authorities to adopt positive measures in the sphere of criminal-law protection. Such measures would include, in particular, the criminalisation of acts of violence within the family by providing effective, proportionate and dissuasive sanctions. Bringing the perpetrators of violent acts to justice serves to ensure that such acts do not remain ignored by

the competent authorities and to provide effective protection against them [...].¹³

Når det gjaldt den nærmere utformingen av slike straffebestemmelser, var dette ifølge EMD i utgangspunktet opp til den enkelte medlemsstat.¹⁴ Russland hadde imidlertid verken kriminalisert vold i nære relasjoner som et eget straffebud eller som et straffskjerpene moment i andre straffebud. EMD konkluderte med at Russlands straffelov ikke var tilstrekkelig for å oppfylle statens forpliktelse til å «establish and apply effectively a system punishing all forms of domestic violence and providing sufficient safeguards for victims» etter artikkel 3.¹⁵

Forpliktelsen etter artikkel 3 retter seg mot straffelovgivningen i sin helhet og setter få krav til selve utformingen av straffebudene. I tråd med prinsippet om statenes skjønnsmargin («margin of appreciation»), gis statene dermed mulighet til å utforme straffelovgivningen etter egne rettstradisjoner.¹⁶

Også artikkel 8 om retten til privatliv kan forplikte medlemsstatene til å verne dem som er utsatt for vold i nære relasjoner, gjennom straffelovgivningen. Retten til privatliv etter EMK artikkel 8 omfatter blant annet den fysiske og psykiske integriteten og retten til å være i fred fra uønsket oppmerksomhet fra andre. *Volodina mot Russland (nr. 2)*¹⁷ gjaldt samme kvinne som i *Volodina mot Russland* omtalt overfor. Kvinnen hadde blitt utsatt for nettvold (*cyberviolence*) av samme mann som i den tidligere dommen over flere år. Mannen hadde opprettet falske profiler i kvinnens navn, publisert intime bilder på sosiale medier, sporet hennes bevegelser og sendt drapstrusler via sosiale medier. EMD kom til at nettvolden kunne undergrave kvinnens fysiske og psykiske integritet og derfor måtte anses som «another facet of the complex phenomenon of domestic violence» som falt inn under artikkel 8.¹⁸ Ifølge domstolen kunne sivilrettslige tiltak være tilstrekkelige for å oppfylle statens beskyttelsesplikter etter artikkel 8:

¹³ *Volodina mot Russland* (avsnitt 78).

¹⁴ *Volodina mot Russland* (avsnitt 79).

¹⁵ *Volodina mot Russland* (avsnitt 85).

¹⁶ Se tilsvarende vurderinger om krav til straffelovgivningen i *T. M. og C. M. mot Moldova* 28. januar 2014, saksnr. 26608/11 (avsnitt 47) og *Tunikova m.fl. mot Russland* 14. desember 2021, saksnr. 55974/16, 53118/17, 27484/18 og 28011/19 (avsnitt 119).

¹⁷ *Volodina mot Russland (nr. 2)* 14. desember 2021, saksnr. 40419/19.

¹⁸ *Volodina mot Russland (nr. 2)* (avsnitt 49).

⁹ *Volodina mot Russland* (avsnitt 85).

¹⁰ *Volodina mot Russland* (avsnitt 30).

¹¹ *Volodina mot Russland* (avsnitt 74).

¹² *Volodina mot Russland* (avsnitt 75).

It reiterates that, as regards the acts which encroach on an individual's psychological integrity, the obligation of an adequate legal framework does not always require that a criminal-law provision covering the specific act be put in place. The legal framework could also be made up of civil-law remedies capable of affording sufficient protection, possibly combined with procedural remedies such as the granting of an injunction (*ibid.*, §§ 85 and 108, with further references).¹⁹

I den konkrete saken var imidlertid handlingene så grove at Russland skulle ha anvendt straffereettslige tiltak mot nettvolden.²⁰ Russisk lovgivning inneholdt både sivilrettslige og strafferettslige bestemmelser som kunne anvendes på forholdet, men etterforskingen var verken hurtig nok eller grundig nok. Måten saken ble håndtert på var i strid med statens positive forpliktelse etter EMK artikkel 8.²¹

Til slutt kan en sak avgjort av Høyesterett, inn tatt i Rt. 2013 s. 588, illustrere at psykisk vold kan utgjøre en krenkelse av artikkel 3 og artikkel 8. En kvinne hadde blitt utsatt for grov vold av en mann hun hadde hatt et kortvarig forhold til. Etter soning av dommen utsatte mannen kvinnen for skremmende forfølgelse i seks år, blant annet ved å bryte nedlagte besøks- og kontaktforbud.²² Kvinnen måtte flytte til sperret adresse til en annen kant av landet med sine fire barn. Høyesterett kom til at manglende oppfølging av to drapstrusler og ett brudd på besøksforbud var en krenkelse av kvinnens rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Høyesterett tok også opp spørsmålet om artikkel 3 var krenket, og pekte på at grensen ikke bare kan trekkes på grunnlag av hvor mye fysisk vold som var utøvd, men i lys av alle omstendigheter i saken.²³ Høyesterett mente at flere forhold talte for at saken kunne rammes av artikkel 3, men valgte ikke å konkludere fordi handlingene uansett innebar en krenkelse av artikkel 8.²⁴

Oppsummert stiller EMK krav til at medlemsstatene har en straffelovgivning som på en effektiv måte beskytter ofre for vold i nære relasjoner, herunder mot grove krenkelser av den psykiske integriteten. Forpliktelsene retter seg derimot

mot straffelovgivningen i sin helhet. Det kan ikke utledes forpliktelser om hvordan konkrete straffebestemmelser skal utformes, eller hvor alvorlige krenkelsene må være for at de skal møtes med straff.

7.2.2 Istanbul-konvensjonen artikkel 33

Den mest konkrete forpliktelsen til å kriminalisere psykisk vold følger av Istanbul-konvensjonen artikkel 33. Artikkel 33 har overskriften «Psychological violence» og lyder slik:

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the intentional conduct of seriously impairing a person's psychological integrity through coercion or threats is criminalised.

Den norske oversettelsen har overskriften «psykisk vold», og lyder:

Partene skal ved lovgivning eller på annan måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre kriminalisering av forsetteleg åferd som gjennom tvang eller trugsmål svekkar den psykiske integriteten til ein person.

Det følger av Europarådets forklarende rapport («Explanatory report») til konvensjonen at artikkel 33 ikke stiller krav til at medlemsstatene har en egen straffebestemmelse som dekker psykisk vold. Forpliktelsen kan oppfylles gjennom flere ulike straffebestemmelser.²⁵ I Norge vil for eksempel straffebestemmelsene om trusler, tvang, skremmende og plagsom atferd samt straffebestemmelsen om vold i nære relasjoner kunne være anvendelig i saker om psykisk vold og psykiske krenkelser.

Det er heller ikke avgjørende hvorledes selve kriminaliseringsforpliktelsen etter konvensjonen gjennomføres, men sanksjonene skal være effektive, forholdsmessige og avskrekkende («effective, proportionate and dissuasive»), jf. artikkel 45 nr. 1. Videre anbefales det at straffebestemmelsen eller straffebestemmelsene er kjønnsnøytrale.²⁶

Begrepet «conduct» i artikkel 33 i originalteksten i konvensjonen er et vidt begrep, og dekker både forsettlige handlinger og bevisste unnlater. Som i den norske straffeloven § 282, om vold i nære relasjoner så tar kriminaliseringsforpliktelse

¹⁹ *Volodina mot Russland (nr. 2)* (avsnitt 51).

²⁰ *Volodina mot Russland (nr. 2)* (avsnitt 57).

²¹ *Volodina mot Russland (nr. 2)* (avsnitt 68).

²² Rt. 2013 s. 588 (avsnitt 25).

²³ Rt. 2013 s. 588 (avsnitt 37).

²⁴ Rt. 2013 s. 588 (avsnitt 30 og 40).

²⁵ Europarådet 2011: avsnitt 155.

²⁶ Europarådet 2011: avsnitt 153.

sen først og fremst sikte på å ramme handlinger og unnlatelser som utgjør et «vedvarende mønster». I den forklarende rapporten heter det:

This provision refers to a course of conduct rather than a single event. It is intended to capture the criminal nature of an abusive pattern of behaviour occurring over time – within or outside the family.²⁷

Det er videre et krav om at den straffbare atferden skjer ved bruk av et middel. I originalteksten er midlene angitt som «coercion or threats» («tvang eller trugsmål»). Midlene er alternative. Den generelle formuleringen må forstås som at det ikke er krav til hva det konkret må trues eller tvinges med. Det er for eksempel ikke et krav om at det må trues med straffbare handlinger. I flere landrapporter har GREVIO (ekspertorganet som overvåker konvensjonsstatenes etterlevelse av Istanbul-konvensjonen) lagt til grunn den samme forståelsen. Det er derfor ikke tilstrekkelig for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene å bare kriminalisere trusler om straffbar atferd, fordi «[t]his would exclude all threats of a lower intensity, which often form part of the pattern of abuse, especially in domestic violence situations».²⁸ GREVIO påpekte det samme i evalueringen av Norges gjennomføring av konvensjonen, noe som gjennomgås i punkt 7.6.1.

For det tredje må atferden kunne medføre en virkning for den fornærmede «of seriously impairing a person's psychological integrity». Hva som ligger i dette, er ikke definert eller forklart i konvensjonsteksten eller i den forklarende rapporten.

Begrepet «psychological integrity» (den psykiske integriteten) kan etter en naturlig språklig forståelse forstås som den enkeltes sinnsliv eller psykiske tilstand. Ordlyden «seriously impairing» indikerer at atferden kvalifisert må redusere eller skade den fornærmedes psykiske integritet.

Artikkel 33 er ikke begrenset til bestemte relasjoner: Også psykisk vold utenfor nære relasjoner skal kriminaliseres. Dette følger delvis av artikkel 2 nr. 1, som bestemmer at Istanbul-konvensjonen gjelder alle former for vold mot kvinner, og delvis også av artikkel 43, som stiller krav til at handlingene nevnt i artikkelen er straffbare uavhengig av hvilket forhold det er mellom den fornærmede og gjerningspersonen. Ifølge Europarådet kan psykisk vold også forekomme utenfor nære relasjo-

ner, slik som på arbeidsplassen og i skolemiljøet.²⁹

Oppsummert er det de gjentakende og systematiske psykiske krenkelsene over tid som kreves kriminalisert etter artikkel 33. Hvor den nedre terskel for alvorlighet, varighet eller hyppighet av truslene går er vanskelig å fastsette. Enkeltstående handlinger faller utenfor kriminaliseringsforpliktelsen. Det samme gjør normalt psykiske krenkelser som skjer på andre måter enn ved trusler og tvang. Artikkel 33 stiller ikke krav til selve utformingen av et straffebud, og gir dermed konvensjonsstatene et stort spillerom for hvordan atferd som omfattes av bestemmelsen, skal kriminaliseres.

Da Istanbul-konvensjonen ble ratifisert i 2017, la departementet til grunn at Norge oppfylte konvensjonen i sin helhet.³⁰ Ved gjennomgangen av norsk rett ble det fastslått at straffeloven § 282 rammer psykisk mishandling, uten at forholdet til Istanbul-konvensjonen artikkel 33 ble nærmere vurdert.³¹ Den 25. november 2022 publiserte GREVIO sin første evalueringsrapport om Norges gjennomføring av konvensjonen.³² Funnene omtales nedenfor under utvalgets vurderinger i punkt 7.6.1.

7.3 Gjeldende rett

7.3.1 Innledning

Straffeloven inneholder ikke en egen bestemmelse om psykisk vold, psykiske krenkelser eller negativ sosial kontroll, og den bruker heller ikke disse begrepene. Flere straffebestemmelser kan imidlertid ramme psykiske krenkelser og psykisk vold eller negativ sosial kontroll, slik utvalget forstår disse begrepene. Utvalget gjennomgår i det følgende sentrale straffebestemmelser som kan komme til anvendelse i slike saker. Gjennomgangen er ikke uttømmende.

7.3.2 Straffeloven §§ 263–264 om trusler

Straffeloven § 263 om trusler rammer den som «i ord eller handling truer med straffbar atferd under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å framkalle alvorlig frykt». Strafferammen er bot eller fengsel inntil ett år.

²⁷ Europarådet 2011: avsnitt 181.

²⁸ GREVIO 2017: avsnitt 162. Se samme vurdering for Finland i GREVIO 2019: avsnitt 156.

²⁹ Europarådet 2011: avsnitt 181.

³⁰ Prop. 66 S (2016–2017) punkt 1.

³¹ Prop. 66 S (2016–2017) punkt 3.5.

³² GREVIO 2022a (GREVIO/Inf(2022)30).

Den straffbare handlingen består i å «ved ord eller handling truer med straffbar atferd». En alminnelig språklig forståelse av å «true» er å forsøke å skremme eller presse noen for å oppnå noe. Trusselen kan skje i «ord eller handling» og behøver dermed ikke å komme verbalt til uttrykk. I for eksempel Rt. 1994 s. 974 ble to menn dømt etter bestemmelsen for å ha fyrt av et skudd med haglgevær mot vinduet til den fornærmedes leilighet.

Bare trusler om «straffbar atferd» rammes av bestemmelsen, det vil si atferd som rammes av gjerningsbeskrivelsen av et straffebud. Bestemmelsen rammer ikke trusler om ikke-straffbar atferd, som for eksempel trusler om skilsmisse eller samlivsbrudd, om å utestenge et familiemedlem fra familien, om selvmord eller om at den fornærmede vil komme til helvete ved dommedag. I motsetning til den tidligere straffeloven 1902 § 227 stilles det ikke krav til alvorligheten av den straffbare handlingen, eller om at trusselen går ut på et spesifikt straffebud.³³ Gjerningspersonen må heller ikke true med å selv utføre handlingene det trues om. Utsagn som oppmuntrer andre til straffbar atferd omfattes, jf. HR-2019-1922-A.³⁴

Trusselen må være «egnet til å framkalle alvorlig frykt». Ordlyden «egnet til» innebærer at det ikke stilles krav om at den fornærmede faktisk ble redd, men at trusselen hadde en generell evne til dette.³⁵ I denne vurderingen står både trusselens innhold og den konteksten den er framsatt i sentralt. Utgangspunktet ved tolkingen er hvordan avsenderen og den som trues oppfatter meningsinnholdet.³⁶ Andre relevante momenter er til hvem og hvordan utsagnene er kommet til uttrykk, samt hvem utsagnene kommer fra.³⁷

Grove trusler (§ 264) straffes med fengsel inntil tre år. Ved avgjørelsen av om trusselen er grov skal det særlig legges vekt på om den er rettet mot en forsvarsløs person, om den er framsatt uprovosert eller av flere i fellesskap og om den er motivert av den fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk eller nedsatte funksjonsevne, jf. andre punkter.

Kan bestemmelsene anvendes på psykisk vold og negativ sosial kontroll?

I rettspraksis er straffeloven § 263 brukt på enkelte tilfeller av psykisk vold. I HR-2021-1378-U ble en mann dømt for overtredelse av straffeloven § 263. Han hadde fremsatt drapstrusler mot sin ektefelle i forbindelse med kroppskrenkelser.³⁸ I en avgjørelse inntatt i HR-2018-112-A ble en mann dømt etter § 263 for å ha tatt tak i sin ekskjærestes hår og kastet henne i bakken, og for å ha sagt at «han hadde vært grei nå, men at han ikke kom til å være like grei neste gang».³⁹

Paragrafene 263 og 264 rammer ikke alle former for psykisk vold eller negativ sosial kontroll. De rammer ikke trusler om ikke-straffbare handlinger. Bestemmelsene gir heller ingen beskyttelse mot andre former for psykisk vold eller negativ sosial kontroll, slik som nedsettende og fornærmende utsagn, kontrollerende handlingsmønstre og aggressiv atferd. Forutsetningen for domfellelse etter straffeloven §§ 263 eller 264 er at trusselen objektivt sett er egnet til å framkalle alvorlig frykt. Trusler som inngår i et regime, men ikke er egnet til å framkalle slik alvorlig frykt faller utenfor anvendelsesområdet for bestemmelsene. I saker om negativ sosial kontroll vil den utsattes kjennskap til familiens eller gruppens tradisjoner og reaksjonsmønster ved brudd på familiens normer få betydning for om trusselen er egnet til å framkalle alvorlig frykt.⁴⁰ Der en fornærmet har erfaring med at søsken har vært utsatt for straffbare handlinger, kan en trussel om mindre alvorlige straffbare handlinger være egnet til å framkalle alvorlig frykt.

7.3.3 Straffeloven §§ 251–252 om tvang

Straffeloven § 251 om tvang rammer den som «ved straffbar eller annen urettmessig atferd eller ved å true med slik atferd tvinger noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe». Strafferammen er bot eller fengsel inntil to år. Både tvangsmiddelet og tvangsvirkningen må være av en kvalifisert art, og det må være årsakssammenheng mellom dem.

Tvangsmidlene som angis i bestemmelsen er «straffbar» eller «annen urettmessig atferd» eller «trusler om slik atferd». Med «straffbar atferd» menes at atferden rammes av et straffebud. En mann tvinger for eksempel sin kjæreste til å holde seg hjemme under trusler om voldsbruk. Tvan-

³³ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.8; Rt. 1996 s. 226 (side 228).

³⁴ HR-2019-1922-A (avsnitt 23).

³⁵ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.8.

³⁶ HR-2019-1922-A (avsnitt 21).

³⁷ HR-2019-1922-A (avsnitt 23).

³⁸ HR-2021-1378-U (avsnitt 17).

³⁹ HR-2018-112-A (avsnitt 11 og 27).

⁴⁰ Se også Göller 2020: punkt 11.2.3.

gen kan også skje ved «urettmessig» atferd eller trussel om slik atferd. Straffeloven 1902 § 222 brukte formuleringen «rettsstridig», som er ment videreført ved ordet «urettmessig».⁴¹ Ifølge forarbeidene viser vilkåret til «andre normer i rettssystemet».⁴² Dette utdypes videre:

Dersom atferden kan medføre straffansvar, vil den klart bli ansett som rettsstridig. En handling behøver imidlertid ikke stride mot en uttrykkelig lovbestemmelse for å oppfylle rettsstridskravet. Det er tilstrekkelig at handlingen er tillagt negative rettsvirkninger («misbilliget av rettsordenen»). Dette vil normalt være tilfellet dersom handlingen medfører erstatningsansvar. Utenfor disse tilfellene kan den nærmere grensedragningen by på tvil.⁴³

Det skal altså ikke gjøres en vurdering av om atferden er umoralsk, men om den er i strid med, eller i det minste i dårlig harmoni med, gjeldende rettsregler.⁴⁴ Ifølge forarbeidene vil vurderingen «ofte måtte bero på en skjønnsmessig vurdering».⁴⁵ Som eksempler på atferd som kan rammes nevnes det å true med å sette fram en skadelig opplysning eller krenkende beskyldning, eller det å sette fram en slik opplysning eller beskyldning som kan straffes etter andre regler, for eksempel som hensynsløs atferd eller som en hatefull ytring, eller som kan utløse erstatnings- eller oppreisningsansvar.⁴⁶ Ifølge forarbeidene kan også trusler om selvmord «etter omstendighetene» utgjøre trusler om urettmessig atferd, ettersom selvmord «tillegges negative rettsvirkninger blant annet i erstatnings- og forsikringsretten».⁴⁷

Et tilfelle med urettmessig atferd i rettspraksis finnes i Rt. 1992 s. 445. I saken hadde tiltalte foretatt mellom 150 og 170 telefonoppringninger, der han utga seg for å være fra politiet og ga oppskakende og usanne opplysninger om dødsfall mv. i den oppringtes nære familie eller slekt. Den urettmessige atferden kan også bestå av en ren unnlatelse, jf. ordlyden «atferd». I lovkommentaren til

straffeloven nevner Matningsdal som et eksempel at den ene parten i en ekteskapskonflikt nekter å utlevere nærmere bestemte gjenstander dersom motparten ikke går med på delt omsorg for barna.⁴⁸

Hva som utgjør urettmessig atferd i en nær relasjon, kan være vanskelig å klarlegge. Det kan for eksempel spørres om trusler om skilsmisse, utestengelse fra familien eller utkastelse fra hjemmet utgjør trusler om urettmessig atferd etter § 251. Rettskildene til § 251 berører ikke slike former for atferd. I tråd med vurderingstemaet for «urettmessig» som er oppstilt i forarbeidene, må det vurderes om det finnes rettsregler som forbyr atferden eller tillegger den negative rettsvirkninger.

Grensen må trolig delvis trekkes på bakgrunn av den alminnelige handlefriheten.⁴⁹ Handlinger som det er opp til den enkelte å bestemme selv, vil normalt ikke kunne betegnes som urettmessig, selv om atferden får negative rettsvirkninger for en annen person. Det kan for eksempel ikke anses som urettmessig atferd å true med skilsmisse eller samlivsbrudd. En manns trusler om å kaste ektefellen ut av felles bopel, selv om ektemannen fullt ut eier huset, vil på den annen side muligens kunne anses som trusler om urettmessig atferd. En slik handling vil ikke uten videre være lovlig basert på den konkrete avtalen mellom partene. Spørsmålet er ikke berørt i forarbeider eller rettspraksis, og må anses som uavklart. Slik det er påpekt i forarbeidene, må det gjøres en konkret og skjønnsmessig vurdering, og de nærmere grensegangene må trekkes opp av domstolene. Det må legges til grunn at terskelen for hva som er urettmessig atferd kan være lavere dersom fornærmede er et barn.

Bestemmelsen likestiller straffbar eller urettmessig atferd med «trusler om slik atferd». Det kreves ikke at truslene er rettet mot den som tvinges, og bestemmelsen omfatter også tilfeller der gjerningspersonen tvinger den fornærmede ved for eksempel å true hans familie. Trusselen kan også rettes mot et kjæledyr eller en fysisk gjenstand.⁵⁰

Den straffbare handlingen består i å «tvinge» en annen. I alminnelig språkbruk betegner

⁴¹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.5.

⁴² Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.2.1.2.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Tilsvarende Holter 2022: *Karnov lovkommentar til § 251*.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.2.4.2.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.2.4.3.

⁴⁷ Ibid. Enkelte i juridisk teori er i tvil om selvmord kan anses som en urettmessig handling etter § 251. Rt. 1986 s. 362 dreier seg ikke utelukkende om en selvmordstrussel, men også trusler ved å vifte med en knust flaske, ifølge Holter 2022. Se videre Husabø 1994: side 140-141.

⁴⁸ Matningsdal 2024: *Juridika lovkommentar til straffeloven 2005 § 251*.

⁴⁹ Den alminnelige handlefriheten som moment ved tolking av straffebestemmelser er omtalt i for eksempel Gröning mfl. 2023.

⁵⁰ Matningsdal 2024: *Juridika lovkommentar til straffeloven 2005 § 251*.

«tvinge» en utøvelse av makt mot en annens vilje. Slik er begrepet også forstått i forarbeidene:

Tvangsvilkåret innebærer at det må øves et slikt trykk på fornærmede at han forholder seg i overensstemmelse med gjerningspersonens vilje i strid med sin egen. Tvangen kan være fysisk eller psykisk. Dersom gjerningspersonen ved sin rettsstridige atferd får fornærmede til å gjøre noe som han ønsker av egen fri vilje, faller forholdet utenfor § 222 første ledd.⁵¹

Overtalelse eller påvirkning som får en person *av egen vilje* til å foreta seg noe, rammes altså ikke av bestemmelsen. Det er likevel flytende overganger mellom tvang og påvirkning, og i praksis vil vurderingen være skjønnsmessig, hvor også fornærmedes sårbarhet og alder må tillegges vekt.

Rekkevidden av Rt. 1992 s. 445 kommenteres i Rt. 2011 s. 1317. Dommen gjaldt straffeloven 1902 § 266 om utpressing, men førstvoterende fastslo at tvangsvilkåret i bestemmelsen må tolkes på samme måte som etter den alminnelige tvangsbestemmelsen.⁵² I saken hadde en mann tvunget den fornærmede til å overlevere et større pengebeløp ved å hevde at den fornærmedes datter hadde narkotikagjeld til den russiske mafia, og at hun risikerte å bli drept med mindre faren betalte. Om vilkåret «tvinger» uttaler førstvoterende:

Jeg ser det slik at tvang foreligger der gjerningspersonen ved rettsstridig adferd skaper et press på fornærmede som er bestemmende for vedkommendes handlingsvalg. Tvang vil kunne foreligge selv om fornærmede rent faktisk har mulighet til å trosse presset, men opplever at konsekvensene av dette gjør det påkrevd å la være.⁵³

Høyesterett pekte på at gjerningspersonen hadde «forledet fornærmede til å tro at hans datter var i livsfare, og at den faren som truet henne kunne avverges ved å betale det skyldige pengebeløpet», noe som skilte seg fra saksforholdet i Rt. 1992 s. 445. Tvangsmiddelet, det vil si hva gjerningspersonen foretar eller truer med å foreta seg, vil kunne ha betydning for om den fornærmede opplever det som «påkrevd» å handle i tråd med gjerningspersonens vilje, og dermed om tvangsvilkåret er oppfylt.

Ikke enhver rettsstridig atferd eller trussel om slik atferd rammes av straffebestemmelsen, selv om handlemåten språklig sett kan betegnes som «tvang».⁵⁴ Tvangen må få den fornærmede til å «gjøre, tåle eller unnlate noe». Ifølge forarbeidene henviser uttrykkene «gjøre» og «unnlate» til henholdsvis aktive handlinger og passivitet, mens alternativet «tåle» tar sikte på tilfellene hvor det virker unaturlig å benytte disse uttrykksmåtene.⁵⁵ Som et eksempel på «tåle» peker forarbeidene på et tilfelle der den fornærmede tvinges til å finne seg i at det blir tatt blodprøve av ham.⁵⁶ Fra rettspraksis kan det vises til Rt. 1969 s. 960, der den fornærmede ble tvunget til å utholde at hår, skjegg og kjønns hår ble klippet av. Et eksempel på å «gjøre» er at den fornærmede tvinges til å sende nakenbilder av seg selv, mens et eksempel på å «unnlate» er at fornærmede nektes å dra på jobb. Det kreves ikke at tvangen medfører en nærmere bestemt virkning for den fornærmede. Dersom tvangen brukes til å oppnå nærmere bestemte følger, vil andre og strengere straffebud kunne være aktuelle, som for eksempel voldtekt (§§ 291 til 294), ran (§§ 327 til 329) og utpressing (§§ 330 til 331).

Tvang mot barn reiser særlige spørsmål. Foreldreansvaret etter barnelova § 30 gir foreldrene rett og plikt til å treffe avgjørelser og bestemme over barnet, også der dette innebærer et element av maktutøvelse.⁵⁷ Tvang overfor barn med hjemmel i foreldreansvaret vil ikke være straffbart etter straffeloven § 251, jf. den alminnelige rettsstridsreservasjonen. Straffansvar inntreer heller ikke med en gang en forelder beveger seg utenfor foreldreansvaret. Også retten til familieliv, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, legger føringer i rettsstridsvurderingen. Foreldreansvaret gir imidlertid ikke en ubegrenset rett til å utøve tvang mot barnet. Foreldreansvaret hjemler for eksempel ikke tvang som gjennomføres ved hjelp av fysisk eller psykisk vold, jf. barnelova § 30 tredje ledd. Tvang som gjennomføres ved slike midler, vil dermed også utgjøre tvang ved «urettmessig» atferd etter straffeloven § 251.

Også tvang som skjer ved «skremmande eller plagsam fremferd eller annen omsynslaus atferd» overfor barnet etter barnelova § 30 tredje ledd, vil være straffbar tvang ved urettmessig atferd etter § 251. I forarbeidene beskrives handlinger og atferd som rammes av forbudet i barnelova slik:

⁵¹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.2.1.2.

⁵² Rt. 2011 s. 1317 (avsnitt 14).

⁵³ Rt. 2011 s. 1317 (avsnitt 17).

⁵⁴ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.2.1.2.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) merknader til § 151.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) punkt 6.7.

Skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd omfatter alle måter å skade, skremme, ydmyke eller på andre måter krenke barnet uten bruk av fysisk makt, som er egnet til å gi barnet en følelse av frykt, avmakt, skyld, skam, mindreverd eller fortvilelse eller en grunnleggende følelse av ikke å være ønsket eller elsket. Det kan for eksempel omfatte innelåsning av barnet i et rom, bruk av trusler om straff eller trusler om at barnet skal bli forlatt eller skadet, trusler om å skade en av barnets omsorgspersoner, søsken eller kjæledyr, ydmykelser, utskjelling, herunder å kalle barnet ved ukvemsord, følelsesmessig manipulering, latterliggjøring, særlig mens andre hører på, nedvurdering, verbal trakassering og følelsesmessig avvisning. Eksemplene er ikke ment å være uttømmende. Ved gjentakende mønstre skal det mindre til for at atferden vil rammes. Ved mer ekstreme handlinger vil en enkelthendelse være nok til at det rammes.⁵⁸

Det må gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av handlingenes karakter, formålet med handlingene, barnets alder og modenhet, og graden av inngripen overfor barnet. Dersom barnet har særlige omsorgsbehov eller av andre grunner er i en sårbar situasjon må dette tas i betraktning.

Grov tvang (§ 252) straffes med fengsel inntil seks år. Ved avgjørelsen av om tvangen er grov skal det særlig legges vekt på om den er begått mot en forsvarsløs person, om den er utøvd av flere i fellesskap, og om den har karakter av mishandling. Det skal gjøres en helhetsvurdering av forholdet der også andre momenter er relevante, jf. ordlyden «særlig legges vekt på». Hvis det har skjedd flere tvangsepisoder som utgjør et sammenhengende forhold etter § 251, skal det vurderes om disse samlet gjør tvangen grov.

Kan bestemmelsene anvendes på psykisk vold eller negativ sosial kontroll?

Straffeloven §§ 251 og 252 om tvang rammer visse former for kontrollerende atferd, som ofte er en del av både psykisk vold og negativ sosial kontroll. To vilkår må være oppfylt. For det første må tvangen være gjennomført ved et av tvangsmidlene bestemmelsen lister opp: Ved «straffbar» eller «urettmessig» atferd eller «ved trussel om slik atferd». Tvangsmiddelet kan for eksempel være å ødelegge den fornærmedes eiendeler, true

med voldsbruk eller urettmessige økonomiske disposisjoner, eller å framsette en krenkende beskyldning. Et praktisk viktig eksempel er tvang som skjer ved bruk av «skremmende eller plagsom framferd eller annen omsynsløs atferd», jf. barnelova § 30. Dersom foreldre for eksempel truer et barn med at det skal bli forlatt eller skadet, at barnets omsorgspersoner, søsken eller kjæledyr skal bli skadet, eller at barnet blir utsatt for ydmykelser, utskjelling, følelsesmessig manipulering, latterliggjøring, nedvurdering, verbal trakassering og følelsesmessig avvisning, kan dette rammes av straffebudet. Utenfor faller tvang gjennomført ved rettmessig, men kanskje urimelig eller umoralsk atferd eller trusler om slik atferd, som for eksempel trusler om eksklusjon fra familien eller om skilsmisse. Grensen mellom rettmessig og urettmessig atferd er likevel flytende, og beror på en konkret og skjønnsmessig vurdering. For barn vil terskelen normalt være lavere. For det andre må gjerningspersonen ha tvunget den fornærmede mot hens vilje, og ikke bare ha påvirket den fornærmede til å handle i tråd med gjerningspersonens ønske. Her må det vurderes om den fornærmede opplever at konsekvensene ved ikke å føye seg etter gjerningspersonens vilje gjør det påkrevd å handle i tråd med dennes vilje. Også her er grensene for det straffbare flytende.

Tvangsbestemmelsen rammer ikke atferd som utøves på en mer indirekte måte. Både psykisk vold og negativ sosial kontroll foregår ofte ved bruk av mer indirekte former for kontroll. I for eksempel Rt. 2010 s. 129, der tiltalte ble dømt etter § 282 om mishandling i nære relasjoner, hadde tiltalte blant annet tvunget den fornærmede til å lage mat og å vaske huset om natten, uten at det framkommer at tvangen hadde skjedd ved trusler om «straffbar» eller «urettmessig» atferd. Et annet eksempel finnes i Rt. 2013 s. 879. Tiltalte hadde «insistert» på at den fornærmede skulle stå opp fra sengen og sitte naken på en stol mens han skjelte henne ut over lang tid. Slike handlinger kan ikke straffes etter §§ 251 og 252 med mindre de inneholder både et tvangsmiddel og et tydelig tvangselement.

Paragrafene 251 og 252 rammer heller ikke andre former for psykisk vold eller negativ sosial kontroll, som for eksempel trusler, verbale krenkelser, nedsettende uttalelser, sosial isolasjon, aggressiv atferd, indirekte vold og personforfølgelse, gitt at handlingene ikke er utført ved bruk av straffbar tvang eller annen urettmessig atferd.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) merknader til barnelova § 30.

7.3.4 Straffeloven §§ 254–255 om frihetsberøvelse

Den som «ved innesperring, bortføring eller på annen måte rettsstridig fratrar noen friheten» straffes for frihetsberøvelse, jf. straffeloven § 254. Strafferammen er bot eller fengsel inntil tre år. Den straffbare handlingen består i å «frata noen friheten». Dette kan etter lovteksten skje ved «innesperring» og «bortføring». I tillegg omfattes frihetsberøvelse som er utført «på annen måte». Forarbeidene nevner at klare tilfeller av frihetsberøvelse er «å holde ham fast, sperre ham inne, eller fjerne gjenstander som er nødvendige for at han skal kunne flytte på seg, eksempelvis en stige fra et tak».⁵⁹

Frihetsberøvelsen må i utgangspunktet skje ved hjelp av fysiske hindringer, og ikke ved ren psykisk tvang, som for eksempel trusler.⁶⁰ Hele hendelsesforløpet må likevel ses i sammenheng, slik at den fornærmede ikke trenger å være underlagt fysiske hindringer i hele perioden.⁶¹ Forarbeidene viser i denne sammenheng til Rt. 2002 s. 1707, der tiltalte hadde plassert den fornærmede i en hytte etter alvorlige trusler i et forsøk på å inndrive narkotikagjeld. Høyesterett kom etter en helhetsvurdering til at det forelå straffbar frihetsberøvelse selv om den fornærmede ikke under hele perioden var underlagt fysiske hindringer, fordi den fornærmede var instruert om å oppholde seg på bestemte steder, og han opplevde det som livsfarlig å forlate disse.

En lignende sak finnes i Rt. 2005 s. 463, hvor tiltalte hadde holdt den fornærmede innesperret i en leilighet i omtrent fire døgn. Høyesterett uttaler:

[U]tgangspunktet etter straffeloven § 223 [er] at det må dreie seg om en fysisk hindring – som ved en innesperring eller ved trusler om en umiddelbar maktanvendelse hvis man forsøker på å unnsnippe. Men selv om det ikke foreligger slike fysiske hindringer, kan det – etter en samlet vurdering av de konkrete omstendighetene i saken – dreie seg om en ulovlig frihetsberøvelse.⁶²

Der frihetsberøvelsen er *helt* uten fysiske hindringer, og den fornærmede er tvunget ved rene

psykiske midler, kan andre straffebud anvendes i stedet, som for eksempel bestemmelsene om tvang (§ 251), trusler (§ 263) eller hensynsløs atferd (§ 266).

Etter ordlyden «frata» må friheten i utgangspunktet være totalt fratrukket. Bestemmelsen rammer dermed ikke mindre innskrenkninger av bevegelsesfriheten. Forholdet kan likevel rammes selv om bevegelsesfriheten er stor innenfor et område, som for eksempel der noen bortføres på en cruisebåt.⁶³ Det samme gjelder trolig der noen stenges inne i et stort hus uten muligheter til å forlate huset.

Frihetsberøvelsen behøver ikke å være absolutt og uovervinnelig. Bestemmelsen omfatter tilfeller der den fornærmede må bruke midler som med rimelighet ikke kan kreves benyttet.⁶⁴ Straffbar frihetsberøvelse kan for eksempel foreligge der den fornærmede bare kan unnsnippe ved å hoppe ut av en bygning med risiko for å skade seg selv.⁶⁵ Det må her antakeligvis gjøres en konkret vurdering, der både risikoen for skade ved å rømme og den eventuelle skadens størrelse er sentral.

Lovteksten stiller ikke spesifikke krav til frihetsberøvelsens varighet. Ifølge forarbeidene vil ikke «enhver kortvarig» frihetsberøvelse rammes.⁶⁶ I rettspraksis ser det likevel ut til at selv relativt kortvarige frihetsberøvelser anses for å være omfattende. I Rt. 1995 s. 803 ble en frihetsberøvelse på fem til ti minutter som ledd i en ranshandling etter en konkret vurdering subsumert under straffeloven 1902 § 223 (straffeloven 2005 § 254). Førstvoterende understreket at «[d]et er her tale om et bastant og drastisk inngrep i fornærmedes bevegelsesfrihet, og inngrepet kunne ha blitt av lengre varighet».⁶⁷ Hvor brutal og omfattende frihetsberøvelsen er, vil altså kunne spille inn i vurderingen av varigheten.⁶⁸ Videre kan den ovennevnte Rt. 2002 s. 1707 nevnes, der den fornærmede blant annet hadde blitt utsatt for en ufrivillig kjøretur på under tre mil, noe som ifølge førstvoterende utgjorde frihetsberøvelse etter § 254.⁶⁹

⁶³ Matningsdal 2024: *Juridika lovkommentar til straffeloven 2005 § 254*

⁶⁴ Holter 2022: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 254* med videre henvisninger.

⁶⁵ Holter 2022: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 254*.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.3.8.

⁶⁷ Rt. 1995 s. 803 (side 804).

⁶⁸ Matningsdal 2024: *Juridika lovkommentar til straffeloven 2005 § 254* gir uttrykk for tilsvarende.

⁶⁹ Rt. 2002 s. 1707 (side 1710).

⁵⁹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.3.

⁶⁰ Tilsvarende Holter 2022: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 254*.

⁶¹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.3.

⁶² Rt. 2005 s. 463 (avsnitt 18).

Frihetsberøvelsen må etter lovteksten være «rettsstridig». Dette gir ifølge forarbeidene uttrykk for en alminnelig rettsstridsreservasjon,⁷⁰ det vil si at bestemmelsen ikke rammer tilfeller som det ikke har vært meningen å ramme med straff.⁷¹ Vilkåret utelukker blant annet frihetsberøvelse med hjemmel i lov, som for eksempel pågripelse og fengsling etter straffeprosessloven, samt frihetsberøvelse ved gyldig samtykke.⁷²

Vilkåret utelukker også foreldres frihetsberøvelse av sine barn som utøves i tråd med foreldreansvaret, jf. barnelova § 30. Det må her gjøres en konkret vurdering av om frihetsberøvelsen er rettsstridig i det enkelte tilfellet. Om foreldrenes bruk av «husarrest» som ledd i barneoppdragelsen skriver for eksempel Matningsdal i lovkommentaren til § 254:

Regelen må være at foreldrene i en viss utstrekning må kunne gjøre dette i kraft av foreldreansvaret etter bl. § 30, men det må kreves forholdsmessighet mellom mål og midler. Avgjørende må være hvordan [hus]arresten er gjennomført, f.eks. om det har skjedd innlåsing, hvor stort område barnet kan bevege seg på, om rommet er mørkt og hvor lenge husarresten varer.⁷³

Grov frihetsberøvelse (§ 255) straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om frihetsberøvelsen er grov skal det «særlig legges vekt på dens varighet, om den har voldt ualminnelige lidelser, død eller hatt betydelig skade på kropp eller helse til følge». Ordet «særlig» viser at oppregningen av momenter i bestemmelsen ikke er uttømmende. Det må gjøres en totalvurdering av hvor klanderverdigg den aktuelle frihetsberøvelsen er, der handlingens art, omfang, karakter og motiv står sentralt.

Kan bestemmelsene anvendes på psykisk vold og negativ sosial kontroll?

For at en frihetsberøvelse skal være straffbar etter §§ 254 og 255, må den i utgangspunktet skje ved fysiske hindringer, slik som for eksempel inne-sperring. Bestemmelsene rammer ikke frihetsberøvelse som skjer ved rene psykiske midler, slik

som trusler, press eller annen kontrollerende atferd. Slik atferd kan rammes av andre straffebestemmelser, som tvang (§ 251), trusler (§ 263), hensynsløs atferd (§ 266) eller mishandling i nære relasjoner (§ 282).

Paragrafene 254 og 255 rammer heller ikke mindre omfattende begrensninger i en annens bevegelsesfrihet, som for eksempel ektemannens krav om at kona kommer rett hjem etter jobb, at barn må komme rett hjem etter skolen, eller at foreldrene nekter barna å besøke venner i helgene. Ved psykisk vold og negativ sosial kontroll utsettes gjerne personen for frihetsbegrensninger uten fysiske hindringer. Det kan for eksempel vises til HR-2020-1345-A, der domfelte ble dømt etter § 282 om mishandling i nære relasjoner. Domfelte hadde blant annet bestemt «hvem [for nærmede] skulle omgås, hvilken vei hun skulle gå hjem fra norskundervisningen, hvor hun skulle sitte når hun var hjemme, og at hun ikke fikk snakke arabisk med andre».⁷⁴ Straffeloven §§ 254 og 255 kan ikke anvendes på slike tilfeller.

7.3.5 Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd

Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd rammer den som «ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd forfølger en person eller på annen måte krenker en annens fred». Strafferammen er bot eller fengsel inntil to år.

Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 390 a uten realitetsendring.⁷⁵ Denne bestemmelsen ble tilføyd ved lov 3. juni 1955 nr. 2 som en direkte følge av den såkalte telefonsjikanedommen i Rt. 1952 s. 989.⁷⁶ I dommen ble en mann frifunnet for å ha ringt opp en tidligere kjæreste og hennes ektemann opptil tolv ganger daglig i en periode på tre måneder, fordi forholdet falt utenfor daværende straffelov 1902 § 350 om utilbørlig atferd.⁷⁷

Den straffbare handlingen består i å «forfølge en person eller på annen måte krenke en annens fred». En naturlig språklig forståelse av «en annens fred» er fred fra å bli forstyrret av andres utidige innblanding i ens personlige sfære slik at man kan bevare «ro i sinnet». Formuleringen skal ifølge lovgiver gi et vern av sinnets integritet.⁷⁸

⁷⁰ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.3.

⁷¹ HR-2021-580-A (avsnitt 33).

⁷² Se nærmere omtale i Holter 2022: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 254*.

⁷³ Matningsdal 2024: *Juridika lovkommentar til straffeloven 2005 § 254*.

⁷⁴ HR-2020-1345-A (avsnitt 15).

⁷⁵ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) merknader til § 266.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 41 (1954), jf. Innst. O. III (1955).

⁷⁷ Rt. 1952 s. 989 (side 990).

⁷⁸ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.10.

Dette innebærer to begrensninger i straffebudet.⁷⁹ For det første rammer ikke bestemmelsen kroppskrenkelser eller økonomiske krenkelser. For det andre stilles det krav om at den fornærmede er klar over gjerningspersonens oppførsel, slik at skjult spionering, avlytting av telefonsamtaler og andre handlinger som den fornærmede ikke er klar over, faller utenfor straffebudet.⁸⁰

Fredskrenkelsen må skje ved enten «skremmende eller plagsom opptreden» eller «annen hensynsløs atferd». Eksempler på plagsom atferd er ifølge forarbeidene gjentatte sjikanøse telefonoppringninger eller meldinger, samt støyforstyrrelser.⁸¹ Skremmende atferd kan ifølge forarbeidene være «falske ulykkesbudskap», for eksempel om at en person er død, «foranstaltning av natte-spøkerier» og andre tilfeller der gjerningspersonen «sjokkerer sine medmennesker».⁸²

Etter samtlige alternativer må atferden være «hensynsløs». I alminnelig språkbruk betegner «hensynsløs» det å ikke ta hensyn til andre mennesker, å være skånselløs, hard eller brutal. Ordlyden er vid, og synes ikke å oppstille begrensninger i hvilken type atferd som kan rammes. Å være «hensynsløs» er likevel noe annet og mer enn å være «lite hensynsfull», og ordlyden forutsetter en viss terskel før atferden blir straffbar. Forarbeidene fastslår at «hensynsløs» er en «ganske sterk karakteristikk og vil iallfall som oftest forutsette at atferden helt klart er moralsk forkastelig», og det må trekkes en nedre grense mot «dagliglivets små krenkelser».⁸³ Dette er også lagt til grunn i rettspraksis. I Rt. 2014 s. 669 uttaler Høyesterett at fredskrenkelsen må gå «markert ut over slike ubehageligheter som alminnelig menneskelig samkvem regelmessig kan føre med seg».⁸⁴

Om en atferd er hensynsløs skal etter forarbeider og rettspraksis vurderes konkret og etter en helhetsvurdering av en rekke momenter, hvor blant annet tid, sted og den fornærmedes forhold er sentralt.⁸⁵ Det skal mindre til for å anse en atferd som hensynsløs dersom atferden skjer om natten, eller overfor særlig sårbare personer.⁸⁶

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Se tilsvarende HR-2019-563-A (avsnitt 22).

⁸¹ Ot.prp. nr. 41 (1954) punkt IV 2 under overskriften Fortolkning av bestemmelsene.

⁸² Ibid.

⁸³ Ot.prp. nr. 41 (1954) s. 23.

⁸⁴ Rt. 2014 s. 669 (avsnitt 17). Se også HR-2019-1468-U (avsnitt 21).

⁸⁵ Ot.prp. nr. 41 (1954) s. 23, Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.10 og Rt. 2010 s. 845 (avsnitt 14–15).

⁸⁶ Ot.prp. nr. 41 (1954) s. 23, Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.10 og Rt. 2010 s. 845 (avsnitt 17).

Høyesterett har også lagt vekt på om handlingen har et aktverdig formål, og sammenhengen handlingen skjer i.⁸⁷ Det er imidlertid ikke et straffbarhetsvilkår at handlingen har et element av «hevne, ondsinnethet eller ren sjikane».⁸⁸

Høyesterett har anvendt straffeloven § 266 på psykisk vold, både i og utenfor nære relasjoner. Dette gjelder særlig der domfelte har utvist plagsom eller skremmende atferd mot en tidligere ektefelle eller kjæreste. Telefonsjikanedommen, som foranlediget straffebestemmelsen, gjaldt nettopp et slikt typetilfelle, se ovenfor. Et annet eksempel er Rt. 1991 s. 1463, der domfelte gjennom en periode på to til tre måneder hadde plaget sin fraseparerte kone med hyppige og sjikanøse telefonoppringninger. Se også Rt. 2002 s. 78, som gjaldt straffutmåling. I den saken hadde en mann blitt dømt i herredsretten (nå tingretten) for plagsom atferd mot en tidligere kjæreste, noe som ble beskrevet som «ren psykisk trakassering og terrorisering av fornærmede».⁸⁹

I HR-2019-621-A hadde tiltalte i en periode av fire måneder i beruset tilstand truet sin utenlandske kone, vært aggressiv mot henne og krenket henne. Høyesterett kom til at krenkelsene ikke var tilstrekkelig alvorlige til å utgjøre mishandling etter straffeloven § 282. Ifølge førstvoterende kunne imidlertid straffeloven 1902 § 390 a (straffeloven 2005 § 266) være aktuell å anvende på de aktuelle handlingene. (Dommen ble avsagt under dissens 3-2)

Et annet eksempel er saksforholdet i HR-2021-1378-U. I dommen ble en mann dømt for hensynsløs atferd. Han hadde i sinne over ikke å finne noe han lette etter hos ektefellen og barna, kastet ulike gjenstander rundt seg, som en kaffekopp og ulike vaser. Ifølge førstvoterende manglet atferden «et aktverdig formål og ut fra sammenhengen utgjorde [den] hensynsløs adferd».⁹⁰ Barna og kona var vitne til hendelsen.

Straffeloven § 266 kan også brukes på hatefulle ytringer uavhengig av om ytringene gjelder utsatte grupper, jf. straffeloven § 185, se HR-2022-1843-A. Dommen gjaldt hatefulle ytringer på grunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, og Høyesterett uttalte at § 185 om hatefulle ytringer «må ses i sammenheng med straffeloven § 266, som rammer 'Hensynsløs adferd'. Den kan gi grunnlag for straff for hatefulle ytringer mer gene-

⁸⁷ Se eksempelvis Rt. 2014 s. 669 (avsnitt 18) og HR-2021-1378-U (avsnitt 15).

⁸⁸ Rt. 2010 s. 845 (avsnitt 14).

⁸⁹ Rt. 2002 s. 78 (side 80).

⁹⁰ HR-2021-1378-U (avsnitt 15).

relt, uavhengig av om ytringene gjelder utsatte grupper».⁹¹

Kan bestemmelsen anvendes på psykisk vold og negativ sosial kontroll?

Til forskjell fra straffebudene om trusler (§ 263), tvang (§ 251) og frihetsberøvelse (§ 254), rammer straffeloven § 266 om hensynsløs atferd en rekke ulike typer av krenkelser, som for eksempel plagsomme telefonoppringninger, å alvorlig skremme noen, å være aggressiv og truende i noens oppsyn, indirekte vold, verbale krenkelser, trusler, hatefulle ytringer, kontrollerende atferd og å stå utenfor noens bolig (hvis dette oppdages av den fornærmede). Det kan dreie seg om skremmende atferd, press, aggressiv og truende atferd, verbale krenkelser, trusler og kontroll. Listen er ikke uttømmende. Bestemmelsen rammer ikke bare enkeltstående krenkelser, men også atferd som gjentas over tid, der flere krenkelser som isolert ikke er straffbare, til sammen blir det. De ovennevnte forholdene gjør at bestemmelsen er egnet til å ramme mønstre av psykisk vold og negativ sosial kontroll. For eksempel vil tilfeller der oppsyn eller overvåking inngår i den negative sosiale kontrollen kunne rammes av bestemmelsen forutsatt at den gjennomføres ved hensynsløs atferd. Overvåking som utøves mer tilfeldig, av et spredt nettverk av personer, omfattes muligens ikke, for eksempel tilfeller hvor butikkeiere, drosjesjåfører eller andre i et uorganisert nettverk følger med på og rapporterer til foreldre hvor en ungdom til enhver tid befinner seg.⁹² Det må også legges til grunn at en person som blir overvåket på sosiale medier eller andre digitale plattformer for å sikre at vedkommende følger familiens normer og regler vil være vernet av bestemmelsen. I forarbeidene framgår det at krenkelser ved bruk av mobiltelefon og annen elektronisk kommunikasjon i vår tid må anses som så selvsagt at det ikke var behov for å presisere dette uttrykkelig i loven.⁹³

I vurderingen av hvorvidt atferden er hensynsløs, skal det tas hensyn til om den er rettet mot en spesielt sårbar person, se HR-2018-112-A⁹⁴ og HR-2021-1378-U.⁹⁵ I straffbarhetsvurderingen kan det altså vektlegges at den fornærmede er i en sårbar

posisjon. Mange som utsettes for psykisk vold og negativ sosial kontroll befinner seg i en slik posisjon, på grunn av nærheten og avhengigheten til gjerningspersonen. De ovennevnte forholdene gjør at § 266 egner seg til å anvendes på psykisk vold og negativ sosial kontroll.

Et tilfelle som bestemmelsen etter omstendighetene kan komme til anvendelse på, er såkalte «kyskhetsavhør» som blir gjennomført i enkelte lukkede trossamfunn hvor barnet må svare på detaljerte spørsmål fra menighetens forstandere om sin seksuelle aktivitet.

Økonomiske krenkelser kan utøves som ledd i psykisk vold og negativ sosial kontroll. Det å tvinge eller true til seg kontroll over en persons bankkonto, tvungen overføring av lønn, tvungen signering på ektepakter eller lånedokumenter, eller ved ID-tyveri kan *oppleves* som hensynsløs atferd og som forsettlig utføres med det formål å krenke en annens fred. I forarbeidene er det imidlertid forutsatt at økonomiske krenkelser faller utenfor straffeloven § 266, og at bestemmelsen primært bør brukes når det ikke finnes andre straffebud som rammer forholdet.⁹⁶ De nevnte forholdene knyttet til økonomiske krenkelser, kan omfattes av flere andre straffebud, blant annet § 251 om tvang og § 263 om trusler. Videre kan de inngå i vurderingen av om det foreligger mishandling etter § 282. Tilfeller der en person misbruker rettssystemet ved stadig å ta ut uberettigede søksmål eller på annen måte misbruke offentlige klageordninger eller lignende, med sikte på å plage en person, må etter utvalgets vurdering omfattes av § 266 om hensynsløs atferd, i alle fall i den grad krenkelsen ikke omfattes av andre straffebud.⁹⁷

7.3.6 Straffeloven §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner

7.3.6.1 Oversikt over den straffbare handlingen

Straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner lyder i sin helhet:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser, alvorlig eller gjentatt mishandler

- a. sin nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer,

⁹¹ HR-2022-1843-A (avsnitt 12).

⁹² Se også Gøller 2020: punkt 11.2.6.

⁹³ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.10.

⁹⁴ HR-2018-112-A (avsnitt 27).

⁹⁵ HR-2021-1378-U (avsnitt 15).

⁹⁶ Ot.prp. nr. 41 (1954) kapittel IV 3 side 23.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 41 (1954) punkt IV 2 under overskriften Fortolkning av bestemmelsene.

- b. sin eller nåværende eller tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje,
- c. sin slektning i rett oppstigende linje,
- d. noen i sin husstand, eller
- e. noen i sin omsorg.

Når noen kjennes skyldig i en straffbar handling etter § 282 første ledd bokstav b, skal retten vurdere om kontaktforbud etter § 57 skal idømmes.

Strafferammen for overtredelse av § 282 er fengsel inntil seks år. Etter § 283 utvides strafferammen til 15 år dersom mishandlingen er grov. Straffeloven §§ 282 og 283 viderefører straffeloven 1902 § 219,⁹⁸ som ble betydelig omarbeidet og utvidet ved lov 21. desember 2005 nr. 131⁹⁹ på bakgrunn av Kvinnevoldsutvalgets forslag om et straffebud mot vold mot kvinner.¹⁰⁰ Formålet med bestemmelsen er å fange opp kompleksiteten og helheten i saker om vold i nære relasjoner og å styrke rettsvernet mot psykiske krenkelsener, som ifølge forarbeidene ofte kjennetegner vold i nære relasjoner.¹⁰¹

Paragraf 282 rammer bare mishandling utøvd mot en *nærmere bestemt personkrets*, jf. § 282 første ledd bokstav a til e. Det vises til kapittel 8 for en gjennomgang av hvilke personer som vernes av bestemmelsen.

Den straffbare handlingen i § 282 består av to kumulative vilkår. Gjerningspersonen må for det første ha utøvd én eller flere handlinger mot den fornærmede, definert gjennom fem alternativer: «trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelsener». Det er tilstrekkelig at gjerningspersonen har utført handlinger som faller i én av disse kategoriene, jf. ordet «eller». De fire første alternativene skal ifølge forarbeidene dekke handlinger som rammes av gjerningsbeskrivelsene i straffebestemmelsene om tvang (§ 251), frihetsberøvelse (§ 254), trusler (§ 263) og voldslovbrudd (§§ 271 til 274).¹⁰² Alternativet «andre krenkelsener» svarer ikke til en annen straffebestemmelse, men omfatter ifølge lovgiver og Høyesterett blant annet psykisk vold.¹⁰³

⁹⁸ Det ble foretatt enkelte språklige endringer av gjerningsbeskrivelsen som ikke var ment som realitetsendringer, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) merknader til § 282.

⁹⁹ Lov 21. desember 2005 nr. 131 om oppheving av lausgjengarlova og om endringar i straffelova o.a. (eige straffebod mot vald i nære relasjonar o.a.). Den nye lovbestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2006.

¹⁰⁰ NOU 2003: 31.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.3.4.

For det andre må gjerningspersonen «gjentatt eller alvorlig mishandle» den fornærmede. Vilkåret omfatter to straffalternativer, jf. ordet «eller». Rent språklig er formuleringen noe tvetydig, ved at ordene «gjentatt eller alvorlig» både kan referere til selve mishandlingen eller til de ulike krenkelsene.¹⁰⁴ Både forarbeidene og rettspraksis fastslår at vilkårene retter seg mot de enkelte krenkelsene, se for eksempel HR-2018-112-A:

Straffeloven § 282 omfatter et vidt spekter av handlinger, så fremt det dreier seg om gjentatte eller alvorlige tilfeller av trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelsener, som samlet har et slikt alvor at de kan karakteriseres som mishandling. Også én enkelthendelse kan være tilstrekkelig, dersom den er alvorlig nok og egnet til å skape frykt for fremtidig mishandling, jf. Rt-2014-695 avsnitt 13 flg.¹⁰⁵

Kjerneområdet for § 282 er «den vedvarende og gjentakende krenkelsen og mishandlingen av den nærstående» (straffalternativet «gjentatt mishandling»).¹⁰⁶ Forarbeidene fastslår at vilkåret «gjentatt» ikke stiller krav til at samme handlingsalternativ er overtrådt flere ganger, og mishandlingen kan bestå av en kombinasjon av for eksempel fysisk vold og ulike former for psykiske krenkelsener.¹⁰⁷

Ordet «mishandler» omfatter etter alminnelig språkbruk handlinger som alvorlig skader eller krenker en person. Ordlyden gir begrenset veiledning i hva som skal til for at bestemmelsen er overtrådt. Vilkåret «mishandler» er ikke nærmere definert i forarbeidene. Lovgivers begrunnelse for

¹⁰² Ifølge forarbeidene til straffeloven 1902 § 219 skulle handlingsalternativene korrelere med gjerningsbeskrivelsene i straffeloven 1902 om legemskrenkelsener (§§ 228 til 231), tvang og trusler (§§ 222 og 227) og frihetsberøvelse (§ 223), jf. Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) merknader til straffeloven 1902 § 219. Straffeloven 2005 § 282 tar ikke sikte på en realitetsendring, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) merknader til § 282.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.4.3 (omtalt som psykiske krenkelsener) og punkt 7.2 (omtalt som psykisk terror).

¹⁰⁴ Se blant annet Gröning og Jacobsen 2021: side 124.

¹⁰⁵ HR-2018-112-A (avsnitt 17). Se tilsvarende tolkning av ordlyden i Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.4.3 og merknader til straffeloven 1902 § 219 og Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 25).

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.3.4, se også Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 30).

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) merknader til straffeloven 1902 § 219.

å innføre straffebudet gir likevel en viss veiledning i hvordan vilkåret skal forstås:

I tillegg til krenkelsen av legeme og sjel, vil til-litsbruddet, den psykologiske bindingen mellom gjerningsmannen og offeret, og det at handlingen skjer i hjemmet, særprege denne typen vold. Det er disse elementene som gjør at offeret i begrenset grad kan føle seg trygg, og som forsterker frykten og risikoen for langvarige skadevirkninger hos offeret. Og mens §§ 228-229 bare fanger opp fysiske krenkelser – med mindre legemskrenkelsen har hatt til følge en betydelig skade i form av en alvorlig psykisk skade, jf. § 9 – retter § 219 seg også mot krenkelser av og skader på den psykiske integriteten.¹⁰⁸

Høyesterett har i flere dommer fulgt opp denne helhetlige forståelsen av mishandling i nære relasjoner. I HR-2019-621-A oppsummeres rettstilstanden slik:

Bedømmelsen skal ta opp i seg både karakteren og omfanget av tiltaltes adferd samt hvordan den påvirker den fornærmede. Sentralt står om handlingene samlet sett «danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et 'regime' preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold», se for eksempel Rt-2013-879 avsnitt 30. Høyesterett har flere ganger også understreket at bestemmelsen ikke rammer enhver kritikkverdig adferd, heller ikke om den er gjentakende. Ordlyden – «mishandler» – viser at bestemmelsen «bare omfatter mer kvalifiserte forhold», se for eksempel Rt-2013-329 avsnitt 13. Og dersom krenkelsene utelukkende er av psykisk art, skal det «en god del mer til» enn om krenkelsene også er fysiske, se Rt-2013-879 avsnitt 31.¹⁰⁹

Karakteren av voldshandlingene er ikke avgjørende for straffevurderingen. Det sentrale er hvorvidt voldshandlingene danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve i et «regime preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold».¹¹⁰ Ved ren psykisk vold er det tilstrekkelig at den fornærmedes frykt er begrenset til å gjelde nye psykiske krenkelser.¹¹¹ For at et slikt

fryktregime skal foreligge, må krenkelsene utgjøre et «sammenhengende handlingsmønster» og ikke «isolerte enkeltepisoder».¹¹² Dette beror på en samlet vurdering av alle krenkelsene den fornærmede har blitt utsatt for, også handlinger som isolert sett ikke kvalifiserer som overtredelse av straffebestemmelsen.¹¹³

I HR 2019-621-A avsnitt 18 har Høyesterett uttalt at vurderingen skal fange opp «både karakteren og omfanget av tiltaltes adferd samt hvordan den påvirker den fornærmede»,¹¹⁴ «intensiteten, omfanget og alvorret av tiltaltes handlinger»¹¹⁵ eller «hyppigheten [...], aggressiviteten til tiltalte og konsekvensene for fornærmedes liv».¹¹⁶ Straffalternativet «gjentatt mishandler» kan dermed forstås som et følgedelikt, ved at vurderingen ikke bare beror på gjerningspersonens handlemåte, men også på om handlemåten har skapt en bestemt virkning for den fornærmede (følelsene frykt og utrygghet).

I konkrete saker foretar Høyesterett mishandlingsvurderingen etter en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering av en rekke momenter,¹¹⁷ som hvordan krenkelsene har påvirker den fornærmede, den fornærmedes individuelle sårbarhet og avhengighet til gjerningspersonen,¹¹⁸ alvorligheten og karakteren av de enkelte krenkelsene,¹¹⁹ gjerningspersonens formål med handlingene,¹²⁰ konteksten handlingene utspiller seg i,¹²¹ og den fornærmedes egen opptreden.¹²² Videre vektlegges den totale varigheten av perioden med krenkelser,¹²³ hyppigheten av krenkelsene¹²⁴ og det totale antallet krenkelser.¹²⁵ Det er

¹¹² HR-2017-1792-U (avsnitt 14), se også HR-2017-667-A (avsnitt 27).

¹¹³ Rt. 2013 s. 329 (avsnitt 14). Straffalternativet «gjentatt mishandler» utgjør dermed en enhetsforbrytelse, i betydningen av at flere enkelthandlinger skal straffes som én samlet enhet, se eksempelvis Røstad 1993: side 1-35.

¹¹⁴ HR-2019-621-A (avsnitt 18).

¹¹⁵ HR-2019-1936-U (avsnitt 21).

¹¹⁶ HR-2019-1787-A (avsnitt 21).

¹¹⁷ Mæhle 2019: side 141. Se også HR-2022-1932-U (avsnitt 17) om et straffeprosessuelt spørsmål, der Høyesterett uttaler at det skal gjøres en helhetsvurdering etter straffeloven § 282.

¹¹⁸ HR-2019-621-A (avsnitt 21) og HR-2018-112-A (avsnitt 24).

¹¹⁹ HR-2017-667-A (avsnitt 27), HR-2018-112-A (avsnitt 25), HR-2019-621-A (avsnitt 19) og HR-2019-1936-U (avsnitt 20).

¹²⁰ HR-2019-1936-U (avsnitt 20) og HR-2018-112-A (avsnitt 25).

¹²¹ HR-2019-621-A (avsnitt 21), HR-2018-112-A (avsnitt 25) og HR-2016-540-U (avsnitt 15).

¹²² Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 38–39) og HR-2019-1936-U. Se likevel Rt. 2014 s. 1009 (avsnitt 11) og HR-2017-667-A (avsnitt 28).

¹²³ HR-2021-879-U (avsnitt 18), HR-2019-621-A (avsnitt 22) og Rt. 2010 s. 949 (avsnitt 25).

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.3.4.

¹⁰⁹ HR-2019-621-A (avsnitt 18).

¹¹⁰ Rt. 2010 s. 129 (avsnitt 21) og Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 30).

¹¹¹ Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 30).

imidlertid nødvendig å tallfeste antallet krenkelse.¹²⁶ Opplistingen er ikke uttømmende.

Ved straffalternativet «alvorlig mishandler» kan straffeloven § 282 være overtrådt ved én enkeltstående handling. Ifølge departementet kan én krenkelse være like straffverdig som flere krenkelser.¹²⁷ I Rt. 2014 s. 695, som gjaldt en episode av fysisk vold, kom Høyesterett med støtte i forarbeidene til at dette straffalternativet krever at det gjøres en vurdering av både handlingens objektive grovhet, og om den er egnet til å skape frykt for nye krenkelser. Dette gjentas i HR-2018-112-A¹²⁸ og HR-2019-1787-A,¹²⁹ som begge gjaldt fysisk vold. Formuleringen «egnet til» innebærer at det ikke stilles vilkår til at handlingen faktisk har skapt frykt i den fornærmede, og det er tilstrekkelig at handlingen har en generell evne til å skape frykt for nye lignende hendelser.¹³⁰

7.3.6.2 Hvilke former for psykisk vold dekkes av bestemmelsen?

Straffeloven § 282 rammer ikke bare fysiske krenkelser, men også «krenkelser av og skader på den psykiske integriteten».¹³¹ Et sentralt formål med lovrevisjonen av bestemmelsen i 2005 var nettopp å kriminalisere psykiske krenkelser, som ifølge forarbeidene ofte kjennetegnet vold i nære relasjoner.¹³² Rent språklig er psykiske krenkelser formulert på flere måter av både lovgiver og Høyesterett, som psykisk vold, psykiske integritetskrenkelser, psykisk trakassering, psykisk vanskjøtsel, psykiske virkemidler og psykisk terror.¹³³

Lovteksten gir begrenset veiledning i hvilke psykiske krenkelser som omfattes av bestemmelsen. Ordlyden i lovteksten «andre krenkelser» er vid, og stiller få krav til styrke, art og konsekvens. Lovens forarbeider gir heller ingen definisjon av psykisk vold eller psykiske krenkelser. Kvinnevoldsutvalget nevner i NOU 2003: 31 likevel

enkelte eksempler på slik atferd, som at «mannen har fjernet telefonen og nektet henne å ringe, forbudt kvinnen å treffe slektninger, tatt fra henne nøklene eller til stadighet omtalt kvinnen nedlatende».¹³⁴ I lovproposisjonen fastslår departementet at formuleringen «andre krenkelser» sikter til handlinger som «inngår i mishandlingsmønstre og som faller utenfor de generelle bestemmelsene, som psykiske krenkelser og trusler om legemsfornærmelser».¹³⁵ Det listes opp seks eksempler på hva slike «andre krenkelser» kan være: ikke-straffbare trusler, psykisk terror, seksuelle krenkelser, brudd på besøksforbud og mangel på nødvendig stell og pleie.¹³⁶

Heller ikke Høyesterett har definert hva som menes med psykisk vold eller psykiske krenkelser etter § 282. I en rekke domsavgjørelser etter §§ 282 og 283 finnes det mange eksempler på psykiske krenkelser som har inngått i mishandlingsvurderingen, og som grovt kan deles inn i ulike kategorier, se boks 7.2. Nedenfor gjennomgår utvalget noen eksempler på kategorier av psykiske krenkelser som kan omfattes av bestemmelsen. Hvorvidt krenkelsene utgjør straffbar gjentatt eller alvorlig mishandling av den fornærmede, behandles også nedenfor. Etter rettspraksis er det ikke tvilsomt at isolerte enkeltepisodes, som ikke har en slik kvalifisert karakter eller sammenheng at de gir grunnlag for frykt hos fornærmede for et slikt handlingsmønster som ligger i kjerneområdet for § 282, faller utenfor bestemmelsen, jf. HR-2017-1792-U.

Frihetsinnskrenkning gjennom kontroll, overvåking, isolering mv.: I rettspraksis er det flere saker der gjerningspersonen innskrenker den fornærmedes frihet ved å kontrollere, overvåke eller isolere vedkommende fra venner og familie og lignende. I HR-2020-1345-A hadde domfelte over en periode på rundt ti måneder mishandlet sin 20 år yngre ektefelle fra Marokko, fysisk og psykisk. Den psykiske mishandlingen var det dominerende, og lagmannsretten la vesentlig vekt på at domfeltes oppførsel var graverende. Ved siden av bruk av fysisk vold, hadde domfelte innskrenket den fornærmedes bevegelsesfrihet, utøvet økonomisk kontroll, kommet med trusler om tilbakesendelse til hjemlandet og utøvet kontroll over ektefellens daglige livsførsel. Lagmannsretten hadde funnet det bevist at ektefellen ble kontrollert av den domfelte på en svært krenkende måte:

¹²⁴ HR-2019-1787-A (avsnitt 23), HR-2019-1936-U (avsnitt 21) og Rt. 2012 s. 835 (avsnitt 19).

¹²⁵ HR-2018-112-A (avsnitt 25).

¹²⁶ HR-2017-128-U (avsnitt 8 og 9).

¹²⁷ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.4.3.

¹²⁸ HR-2018-112-A (avsnitt 17).

¹²⁹ HR-2019-1787-A (avsnitt 18).

¹³⁰ Rt. 2014 s. 695 (avsnitt 15).

¹³¹ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.3.4.

¹³² NOU 2003: 31 punkt 9.1.2 og Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.4.3.

¹³³ Se for eksempel NOU 2003: 31 punkt 9.1.2, Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.3, 4.4 og merknader til straffeloven 1902 § 219, Rt. 2013 s. 879; HR-2019-621-A.

¹³⁴ NOU 2003: 31 punkt 9.1.2.

¹³⁵ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.4.3.

¹³⁶ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) merknader til straffeloven 1902 § 219.

Boks 7.2 Ulike kategorier av psykiske krenkelser

Haugsand 2023 har etter en gjennomgang av rettspraksis delt inn psykiske krenkelser som kan rammes av straffeloven § 282 om mishandling i syv ulike kategorier:¹

1. frihetsinnskrenkning gjennom kontroll, overvåking, isolering mv.
2. ydmykende behandling
3. ikke-straffbare trusler
4. verbal trakassering
5. aggressiv atferd
6. «indirekte» vold (å være vitne til vold mot andre)
7. andre typer krenkelser

Formålet med kategoriseringen er ifølge Haugsand å skape en oversikt over relevante psykiske krenkelser etter bestemmelsen. Listen er ikke ment å være uttømmende.

¹ Haugsand 2023. Se også kategorier for psykisk vold Isdal 2018: side 51.

Han bestemte hvem hun skulle omgås, hvilken vei hun skulle gå hjem fra norskundervisningen, hvor hun skulle sitte når hun var hjemme, og at hun ikke fikk snakke arabisk med andre. Av dommen fremgår videre at A kontrollerte når B skulle gå til sengs, og hvor hun skulle sove. Hun måtte ofte sove i en barneseng. A tok også fra henne det hun tjente på vaskejobber, slik at han kontrollerte henne økonomisk. Endelig nektet han henne tilgang til «frukt, grønnsaker og nødvendige artikler» [...].¹³⁷

Høyesterett fastsatte straffen for overtredelse av straffeloven § 282 til fengsel i åtte måneder.

Et annet eksempel finnes i LA-2020-106948 der en far utsatte sin datter for et betydelig antall psykiske krenkelser og voldsutøvelser over en periode på syv år. Det dreide seg til dels om relativt brutale voldshandlinger. Lagmannsrettens la til grunn at datteren hadde vokst opp i en familie hvor «ære» og sosialt omdømme har hatt betydning for grenser som ble satt for fornærmede. Hun hadde strengere grenser enn flere av venninene, blant annet i forhold til «innetid». Faren ønsket at datteren skulle bruke hijab, ikke gå i

¹³⁷ HR-2020-1345-A (avsnitt 15).

tettsittende klær og han var opptatt av hvem hun var sammen med. Han var skeptisk til at hun var sammen med gutter, noe som var en medvirkende årsak til at hun ikke fikk hans samtykke til å være med på skoleturer. Han ville heller ikke at hun skulle ha seksuell erfaring før ekteskapet.¹³⁸ Selv om fornærmede hadde tilgang til telefon og fri tilgang til sosiale medier, rokket ikke dette ved lagmannsrettens overbevisning om at fars kontroll og grensesetting overskred foreldres omsorg i alminnelighet, og utgjorde en begrensning i fornærmedes bevegelsesfrihet. Faren ble dømt for grov mishandling etter straffeloven 1902 § 219 andre ledd (i dag straffeloven av 2005 § 283) til fengsel i ett år og tre måneder. Dommene illustrerer at alvorlige eller omfattende former for negativ sosial kontroll kan utgjøre en sentral del av bevisbildet for at det foreligger et mishandlingsregime som rammes av straffeloven §§ 282 og 283.

Ydmykende behandling: I de tilfeller hvor mishandlingen i hovedsak består i ydmykende behandling synes terskelen for straffbarhet å være høyere. I Rt. 2013 s. 879 hadde tiltalte «ved nattetid insistert [...] på at hun skulle stå opp, og at hun da skulle sitte naken på en stol i stuen mens tiltalte skjelte henne ut over lang tid».¹³⁹ Høyesterett påpekte imidlertid at lagmannsretten bare hadde vist til en konkret hendelse av psykisk vold og at bestemmelsen ikke rammer enhver krittikkverdige atferd, heller ikke om den er gjentakende. Grunnet utilstrekkelige domsgrunner opphevet Høyesterett lagmannsrettens dom. Et lignende eksempel finnes i HR-2019-621-A, der den fornærmede hadde holdt seg våken om natten fordi hun visste at tiltalte i beruset tilstand ville trenge hjelp til blant annet toalettbesøk. Tiltalte vekket dessuten den fornærmede flere ganger om natten for å få selskap, eller be henne om å «pakke sakene sine og bestille seg flybillett til [land i Asia]».¹⁴⁰ Også denne dommen ble opphevet av Høyesterett grunnet uriktig lovanvendelse. Den nedre terskel for straffbarhet etter bestemmelsen var ikke overskredet.

Ikke-straffbare trusler: Trusler om ikke-straffbare forhold kan etter sin karakter være straffbare og rammes av bestemmelsen, selv om terskelen er høyere. I HR-2019-621-A hadde tiltalte uttalt at han skulle sørge for at den fornærmede mistet

¹³⁸ LA-2020-106948: Lagmannsrettens bemerkninger, Avgjørelsen av skyldspørsmålet for C.

¹³⁹ Se flere eksempler på ydmykende behandling Rt. 2010 s. 129 (avsnitt 21), HR-2017-1792-U (fra lagmannsrettens dom LH-2017-16937, opprettholdt av Høyesterett) og HR-2018-390-A (avsnitt 36).

¹⁴⁰ HR-2019-621-A (avsnitt 11).

godkjenningen som helsefagarbeider, og at hun ble sendt tilbake til sitt hjemland.¹⁴¹ Høyesteretts flertall på tre dommere kom i motsetning til lagmannsretten til at krenkelsene samlet sett ikke hadde karakter av mishandling, selv om det dreide seg om et grensetilfelle.

Nedsettende kallenavn og annen verbal trakassering: Det finnes mange eksempler fra rettspraksis som gjelder bruken av nedsettende kallenavn eller annen verbal trakassering av den fornærmede. I HR-2017-1792-U hadde faren «ved svært mange anledninger» krenket datteren «ved å si at hun ikke er god nok og mislykket, at hun er en skam for familien, at hun var dårlig på skolen, at alt hun gjorde var feil og at hun ødela familien». Høyesterett konkluderte med at det forelå et handlingsmønster som rammes av bestemmelsen. Saken gjaldt ikke bare én fornærmet, men inkluderte også domfeltes ektefelle og alle deres fire barn. I punkt 16 i dommen viser Høyesterett til lagmannsrettens oppsummering av saksforholdet slik:

I saken her har de fornærmede levd under et regime preget av utrygghet og frykt for vold enten mot seg selv eller mot sin mor eller søsken. Den utøvde vold har ikke vært særlig grov, men det psykiske presset de fornærmede har levd under i fire og et halvt år har vært utmattende. Det har ført til redusert livsutfoldelse, redusert selvbilde, redsel og frykt.

Aggressiv atferd: Sinneutbrudd, utskjelling, skriking og annen aggressiv atferd mot den fornærmede kan inngå i en totalvurdering, men er sjelden nok alene. I for eksempel HR-2019-621-A hadde tiltalte vært «aggressiv og oppfarende» og «kjeftet på [fornærmede] for alt han var misfornøyd med, for eksempel med husarbeid som ikke ble korrekt utført eller for at hun ville sove om natten i stedet for å være våken sammen med ham».¹⁴² Høyesterett konkluderte med at krenkelsene samlet sett ikke hadde karakter av mishandling, men at det var et grensetilfelle.

Å være vitne til vold mot andre, indirekte vold: I Rt. 2010 s. 949 kom Høyesterett til at det at et barn er vitne til vold mot nærstående, uten selv å bli

utsatt for vold, utgjør en selvstendig krenkelse etter straffeloven 1902 § 219 (straffeloven 2005 § 282).¹⁴³ Slik indirekte vold kan etter omstendighetene også utgjøre en krenkelse mot voksne, jf. HR-2018-112-A. I den aktuelle saken hadde tiltalte skallet den fornærmedes nye kjæreste, slik at den nye kjæresten fikk en hevelse og et kutt under venstre øye, i den fornærmedes påsyn, noe som var en relevant krenkelse etter § 282.¹⁴⁴ Samlet hadde ikke krenkelsene et slikt alvor og omfang at de kunne anses som mishandling i nære relasjoner. Forholdene var imidlertid straffbare etter andre bestemmelser, herunder § 168 (brudd på oppholds og kontaktforbud mv.), § 263 (trusler), § 266 (hensynsløs atferd), § 271 (kroppskrenkelse), § 272 (grov kroppskrenkelse) og § 351 (skadeverk).

Øvrige krenkelser: Ødeleggelse av den fornærmedes eiendeler, av og til omtalt som materielle krenkelser, kan utgjøre en krenkelse etter § 282. I HR-2017-1792-U kastet en far ved flere anledninger barnas sko og ytterklær ut av hytta dersom de ikke var ryddet på plass. Disse handlingene inngikk i det mishandlingsregime som retten fant bevist. Personforfølgelse, som brudd på besøksforbud, kan også utgjøre en krenkelse etter bestemmelsen, men også her vil terskelen være høy, jf. HR-2018-112-A.¹⁴⁵ Slike krenkelser vil ikke alene kunne nå opp til terskelen for mishandling.

Etter utvalgets oppfatning vil også den som gjennom tvang eller trusler tar kontroll over en nær relasjons økonomi omfattes av «andre krenkelser». For eksempel må det å ta kontroll over en persons bankkonto, tvungen overføring av lønn, tvungen signering på ektepakter eller lånedokumenter, eller ID-tyveri rammes av bestemmelsen. I tillegg vil også spredning av sensitiv informasjon og datainnbrudd i mobiltelefon være handlinger som inngår i et mishandlingsregime som kan rammes av straffeloven § 282. Dette er handlinger som også rammes av andre straffebestemmelser. Tilsvarende vil være der en person misbruker rettssystemet ved stadig å ta ut åpenbart grunnløse søksmål eller på annen måte åpenbart misbruke offentlige klageordninger eller lignende, med sikte på å plage en person, kunne inngå i et mishandlingsregime. Dette er handlinger som etter utvalgets oppfatning omfattes av hensynene bak straffebestemmelsen i § 282. Slike handlinger vil ikke nødvendigvis alene utgjøre mishandling i

¹⁴¹ Også i HR-2020-1345-A truet tiltalte med å sende sin utenlandske ektefelle tilbake til hjemlandet, jf. dommens avsnitt 16.

¹⁴² Se flere eksempler på aggressiv atferd i Rt. 2005 s. 929 (avsnitt 17), Rt. 2014 s. 1009 (avsnitt 9), HR-2016-540-U (fra LH-2015-63490, opprettholdt av Høyesterett), HR-2016-1309-U (fra LE-2015-143577, opprettholdt av Høyesterett), HR-2017-1792-U og HR-2018-390-A (avsnitt 36).

¹⁴³ Slik indirekte vold mot barn var en krenkelse også i HR-2017-1792-U, HR-2016-540-U og HR-2017-2415-A.

¹⁴⁴ HR-2018-112-A (avsnitt 21).

¹⁴⁵ HR-2018-112-A (avsnitt 12 og 13).

straffelovens forstand, men vil kunne inngå i et regime av handlinger som samlet anses som straffbar mishandling i nære relasjoner.

7.3.6.3 Når utgjør rene psykiske krenkelser «mishandling» etter § 282?

For at psykisk vold skal være straffbart etter straffeloven § 282, må den utgjøre «mishandling». I Rt. 2013 s. 879 var spørsmålet om straffeloven 1902 § 219 (som tilsvarende straffeloven 2005 § 282) kunne anvendes på et tilfelle der det utelukkende var utøvet psykisk, men ikke fysisk vold. På bakgrunn av en tolkning av ordlyden og forarbeidene svarte Høyesterett bekreftende på dette.¹⁴⁶ Om den nedre terskelen for mishandling ved ren psykisk vold uttaler førstvoterende:

Ren psykisk vold må i likhet med fysisk vold – for å være straffbar etter § 219 – anta en form av mishandling. Kjerneområdet for bestemmelsen er ifølge forarbeidene «den vedvarende og gjentakende krenkelsen og mishandlingen av den nærstående», jf. Ot.prp.nr.113 (2004–2005) side 37. Karakteren av voldshandlingen er altså i seg selv ikke avgjørende. Bestemmelsen retter seg mot den som «grovt eller gjentatt mishandler». Det «sentrale er i hvilken grad disse danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et 'regime' preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold», jf. Rt-2010-129 avsnitt 21. Selv om disse uttalelsene særlig tar sikte på fysisk vold, eller en kombinasjon av fysisk og psykisk vold, mener jeg at de også passer for rent psykiske krenkelser. Når bestemmelsen, som nevnt, også rammer mishandling som er av rent psykisk art, må det for øvrig være tilstrekkelig at frykten for fremtiden er begrenset til å gjelde nye psykiske krenkelser.¹⁴⁷

Disse utgangspunktene gjentas i flere senere dommer.¹⁴⁸ Vurderingstemaet for når rene psykiske krenkelser utgjør gjentatt mishandling er altså det samme som der gjerningspersonen også har utøvd fysisk vold. Spørsmålet er hvorvidt de psykiske krenkelsene danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve i *et regime preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold*. Ved ren psykisk vold er det tilstrekkelig at den for-

nærmedes frykt er begrenset til å gjelde nye psykiske krenkelser.¹⁴⁹ Terskelen for ren psykisk mishandling er imidlertid høyere, og det skal «en god del mer til» for straffansvar enn der det utøves både fysisk og psykisk vold.¹⁵⁰

Det finnes få høyesterettsavgjørelser etter §§ 282 og 283 om utelukkende psykisk vold. I de fleste avgjørelsene er det innslag av både fysisk vold og psykiske krenkelser, selv om den fysiske volden kan være begrenset.¹⁵¹ I de følgende avsnittene gir utvalget en oversikt over utvalgte dommer om hvorvidt flere tilfeller av psykiske krenkelser utgjør «mishandling» av den fornærmede, før det til slutt spørres om bestemmelsen kan være overtrådt ved én enkeltstående psykisk krenkelse.¹⁵²

Det finnes etter utvalgets kunnskap ingen felende høyesterettsdom om mishandling i nære relasjoner ved utelukkende psykisk vold der den fornærmede er over 18 år. I saksforholdene i HR-2019-621-A og HR-2018-112-A var den psykiske volden dominerende, der den fornærmede bare i begrenset grad hadde blitt utsatt for fysisk vold. I begge disse sakene opphevet Høyesterett lagmannsrettens dom grunnet feil lovanvendelse.

I HR-2019-621-A kom Høyesterett under disSENS 3–2 til at en manns daglige psykiske krenkelser av sin utenlandske ektefelle i en periode på fire måneder, i tillegg til en episode med kroppskrenkelse, ikke utgjorde mishandling. Mannen hadde kjeftet, kommet med nedverdiggende uttalelser, vekket kvinnen i løpet av natten og truet med å kaste kvinnen ut av landet og å ta fra henne arbeidet.¹⁵³

Førstvoterende, som representerte flertallet, fremholdt at «krenkelsene har utvilsomt skapt utrygghet og frykt». Videre pekte førstvoterende på at «(f)ornærmede hadde nylig kommet til Norge fra en annen kultur, hun hadde begrenset nettverk her og hadde manglende innsikt i norsk språk og norske forhold. Dette innebærer at blant annet de truslene tiltalte fremsatte, rammet henne spesielt hardt. Det er særlig denne nedrige og rammende utnyttningen av fornærmedes sårbarhet

¹⁴⁹ Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 30).

¹⁵⁰ Se Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 31), HR-2019-621-A (avsnitt 16–18) og HR-2019-1787-A (avsnitt 18).

¹⁵¹ Se eksempler på mishandling ved både fysisk og psykisk vold i HR-2016-1309-U, HR-2017-128-U, HR-2017-667-A, HR-2017-1792-U og HR-2021-879-U.

¹⁵² I enkelte avgjørelser har Høyesterett opphevet lagmannsrettens domfellelse som følge av manglende domsgrunner, jf. straffeprosessloven §§ 40 og 343 nr. 8. Se en utdypende gjennomgang av disse dommene i Haugsand 2023: side 54 flg.

¹⁵³ HR-2019-621-A (avsnitt 11).

¹⁴⁶ Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 29).

¹⁴⁷ Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 30).

¹⁴⁸ HR-2019-621-A (avsnitt 18), HR-2019-1787-A (avsnitt 18), HR-2019-1936-U (avsnitt 14) og HR-2021-879-U (avsnitt 16).

som gjør at jeg mener dette blir et grensetilfelle». Flertallet (tre dommere) konkluderte deretter med at krenkelsene ikke var av en slik karakter at forholdet rammes av straffeloven § 282. Det ble lagt avgjørende vekt på at varigheten var kort (fire måneder).

Mindretallet på to dommere sluttet seg til at saken var et grensetilfelle, men kom til at krenkelsene utgjorde mishandling. Mindretallet pekte dels på at et sentralt formål med bestemmelsen var å straffebelegge psykiske krenkelser, dels på at det forelå en «markert ubalanse i forholdet mellom de to som gjorde fornærmede særlig sårbar», og at tiltaltes «utnyttelse av fornærmedes uvitenhet og hensynsløse bruk av trusler» gjorde saken alvorlig.

I HR-2018-112-A kom Høyesterett til at tiltaltes fire forskjellige krenkelser av tidligere samboer ikke innebar mishandling. I Høyesteretts sammendrag av dommen er forholdet beskrevet slik:

En mann var domfelt i lagmannsretten for overtreddelse av strl. 2005 § 282. Han var tidligere samboer med fornærmede. Ved en anledning da han hadde truffet henne på gata, hadde han tatt tak i håret hennes og kastet henne i bakken, truet henne og ødelagt hennes mobiltelefon. I tillegg var det en episode hvor han hadde oppsøkt henne til tross for ilagt besøksforbud, en episode hvor han hadde fulgt etter henne, og en hendelse hvor han hadde skallet til hennes nye kjæreste. Høyesterett uttalte at samtlige hendelser var relevante ved avgjørelsen av om han kunne dømmes etter § 282. At man var utenfor kjerneområdet for bestemmelsen var ikke avgjørende. Samlet hadde imidlertid ikke hendelsene et slikt alvor og omfang at de kunne anses som mishandling i nære relasjoner.

Det ble også vektlagt at antallet krenkelser (fire) var lavt, og at de tre siste krenkelsene (av psykisk art) var «mindre alvorlige». Førstvoterende pekte dessuten på at de tre siste krenkelsene lå et stykke unna kjerneområdet for bestemmelsen, fordi «krenkelsene ikke hadde skjedd i hjemmet og A ikke lenger var en del av den fornærmedes nærmeste krets».¹⁵⁴

LH-2018-156876 er den eneste domfellelsen som utvalget har funnet som gjelder ren psykisk mishandling mot en voksen fornærmet. I saken ble en voksen sønn dømt for å ha utsatt sin eldre mor for skremmende og utagerende atferd i en

periode på ett år, blant annet drapstrusler og en rekke former for skremmende og utagerende oppførsel som rop og skrik, trusler mot den fornærmede og andre familiemedlemmer, kontroll over den fornærmedes økonomi og slag og spark i dører. Lagmannsretten mente at flere av episodene som ble funnet bevist «grenser mot det som kan kalles fysisk mishandling». Det ble vektlagt at den fornærmede ikke bare var redd for nye trusler, men også for å bli fysisk angrepet. Domfeltes anke til Høyesterett ble ikke tillatt fremmet, jf. HR-2019-358-U.¹⁵⁵

Etter utvalgets kunnskap finnes det to domfellelse høyesterettsdommer om ren psykisk mishandling. I begge sakene var den fornærmede et barn og gjerningspersonen den fornærmedes far. I Rt. 2010 s. 949 ble en far dømt for grov mishandling i nære relasjoner av sin datter på 13–15 år, jf. straffeloven 1902 § 219 andre ledd (straffeloven 2005 § 283). Datteren hadde i halvannet år vært vitne til en rekke fysiske og psykiske krenkelser mot moren (såkalt indirekte vold), og i tillegg selv blitt utsatt for kontrollerende atferd, trusler om vold, overvåking og verbale krenkelser som «hore» og «udugelig».¹⁵⁶ I mishandlingsvurderingen ble det vektlagt at atferden hadde foregått «over lengre tid», og at de ulike krenkelsene mot datteren hadde hatt «preg av å være et sammenhengende og vedvarende handlingsmønster» hvor faren hadde «kontrollert hele familiens atferd og familieliv».¹⁵⁷

I HR-2017-1792-U opprettholdt ankeutvalget i Høyesterett lagmannsrettens domfellelse av en mann etter straffeloven 1902 § 219 første ledd (straffeloven 2005 § 282). Domfelte hadde i en periode på cirka fire og et halvt år mishandlet sin tidligere ektefelle og deres fire barn. Ektefellen og den eldste datteren hadde blitt utsatt for både fysisk og psykisk vold. Mishandlingen av de tre yngste barna, besto i hovedsak (to av barna) eller utelukkende (et barn) av psykiske krenkelser.¹⁵⁸ I

¹⁵⁵ Utvalget har for øvrig funnet åtte lagmannsrettsdommer om ren psykisk mishandling etter straffeloven § 282 i Lovdata. I fem av dommene var den fornærmede et barn som var vitne til vold mot en nærstående (indirekte vold), se LE-2017-68515, LE-2018-88575, LF-2020-170749, LE-2020-176404 og LG-2021-186096. I samtlige saker ble tiltalte dømt etter § 282. De resterende tre dommene gjelder annen type psykisk vold, se LH-2017-45202, LB-2020-35409, LB-2021-7629, samtlige frikjennelser. Se også tingrettsdommen TSARP-2020-48965, der en mor ble frifunnet for psykisk vold mot sin datter.

¹⁵⁶ Rt. 2010 s. 949 (avsnitt 3).

¹⁵⁷ Rt. 2010 s. 949 (avsnitt 26).

¹⁵⁸ Se lagmannsrettens dom LH-2017-16937 under «Tiltalens post», der barnet «B» ikke ble utsatt for fysisk vold.

¹⁵⁴ HR-2018-112-A (avsnitt 24).

punkt 16 i dommen siterer Høyesterett lagmannsrettens oppsummering av saksforholdet slik:

I saken her har de fornærmede levd under et regime preget av utrygghet og frykt for vold enten mot seg selv eller mot sin mor eller søsken. Den utøvde vold har ikke vært særlig grov, men det psykiske presset de fornærmede har levd under i fire og et halvt år har vært utmattende. Det har ført til redusert livsutfoldelse, redusert selvbilde, redsel og frykt.¹⁵⁹

Rt. 2013 s. 329, gjelder et noe spesielt tilfelle av psykisk vold mot barn. Fra sammendraget av dommen gjengis saksforholdet slik:

En far hadde i perioden 1988–2010 utsatt sin sønn for krenkende atferd. Frem til 2001 var han både voldelig og kom med aggressive og truende verbale utbrudd. Volden opphørte i 2001. Høyesterett kom til at også de verbale krenkelsene etter 2001, som for en dels vedkommende isolert sett ikke fylte gjerningsinnholdet i strl. § 219, måtte tas med i vurderingen. Når den verbalt aggressive og nedlatende behandlingen av sønnen fortsatte etter at volden opphørte, var det riktig å se dette som en del av et samlet bilde. Det var da korrekt å domfelle for overtredelse av § 219 annet ledd for hele perioden fra 1988 til 2010.

Skjellsordene besto av kallenavn som «fjollehode», «hengerøy» og «idiot». Ifølge førstvoterende ville skjellsordene ikke «isolert sett» kvalifisert til mishandling, men ettersom gutten hadde «vokst opp under farens regime med en kombinasjon av uforutsigbart raseri og fysisk vold», og krenkelsene hadde gått som en «rød tråd gjennom livet til sønnen», var det naturlig å se handlingene som et «samlet bilde».¹⁶⁰ I vurderingen av om psykisk vold utgjør mishandling kan det altså vektlegges om gjerningspersonen tidligere har utsatt den fornærmede for fysisk vold.

7.3.6.4 Når er én enkeltstående psykisk krenkelse «mishandling»?

Kjernen i § 282 er den sammenhengende og vedvarende mishandlingen av fornærmede (straffalternativet «gjentatt mishandling»). Én enkeltstående krenkelse kan likevel rammes dersom den er så alvorlig at den må karakteriseres som mis-

handling. Det er likevel usikkert om én enkeltstående psykisk krenkelse kan utgjøre mishandling etter bestemmelsen. Ordlyden «alvorlig mishandling» oppstiller en (svært) høy terskel for straffansvar, noe som taler mot at én enkelt trussel eller episode med kontrollerende atferd vil nå opp til terskelen. En slik anvendelse av bestemmelsen kan være problematisk i lys av lovkravet i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7. Forarbeidene kommenterer ikke spørsmålet direkte, men ser ikke ut til å utelukke en slik anvendelse av bestemmelsen.¹⁶¹

Utvalget kjenner til én høyesterettsavgjørelse som berører spørsmålet. I Rt. 2013 s. 879 opphevet Høyesterett lagmannsrettens domfellelse av en manns mishandling av sin samboer. Lagmannsretten hadde bare vist til én psykisk krenkelse, der tiltalte hadde «ved minst en anledning nattetid [insistert] på at fornærmede skulle stå opp, og at hun da ble sittende naken på en stol i stuen mens tiltalte skjelte henne ut over lang tid».¹⁶² Om hvorvidt denne krenkelsen rammes av § 282 uttaler Høyesterett:

Det kan etter omstendighetene ikke utelukkes at enkelthandlinger er alvorlige nok til å rammes av bestemmelsen, jf. Rt-2011-34 avsnitt 21 og 24. Men jeg forstår domspremissene slik at denne hendelsen alene ikke er funnet tilstrekkelig til at tiltaltes atferd omfattes av bestemmelsen. Dette er jeg enig i.¹⁶³

Ifølge førstvoterende var den aktuelle handlingen ikke «tilstrekkelig» til å utgjøre alvorlig mishandling etter § 282. Høyesterett ser dermed ikke ut til å avskrive handlingen som straffri etter § 282 på grunn av handlingens *art* (psykisk), men ut ifra dens *omfang* (at den ikke var «tilstrekkelig»). Avgjørelsen kan dermed åpne for at én enkeltstående psykisk krenkelse, avhengig av omstendighetene, er tilstrekkelig til å utløse straffansvar etter § 282. Det er likevel grunn til å være forsiktig med å legge for mye inn i uttalelsen i motsatt retning, altså *om* og eventuelt *når* enkeltstående psykiske krenkelser omfattes. Hvorvidt én enkelt

¹⁶¹ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.3.3 og merknader til straffeloven 1902 § 219; Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 6.11 og merknader til straffeloven 2005 § 282.

¹⁶² Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 32).

¹⁶³ Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 36). I dommen Høyesterett viser til (Rt. 2011 s. 34), fastslås det i avsnitt 21 at dersom det ikke er etablert et mønster av vedvarende og gjentakende mishandling av en nærstående, må det foreligge «en eller flere kvalifiserte enkelthandlinger som kan danne grunnlag for frykt hos den fornærmede for den typen mønster som ligger i kjerneområdet for bestemmelsen».

¹⁵⁹ HR-2017-1792-U (avsnitt 16).

¹⁶⁰ Rt. 2013 s. 329 (avsnitt 14).

psykisk krenkelse holder, og hva som i tilfelle skal til, er etter utvalgets syn fortsatt et uavklart spørsmål. Utvalget anser likevel at terskelen for straffansvar ved psykiske krenkelser rettet mot et barn vil være lavere. Et eksempel kan være at en far uttaler ved ett tilfelle at datteren blir sendt til utlandet for å bli tvangsgiftet dersom hun ikke følger familiens normer og regler. Dersom en søster tidligere er tvangsgiftet, vil en slik enkeltstående trussel kunne innebære at den utsatte tvinges til å leve under et vedvarende regime.

7.3.6.5 Når kan negativ sosial kontroll utgjøre mishandling

Det er stor overlapp mellom begrepene psykisk vold og negativ sosial kontroll. Vurderingen ovenfor om når psykiske krenkelser utgjør mishandling, er derfor relevant for spørsmålet om når negativ sosial kontroll utgjør mishandling. Etter utvalgets kunnskap finnes det ingen høyesterettsavgjørelse om straffeloven §§ 282 og 283 der begrepet negativ sosial kontroll er brukt. Det finnes imidlertid flere høyesterettsavgjørelser der kontroll av fornærmede har vært sentralt i mishandlingsregimet, se avsnittene over.

Det finnes et eksempel fra underrettspraksis om mishandling i nære relasjoner der begrepet negativ sosial kontroll er brukt. I LB-2021-78417-2 ble en mann og en kvinne dømt for mishandling av sine to døtre etter straffeloven § 282. Ved siden av flere episoder av fysisk vold, hadde foreldrene utsatt døtrene for et sterkt kontrollerende regime over flere år. Kontrollen gjaldt blant annet valg av venner og begrensninger i kontakt med disse, innetider, klesstil og kjæreste. Døtrene kunne ikke ha guttevenner eller kjæreste, måtte komme rett hjem fra skolen, kunne ikke være ute om kvelden, overnatte hos venninner eller være med på klasseturer med overnatting. Reglene for klesstilen, som å ikke vise hud, medførte at idrett var et praktisk problem. Den negative sosiale kontrollen fikk ifølge lagmannsretten alvorlige konsekvenser for døtrenes råderett over eget liv og livsutførelse. Lagmannsretten uttaler:

Den negative sosiale kontrollen C var underlagt – og den psykiske mishandlingen ved at brudd på dette regelsettet ville utløse voldelige reaksjoner og jevnlig fikk det for C i tiltaleperioden – er etter lagmannsrettens syn i kjerneområdet for det handlingsmønster straffeloven § 282 (og straffeloven 1902 § 219) rammer.

Denne negative sosiale kontrollen – i form av en sterkt kontrollerende atferd fra de tiltal-

tes side – må etter lagmannsrettens syn medtas i helhetsvurderingen etter straffeloven § 282, idet den har bidratt til å skape en frykt og utrygghet for C – især frykt for voldelige reaksjoner dersom hun ikke innordnet seg regimet.

Begge foreldrene ble dømt til fengsel i to år og åtte måneder. Det vises for øvrig til vurderingene i de to foregående punktene.

7.3.7 Andre aktuelle straffebestemmelser

Straffeloven § 266 a om *alvorlig personforfølgelse* rammer den som «gjentatte ganger truer, følger etter, iakttar, kontakter eller gjennom andre sammenlignbare handlinger forfølger en annen på en måte som er egnet til å fremkalle frykt eller engstelse». Strafferammen er fengsel inntil fire år. Bestemmelsen ble tilføyd som en følge av Istanbul-konvensjonen artikkel 34 om «stalking» (personforfølgelse), og formålet var å styrke vernet mot personforfølgelse i tråd med konvensjonens formål.¹⁶⁴ Personforfølgelse kjennetegnes ved gjentatt oppmerksomhet rettet mot en person som ikke ønsker denne oppmerksomheten. Bestemmelsen kan anvendes på tilfeller av vold der partene ikke bor sammen og gjerningspersonen forfølger den fornærmede med en slik intensitet at det er egnet til å framkalle frykt eller engstelse.

Også deling av krenkende bilder, jf. straffeloven § 267 a, og krenkelse av privatlivets fred, jf. § 267, vil kunne inngå som ledd i psykisk vold og alvorlige former for negativ sosial kontroll.

Straffeloven § 273 rammer blant annet den som «skader en annens kropp eller helse». Etter alminnelig språkbruk kan ordet «helse» forstås som en persons fysiske og psykiske tilstand. Ordet «skader» innebærer at handlingene må få en følge for den fornærmedes helse. Ifølge forarbeidene rammer straffalternativet «varig forringelse av sunnhetstilstanden», og omfatter også handlinger som medfører skade av ren psykisk art.¹⁶⁵ Bestemmelsen kan dermed få anvendelse på handlinger som har gitt den fornærmede en psykisk lidelse, som en angstnevrose eller depresjon.

Straffebestemmelsen om *brudd på besøksforbud og kontaktforbud*, jf. straffeloven § 168, har først og fremst til formål å sikre respekt for og etterlevelse av slike beslutninger. Det er imidlertid utvilsomt at gjentatt kontakt eller oppsøkende virksomhet overfor den som forbudet skal

¹⁶⁴ Prop. 42 L (2015–2016) punkt 3.7.

¹⁶⁵ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 6.4.1.

beskytte, kan oppleves som psykisk vold. Den fornærmedes opplevelse av kontakten og besøksforbudets forhistorie vil tillegges vekt i vurderingen av hvor alvorlig bruddet er, jf. HR-2021-847-A der det uttales:

Det faktiske grunnlaget for besøksforbudene var fars truende adferd i et regime med sterk sosial kontroll. Som jeg allerede har redegjort for, fremsatte A i mai 2016 grove drapstrusler som ifølge lagmannsretten i vår sak «var egnet til å skape livslang frykt for æresgjenopprettende vold, også utøvd av andre enn den tiltalte». [...]

Den forhistorien som her er beskrevet, gjør bruddene på besøksforbudene overfor C og D svært alvorlige. De forutgående drapstruslene og bakgrunnen for dem innebærer at bruddene må ha vært særlig skremmende. Formålet med besøksforbud ilagt i medhold av straffeprosessloven § 222 a første ledd bokstav c er nettopp å beskytte mot frykt og utrygghet – ofte foranlediget av personer i nære relasjoner.¹⁶⁶

7.4 Andre lands rett

7.4.1 Danmark¹⁶⁷

Den 1. april 2019 trådte den danske straffeloven § 243 om psykisk vold i kraft.¹⁶⁸ Bestemmelsen står i kapittel 25 om «Forbrydelser mod liv og legeme» og lyder:

Den, som tilhører eller er nært knyttet til en andens husstand eller tidligere har haft en sådan tilknytning til husstanden, og som gentagne gange over en periode udsætter den anden for groft nedværdigende, forulempende eller krænkende adfærd, der er egnet til utilbørligt at styre den anden, herunder ved udøvelse af negativ social kontrol, straffes for psykisk vold med bøde eller fængsel indtil 3 år.

Ifølge det danske Justisdepartementet skal bestemmelsen tydeliggjøre at psykisk vold kan

være like alvorlig og skadelig, og dermed like straffverdig, som fysisk vold.¹⁶⁹ Justisdepartementet pekte på at atferden kunne medføre at den fornærmede «langsomt isoleres eller nedbrydes», og at særlig overfor barn kunne dette «forhindre eller ødelægge [...] utviklingen af [...] identitet, selvværd og selvtilid». ¹⁷⁰

Bestemmelsen oppstiller fire kumulative vilkår. For det første må gjerningspersonen «tilhøre eller være nært knyttet til» den fornærmedes husstand eller ha hatt en slik tilknytning. Ifølge departementet oppleves psykisk vold som særlig inngripende i disse relasjonene, fordi det er vanskelig å finne et «frirom» fra volden eller å flykte fra den.¹⁷¹ Hvorvidt det foreligger en nær tilknytning, beror på en konkret vurdering av blant annet om partene har felles folkeregisteradresse, om det er et avhengighetsforhold mellom dem, slektskap og om gjerningspersonen ofte kommer til den fornærmedes hjem. Relasjoner som kan omfattes er blant annet ektefeller, samboere, fosterforelder, barn, søsken, tidligere ektefeller som jevnlig kommer innom husstanden eller en onkel som er involvert i barneoppdragelsen.

Atferden må for det andre skje «gentagne gange over en periode». Bestemmelsen omfatter altså ikke enkeltstående handlinger. Ifølge departementet retter bestemmelsen seg mot atferd som kan oppfattes som et mønster, og som kan karakteriseres som et «regime» preget av utrygghet og frykt for nye krenkelser.¹⁷² Forarbeidene spesifiserer ikke hvor mange krenkelser den fornærmede må være utsatt for, eller hvor lenge atferden må pågå. Det må gjøres en konkret vurdering av blant annet intensiteten av atferden og den potensielle skadevirkningen for den fornærmede. Ved «særlig alvorlige» krenkelser kan «få ganger» være tilstrekkelig, og ved svært hyppige eller intensive episoder kan selv en «meget kort» periode være tilstrekkelig.

For det tredje må gjerningspersonen utsette den fornærmede for «groft nedværdigende, forulempende eller krænkende adfærd». Hensikten med denne formuleringen var ifølge departementet ikke å fastsette en «almen gældende definition» av psykisk vold, men heller å komme med eksempler på straffbar psykisk vold.

¹⁶⁶ HR-2021-847-A (avsnitt 25 og 26). Straffesaken mot A, HR-2019-440-A, omtales i punkt 10.2.3 om straffskjerpelse ved æresmotivert vold.

¹⁶⁷ Tekst om dansk rett bygger på masteroppgaven til sekretariatsmedlem Siri Brækhus Haugsand, se Haugsand 2023. Teksten er deretter kvalitetssikret av Justisministeriet, DK.

¹⁶⁸ Lov nr. 329 av 30. mars 2019 om ændring af straffeloven og forskellige andre love (Selvstændig bestemmelse om psykisk vold).

¹⁶⁹ 2018/1 LSF 139 *Forslag til Lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love (Selvstændig bestemmelse om psykisk vold)* side 3-4.

¹⁷⁰ 2018/1 LSF 139 side 4.

¹⁷¹ 2018/1 LSF 139 side 6.

¹⁷² 2018/1 LSF 139 side 10. Formuleringen ligner vurderingstemaet «regime av frykt» etter den norske strl. § 282.

Ifølge departementet er de tre begrepene «nedværdigende, forulempende eller krænkende» overlappende. Hvorvidt handlingene er nedverdiggende, forulempende eller krenkende, beror både på handlingenes art, omstendighetene rundt handlingene, den fornærmedes alder og modenhet (hvis det er et barn), samt partenes relasjon for øvrig. Vurderingen er objektiv, og det har ikke betydning hvordan gjerningspersonen eller den fornærmede opplever atferden. Både handlinger og unnlaterelser omfattes.¹⁷³ Atferden må være «grof». Vilkaaret retter seg mot atferden i sin helhet, ikke de enkelte handlingene.¹⁷⁴

Med «nedværdigende» siktes det til handlinger som er egnet til å ydmyke den fornærmede, eksempelvis å åpenlyst behandle den fornærmede dårligere enn andre, eller å tvinge den fornærmede til å gjøre noe mot sin vilje eller som oppleves som uverdigg. Det kreves ikke at andre er vitne til ydmykelsen. Med «forulempende» menes sjikanerende atferd, som å spre falske rykter, gi feilaktig informasjon til offentlige myndigheter eller spre private bilder. Med «krænkende» menes atferd som er egnet til å skade den fornærmedes ære eller selvfølelse, eller som kan påvirke den fornærmedes psykiske integritet på en negativ måte. Forarbeidene nevner et vidt spekter av handlinger som kan omfattes av de ulike begrepene, deriblant isolering fra familie og venner, overvåking gjennom digitale tjenester/GPS-utstyr, kontrollering, ignorering, nedlatende omtale, trusler, spredning av intime opplysninger og skadeverk.¹⁷⁵

Ved lov 2021-03-13 nr. 415 ble formuleringen «herunder ved udøvelse af negativ social kontrol» føyd til i lovteksten. Negativ sosial kontroll forstås som et eksempel på psykisk vold i straffebudet. Begrepet negativ sosial kontroll defineres ikke i forarbeidene. Ifølge det danske Justisdepartementet var endringen bare en språklig presisering for å signalisere at negativ sosial kontroll må anses som kjerneområdet av straffebestemmelsen.¹⁷⁶ Ordlyden «herunder ved» gir ikke i seg selv direkte uttrykk for dette, men ved å endre lovteksten kunne departementet presisere i forarbeidene at lovbestemmelsen rammer tilfeller der gjerningspersonen på bakgrunn av «forestillinger om ærbarhet og/eller familiens generelle status» legger press på den fornærmede til å treffe

bestemte livsvalg om ekteskap, bosituasjon eller utdanning og lignende.¹⁷⁷

For det fjerde må atferden være «egnet til utilbørlig at styre den anden». Ordet «styre» skal ifølge forarbeidene forstås som kontrollerende eller dominerende atferd som hindrer den fornærmede i å utfolde seg fritt. Vilkaaret «egnet til» innebærer at det ikke stilles krav til at den fornærmede rent faktisk har blitt styrt, eller at atferden har påført den fornærmede psykiske skadefølger. Ifølge departementet bør ikke straffbarheten avhenge av hvor motstandsdyktig den fornærmede er. I tillegg er konkrete psykiske skader vanskelig å bevise.¹⁷⁸ Den fornærmede kan eksempelvis fratas følelsen av å bestemme over seg selv og sitt liv, få sin selvfølelse brutt ned eller gjøres avhengig av gjerningspersonen.¹⁷⁹

Den styrende atferden må videre være «utilbørlig». Dette utelukker ifølge forarbeidene styring som er en naturlig del av partenes relasjon, som voksnes styring eller oppdragelse av barn. Foreldrenes atferd kan likevel ha en karakter eller grovhet som går utover det tilbørlige, eksempelvis ved å utsette barnet for hyppige og lange husarrest.¹⁸⁰

I skrivende stund er utvalget bare kjent med en avgjørelse fra den danske Høyesterett etter straffeloven § 243. Dommen ble avsagt 6. desember 2023. En mann var funnet skyldig i psykisk vold mot tre personer i hans husstand, hvorav to var barn. Et av barna var funksjonshemmet. Anken til Høyesterett gjaldt straffutmålingen. Høyesterett framholdt at det ut fra lovens forarbeider ikke kan angis noe bestemt straffenivå for denne type straffbare handlinger, at det må bero på sakens konkrete omstendigheter, men at det som et utgangspunkt ikke bør utmåles straff på under 60 dager fengsel. Dersom fornærmede er et barn, er det en skjerpende omstendighet. Det er også skjerpende om barnet overværer psykisk vold mot en nærstående. Etter en konkret vurdering ble straffen satt til ubetinget fengsel i seks måneder.¹⁸¹

Det finnes en rekke avgjørelser fra underrettsdomstolene, og utvalget viser til to av disse for å illustrere hvordan bestemmelsen er anvendt i praksis.¹⁸²

¹⁷⁷ 2020/1 LSF 126 side 52-53.

¹⁷⁸ 2020/1 LSF 126 side 5 og 11.

¹⁷⁹ 2018/1 LSF 139 side 11.

¹⁸⁰ 2018/1 LSF 139 side 11-12.

¹⁸¹ Dansk høyesterett sag 89/2023.

¹⁸² Se også Danner 2021: side 12-13. og Ds 2022:18 punkt 6.2.5 for flere underrettsavgjørelser.

¹⁷³ 2018/1 LSF 139 side 10-11.

¹⁷⁴ 2018/1 LSF 139 side 11.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ 2020/1 LSF 126 merknader til § 1 nr. 3.

I en dom fra 14. oktober 2020 dømte Østre Landsrett en mann for psykisk vold mot sin ekskjæreste i en periode på seks måneder. Mannen hadde ringt og sendt tekstmeldinger til ekskjæresten opptil førti ganger daglig, der han blant annet kalte henne et «ludder». Videre hadde han dukket opp der hun bodde, overvåket reisene hennes og truet med å ta sitt eget liv hvis hun ikke gjorde som han sa.¹⁸³

I en annen dom fra Østre Landsrett 24. mars 2021 ble en mann dømt for psykisk vold mot sin kjæreste i en periode på fire måneder. Domfelte hadde blant annet kommet med gjentatte nedverdiggende ytringer om kjæresten og hennes omgangskrets, ikke ønsket at hun skulle ha kontakt med familie og venner, kastet henne ut av sengen og bagatellisert de fysiske skadene hun hadde fått som følge av fysisk vold han hadde utsatt henne for.¹⁸⁴

Eksemplene illustrerer at terskelen for straffbar psykisk vold etter den danske straffeloven § 243 er noe lavere enn etter den norske straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner. Slik faktum er beskrevet i de danske avgjørelsene, ville trolig handlingene vært straffbare etter norsk straffelov § 266 om hensynsløs atferd.

7.4.2 Sverige

Den svenske brottsbalken (1962:700) har ikke en egen bestemmelse om psykisk vold eller negativ sosial kontroll. Disse krenkelsene kan likevel være straffbare i henhold til andre bestemmelser.

7.4.3 Storbritannia

Gjennom Serious Crime Act 2015 paragraf 76 ble straffebudet «Coercive or controlling behaviour in an intimate or family relationship» innført i England og Wales 29. desember 2015. I medhold av lovens paragraf 77 utgir «Secretary of State» forklarende retningslinjer, kalt «statutory guidance», som beskriver nærmere innholdet i bestemmelsen. De forklarende retningslinjene er sist oppdatert 5. april 2023.

Lovens paragraf 76 kriminaliserer kontrollerende atferd og tvang i nære relasjoner og i familien, og den har en strafferamme på fengsel i inntil fem år. Bestemmelsen oppstiller fire vilkår, som alle må være oppfylt.

For det første må atferden utgjøre enten kontroll eller tvang («behaviour [...] that is control-

ling or coercive»). Lovteksten presiserer ikke hva dette kan være. Ifølge de forklarende retningslinjene omfatter dette et vidt spekter av atferd, blant annet fysisk og seksuell vold (herunder vold og trusler om vold, fysisk intimidasjon gjennom å blokkere utgang, smelle igjen dører, kaste gjenstander, framvise våpen, kjøre voldsomt eller farlig), emosjonell og psykologisk mishandling (herunder kontroll relatert til tro og religion), kontrollerende atferd (herunder overvåking og styring av fornærmedes daglige aktiviteter, kontroll gjennom digitale media, økonomisk kontroll, å stifte gjeld for fornærmede mot sin vilje, reproduktiv tvang gjennom å nekte fornærmede tilgang på prevensjonsmidler eller tvinge henne til graviditet eller til å ta abort), restriktiv atferd (gjennom å holde tilbake fornærmedes migrasjonsdokumenter eller pass, nekte fornærmede deltakelse i fritidsaktiviteter eller språklæring, nekte fornærmede å ha venner og hindre dennes tilgang til informasjon, helsetjenester eller å ha kontakt med familie og venner).¹⁸⁵ Ifølge de forklarende retningslinjene kan kontroll gjennom religion bestå av et systematisk mønster av kontrollerende eller tvingende atferd innen en religiøs kontekst, som kan begås av en nåværende eller tidligere partner, samt familiemedlemmer.¹⁸⁶ Listen er ikke uttømmende.

For det andre må atferden skje gjentatte ganger eller være kontinuerlig («repeatedly or continuously»). Ifølge de forklarende retningslinjene vil atferd som har skjedd bare én gang falle utenfor, men straffebudet vil kunne ramme atferd som har skjedd ved to eller flere anledninger, eller som utgjør et mønster over tid.¹⁸⁷ Atferden kan bestå av ulike typer krenkende atferd, for eksempel økonomisk, psykisk, seksuell eller fysisk. Loven angir heller ikke en tidsramme mellom de ulike episodene, noe som innebærer at det ikke er et krav om at atferden har skjedd i umiddelbar rekkefølge.¹⁸⁸ Hvis det har gått lang tid mellom episodene, eksempelvis ti år, vil det imidlertid ikke regnes for å være kontinuerlig.¹⁸⁹

For det tredje må handlingene ha en alvorlig påvirkning («serious effect») på den fornærmede. Vilkåret er definert ved to alternativer, jf. bestemmelsens nr. 4. Vilkåret er oppfylt der handlingene «causes B to fear, on at least two occasions, that violence will be used against B» eller ved at hand-

¹⁸⁵ The Home Office 2023: avsnitt 32.

¹⁸⁶ The Home Office 2023: avsnitt 172.

¹⁸⁷ The Home Office 2023: avsnitt 21 bokstav A.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁸³ THK2021.45.

¹⁸⁴ THK2021.645.

lemåten til gjerningspersonen «causes B serious alarm or distress which has a substantial adverse effect on B's usual day-to-day activities». Vilkåret oppstiller dels et krav om at den fornærmede opplever en alvorlig frykt («serious alarm or distress»), og dels at denne frykten skaper en alvorlig negativ virkning på den fornærmedes daglige aktiviteter. Som eksempler på «alvorlig påvirkning» nevner de forklarende retningslinjer at fornærmede endrer sosiale vaner, opplever en forverring av fysisk eller mental helse, lever i frykt for straff, blir isolert, opplever begrensninger i sin økonomiske selvstendighet ved å bli nektet tilgang til penger, arbeid, sabotering av arbeidsmuligheter eller tilgang til velferdsytelser og påført gjeld, i tillegg til å bli nektet tilgang på medisiner, telefon eller internett.¹⁹⁰ Gjerningspersonen må ha visst eller burde ha visst at atferden har en alvorlig påvirkning på fornærmede.¹⁹¹

For det fjerde må gjerningspersonen og den fornærmede være personlig tilknyttet («personally connected») i tiden handlingene finner sted. Dette er definert i bestemmelsens nr. 2 ved to alternativer. Parter som er i en nær personlig relasjon («intimate personal relationship») av det ene alternativet. Parter som bor sammen, og som enten (i) er medlem av samme familie eller (ii) tidligere har vært i en nær relasjon, rammes av det andre alternativet. Medlemmer av samme familie er listet opp i syv underpunkter i bestemmelsens sjettede ledd. Det omfatter blant annet nåværende og tidligere ektefeller og samlivspartner, visse slektninger, personer som har akseptert å gifte seg, personer som har barn sammen og personer som har, eller har hatt foreldremyndighet for det samme barnet. Det var tidligere stilt krav om at parter som er i nær personlig relasjon, fortsatt må bo sammen for å være omfattet av bestemmelsen. Dette vilkåret ble fjernet ved lovendring i Domestic abuse Act 2021 section 68, som trådte i kraft 5. april 2023.¹⁹² Lovendringen begrunnes med at den kontrollerende og tvingende atferden kan eskalere etter at partnere går fra hverandre (såkalt «post-separation abuse»¹⁹³).

7.5 Innspill mv.

7.5.1 Innspill

Flere innspill utvalget har mottatt, framhever at det er et behov for å regulere psykisk vold i straffeloven. *Røde Kors-telefonen* viser til at dette vil kunne styrke kunnskapen om psykisk vold og dens skadepotensial, og slik øke rettsikkerheten til utsatte i møte med hjelpeinstanser og rettsapparatet. Både *Krisesentersekretariatet* og *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* peker på at terskelen for når psykisk vold er straffbart er høy dersom gjerningspersonen ikke også har utøvd fysisk vold.

Kripas anbefaler å innta formuleringen «psykisk vold» i straffeloven §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner, men er skeptisk til å innta begrepet «negativ sosial kontroll». Sistnevnte begrep er lite informativt, og innholdet dekkes av andre straffebud.

Mira-senteret trekker fram at til forskjell fra begrepet negativ sosial kontroll, er ikke «psykisk vold» assosiert med normer i et spesifikt miljø eller minoritetsgruppe, og at ved å benytte dette begrepet reduseres risikoen for at gjerningspersoner dømmes på bakgrunn av sin kulturbakgrunn. *Mira-senteret* er skeptisk til å innta begrepet negativ sosial kontroll i straffeloven. De viser til at det er utfordrende å trekke tydelige grenser mellom akseptabel sosial kontroll og negativ sosial kontroll. En bekymring ved å ta begrepet inn i lovteksten er at det i realiteten vil kunne føre til at tilfeller av sosial kontroll som ikke bør defineres som ulovlige, kan bli ansett for å være det. Organisasjonen viser også til risikoen for at oppdragelsesnormer som bryter med fellesskapets gjengse idealer vil gjøres straffbart.

HjelpMeg StoppeVolden og Foreningen mot psykisk vold har konkrete forslag til endringer i straffelovens bestemmelser. Organisasjonene foreslår blant annet å framheve at den som «mishandler en annen person psykisk» kan straffes etter straffeloven § 266 om hensynsløs atferd. Videre foreslår de en egen bestemmelse om grov hensynsløs atferd. I vurderingen av om handlingen er grov, foreslås det blant annet at det skal legges vekt på om «den er begått mot en person man har makt over i en asymmetrisk relasjon av en viss varighet». I straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner foreslår de to organisasjonene å innta «psykisk eller fysisk vold, hensynsløs atferd, eller ved handlinger som nevnt i §§ 201-412» Videre foreslår organisasjonene at «systemvold eller foreldreskap-destruksjon» inntas i bestemmelsen. I

¹⁹⁰ The Home Office 2023: avsnitt 21 bokstav B.

¹⁹¹ The Home Office 2023: avsnitt 21 bokstav C.

¹⁹² The Home Office 2023: avsnitt 7 til 10.

¹⁹³ The Home Office 2023: avsnitt 8.

straffeloven § 283 om grov mishandling i nære relasjoner, foreslår organisasjonene at det tilføres en ny bokstav d) som innebærer at det i vurderingen av om mishandlingen er grov, skal legges vekt på om «den er utført på en særlig manipulerende måte, eller har ført til betydelig psykisk skade». Videre foreslår organisasjonen regelverksendringer for å sikre at personer som «beskylder noen for å ha overtrådt bestemmelsene» på visse vilkår «ikke gjøres rettslig ansvarlig for beskyldningene etter skadeerstatningsloven § 3-6». De to organisasjonenes forslag til ny § 266 b og forslag til endringer § 282 lyder:

§ 266 b. Grov hensynsløs atferd

Grov hensynsløs atferd straffes med fengsel i 6 år. Ved avgjørelsen av om den hensynsløse atferden er grov skal det særlig legges vekt på om den har hatt til følge betydelig psykisk skade eller fysiske helseplager, og for øvrig:

- a. dens varighet
- b. om den er utført på en særlig manipulerende/skadelig måte, eller har hatt til følge betydelig psykisk smerte, eller
- c. om den er begått mot en forsvarsløs person, eller
- d. om den er begått mot en person man har makt over i en asymmetrisk relasjon av en viss varighet.

§ 282. Mishandling i nære relasjoner

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved trusler, tvang, frihetsberøvelse, *psykisk eller fysisk vold, hensynsløs atferd, ved bruk av systemvold eller foreldreskap-destruksjon, eller med andre handlinger som nevnt i §§ 201- 412*, alvorlig eller gjentatt mishandler [...].

Hjelpeskilden har i sin presentasjon til lovutvalget 29. august 2023 vist til at barn under 18 år har erfaring med å bli innkalt til såkalte sex-avhør/kyskhetsavhør av menighetens forstandere. Innkallingen baserer seg ofte på rykter om brudd på moralreglene, observasjoner, mistanker eller barnets egen bekjennelse av regelbrudd. Foreldrene er ikke tilstede på disse møtene. Ved brudd på moralreglene, må barnet fortelle detaljert om seksuelle aktiviteter. Avhørene blir gjort av menn, og avhørene oppleves som svært krenkende. Hjelpeskilden peker på at mindreåriges seksualitet ikke har noe med trossamfunnet å gjøre, og at de unge ikke skal kunne pålegges å bekjenne sin seksuelle aktivitet overfor menigheten. Organisasjonen etterlyser et forbud mot slike avhør av barn.

Flere andre organisasjoner har også kommentert forslaget, men innspillene anses dekket av framstillingen over.

7.5.2 Svensk utredning om psykisk vold

En svensk utredning med tittelen *Straffansvar för psykiskt våld* DS 2022: 18 ble levert den svenske regjeringen i august 2022. I utredningen er det foreslått et nytt straffebud mot psykisk mishandling som lyder:

Den som opprepat utsætter en annan person för nedvärderande, förödmjukande eller på annat sätt kränkande gärningar eller utövar otillbörlig kontroll över en annan person genom att begränsa den personliga handlingsfriheten, döms, om gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för psykisk misshandel till fängelse i högst fyra år.¹⁹⁴

Utredningen foreslår å bruke formuleringen «psykisk mishandling» og ikke «psykisk vold» i lovteksten. Dette begrunnes med at begrepet «vold» i brottsbalken allerede forstås som fysisk vold.¹⁹⁵ Bestemmelsen skal verne den fornærmedes psykiske helse og personlige integritet.¹⁹⁶ Straffebudet foreslås plassert i brottsbalken 3. kapittel om brudd på liv og helse 5 a § med tittelen psykisk mishandling.

Straffebudet som er foreslått i utredningen inneholder ikke et vilkår om at gjerningspersonen og den fornærmede er i en nær relasjon. Dettens begrunnes med at selv om psykisk vold trolig er mest vanlig i nære relasjoner, kan det ikke utelukkes at det også skjer andre steder, og at også psykisk vold i disse relasjonene fortjener et straffereettslig vern.¹⁹⁷ Straffebudet inneholder to kumulative vilkår. For det første må ett av to straffalternativer være oppfylt. Etter det første straffalternativet rammes den som «upprepat utsætter en annan person för nedvärderande, förödmjukande eller på annat sätt kränkande gärningar». Ifølge utredningen er begrepene «nedvärderande, förödmjukande eller [...] kränkande» overlappende, der «kränkande» utgjør overbegrepet. Begrepene skal samlet dekke tilfeller hvor gjerningsmannen åpenbart behandler den fornærmede dårligere enn andre, der den fornærmede utsettes for:

¹⁹⁴ Ds 2022:18 punkt 10.1.

¹⁹⁵ Ds 2022:18 punkt 10.1.3.

¹⁹⁶ Ds 2022:18 punkt 14.1.

¹⁹⁷ Ds 2022:18 punkt 10.1.2.

ett agerande som är oacceptabelt utifrån de grundläggande värden som genomsyrar den svenska, den nordiska och den internationella rättskulturen. Det ska vara fråga om ett handlande som tydligt strider mot allmänna normer för vad som är anständig behandling av andra. Mer bagatellartade företeelser, som får anses vara naturliga inslag i mellanmänskliga och ömsesidiga relationer, omfattas inte av straffansvar.¹⁹⁸

Forslagene i utredningen har vært på offentlig høring. En rekke instanser har stilt spørsmål ved om de fremlagte forslagene oppfyller legalitetsprinsippets krav til forutberegnelighet og «förbud mot obestämthet» (uskyldspresumpsjon). Forslagene er under behandling i Regjeringskontoret.

7.6 Utvalgets vurderinger og forslag

7.6.1 Oppfyller norsk rett Istanbul-konvensjonen artikkel 33?

Istanbul-konvensjonen artikkel 33 forplikter Norge til å kriminalisere psykisk vold i form av «the intentional conduct of seriously impairing a person's psychological integrity through coercion or threats», se nærmere omtale av bestemmelsen i punkt 7.2.2. Ekspertorganet GREVIO overvåker partenes etterlevelse av Istanbul-konvensjonen. Den 25. november 2022 publiserte GREVIO sin første evalueringsrapport om Norges gjennomføring av konvensjonen.¹⁹⁹ Om artikkel 33 uttaler GREVIO at psykisk vold ikke er eksplisitt kriminalisert i norsk rett, men at noen former for vold i nære relasjoner er dekket av straffeloven §§ 282, 266, 266 a, 251, 252, 263 og 264. Ifølge GREVIO rammer imidlertid ikke disse straffebudene alle handlinger som kreves kriminalisert etter artikkel 33. De uttaler blant annet:

These provisions do not encompass a course of conduct which might consist of several incidents of conduct of a lower intensity, which often form part of the pattern of abuse in domestic violence situations and which is what Article 33 of the Istanbul Convention seeks to capture. In essence, the existing criminal offences in the Norwegian Criminal Code do not correspond to all acts that seriously impair the psychological integrity of a person as required by Article 33.²⁰⁰

Ifølge GREVIO er det ulemper både ved å bruke generelle straffebestemmelser om tvang og trusler og generelle bestemmelser om mishandling i nære relasjoner for å ramme psykisk vold. Ekspertorganet uttaler på generelt grunnlag, uten direkte referanse til norsk rett, at generelle straffebestemmelser om trusler og tvang ofte har en høy terskel for hva som er straffbart, og er beregnet på enkeltstående hendelser heller enn et handlingsmønster med gjentatte krenkelser som ikke når opp til terskelen. GREVIO uttaler videre at bestemmelser om vold i nære relasjoner sjelden brukes for å strafforfølge psykisk vold alene, men heller kombinasjoner av fysisk og psykisk vold.²⁰¹

I avsnitt 177 bemerker GREVIO at det mangler tall over hvor mange saker om psykisk vold i voldelige forhold som anmeldes, etterforskes, irtettes og medfører domfellelser i Norge, og at uten slike tall er det ikke mulig å avgjøre om straffebudene fullt ut dekker tilfeller av psykisk vold i nære relasjoner. GREVIO kommer med følgende anbefaling til Norge:

GREVIO invites the Norwegian authorities to pursue their current efforts to introduce a specific criminal offence of psychological violence to capture more adequately the criminal conduct covered by Article 33 of the Istanbul Convention [...].²⁰²

GREVIO har i sin evaluering av Norge konkludert med at forpliktelsene til å kriminalisere psykisk vold etter artikkel 33 ikke er oppfylt, og anbefaler Norge å innføre et eget straffebud om psykisk vold. I Justis- og beredskapsdepartementets siste kommentar til GREVIOs rapport, som ble publisert samme dag, er ikke GREVIOs vurderinger av Norges etterlevelse av artikkel 33 kommentert.²⁰³

Som nevnt i punkt 7.2.2, følger det av Europarådets forklarende rapport til Istanbul-konvensjonen at artikkel 33 ikke stiller krav om at handlingene som nevnes i artikkelen må kriminaliseres i et eget straffebud. GREVIOs anbefaling om å innføre et eget straffebud gir altså bare uttrykk for en anbefaling, og ikke en rettslig forpliktelse.²⁰⁴ Det kan videre spørres om GREVIOs forståelse av norsk straffelovgivning på dette feltet er riktig.

²⁰⁰ GREVIO 2022a: avsnitt 175.

²⁰¹ GREVIO 2022a: avsnitt 176.

²⁰² GREVIO 2022a: avsnitt 178.

²⁰³ GREVIO 2022b (GREVIO/Inf(2022)38).

²⁰⁴ Om rettskildevekten av internasjonale overvåkningsorganers tolkning av nasjonal rett, se eksempelvis Ot.prp. nr. 3 (1998–99) s. 68 og Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) punkt 6.3.3.

¹⁹⁸ Ds 2022:18 punkt 14.1.

¹⁹⁹ GREVIO 2022a (GREVIO/Inf(2022)30).

Etter utvalgets mening oppfyller ulike bestemmelser i straffeloven til sammen de rettslige minimumskravene etter Istanbul-konvensjonen artikkel 33. Artikkelen ordlyd krever ikke at handlingene som er listet opp kriminaliseres i et eget straffebud. Flere straffebestemmelser kan derfor til sammen oppfylle forpliktelsen. Etter utvalgets syn oppfyller straffeloven §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner, § 266 om hensynsløs atferd, §§ 263 og 264 om trusler, §§ 251 og 252 om tvang, §§ 254 og 255 om frihetsberøvelse, § 266a om alvorlig personforfølgelse og § 267 om krenkelse av privatlivets fred, samlet sett kriminaliseringsforpliktelsen etter artikkel 33.

Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd rammer flere handlinger som over tid krenker den fornærmedes psykiske integritet. Det samme gjør § 266a om alvorlig personforfølgelse. Disse straffebestemmelsene fanger altså opp et slikt atferdsmønster som skal kriminaliseres etter artikkel 33. Høyesterett har i flere dommer anvendt § 266 om hensynsløs atferd på psykisk vold, se punkt 7.3.5. Straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner bidrar også til å oppfylle forpliktelsen etter konvensjonsbestemmelsen. Selv om denne bestemmelsen setter terskelen høyt for når psykisk vold alene er straffbart, rammer den nettopp et slikt atferdsmønster av flere psykiske krenkelser som foregår over tid, som artikkel 33 krever kriminalisert. Også straffeloven § 251 om tvang og § 263 om trusler bidrar til å oppfylle forpliktelsen i artikkel 33. Utvalget viser til gjennomgangen av bestemmelsene under punktet om gjeldende rett.

Selv om norsk rett etter utvalgets syn oppfyller kriminaliseringsforpliktelsen etter Istanbul-konvensjonen artikkel 33, vurderer utvalget likevel om det strafferettslige vernet mot psykisk vold bør styrkes, se de følgende punktene.

7.6.2 Bør det innføres en egen straffebestemmelse om psykisk vold?

Utvalget har vurdert om det bør innføres en egen straffebestemmelse om psykisk vold, men har kommet til at dette verken er nødvendig eller hensiktsmessig.

Det er dokumentert at psykisk vold kan gi alvorlige psykiske skadevirkninger for den utsatte, mer alvorlige enn fysisk vold.²⁰⁵ Dette gjelder særlig psykisk vold mot barn, som kan for-

hindre eller ødelegge barnets utvikling, trygghetsfølelse, selvfølelse og selvtillit. Det er indikasjoner på at psykisk vold er den vanligste formen for vold i nære relasjoner.²⁰⁶ Å ramme psykisk vold med straff kan etter utvalgets syn forankres i skadefølgeprinsippet.

Utvalget ser at det kan være fordeler med en egen straffebestemmelse om psykisk vold, tilsvarende den danske straffeloven § 243 om psykisk vold, eller forslaget fra den svenske utredningen om en straffebestemmelse om psykisk mishandling, eventuelt tilsvarende den engelske bestemmelsen om tvingende kontroll («controlling or coercive behaviour»)²⁰⁷. En egen straffebestemmelse kan utformes spesifikt med tanke på psykisk vold, noe som kan synliggjøre og kommunisere til befolkningen at psykisk vold anses som skadelig og farlig, og derfor fortjener samfunnets fordømmelse. Dette kan bidra til å øke de utsattes rettsbeskyttelse, og over tid virke holdningsdannende på befolkningen.

Hovedårsaken til at utvalget ikke foreslår en egen straffebestemmelse om psykisk vold, er at eksisterende straffebestemmelser anses tilstrekkelige for å fange opp denne type atferd. Utvalget peker her særlig på straffeloven § 266 om hensynsløs atferd og straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner, som fanger opp et mønster av flere psykiske krenkelser som foregår over tid. Enkeltilfeller av psykiske krenkelser kan dessuten rammes av blant annet straffebestemmelsene om tvang (§ 251), trusler (§ 263) og frihetsberøvelse (§ 254), avhengig av hvilken type psykisk krenkelse det gjelder. Som et utgangspunkt bør det utvises tilbakeholdenhet med å gi egne straffebud for handlinger som allerede kan rammes av andre straffebud.²⁰⁸ Dette kan gjøre straffelovgivningen mer fragmentarisk og uoversiktlig. Etter utvalgets vurdering kan en styrket beskyttelse mot psykisk vold oppnås gjennom andre og mindre inngripende tiltak enn en ny straffebestemmelse. Justeringer av gjeldende rett bør gjøres gjennom å presisere og ta i bruk eksisterende straffebestemmelser, snarere enn å innføre nye.

²⁰⁵ Se blant annet Dokkedahl mfl. 2021; og Dokkedahl mfl. 2019: side 198.

²⁰⁶ Se kapittel 3 punkt 3.3 og 3.8.

²⁰⁷ Utredningens forslag har vært på høring. Flere høringsinstanser er skeptiske til forslaget, blant annet på grunn av hensynet til legalitetsprinsippet, se punkt 7.4.2.

²⁰⁸ Innst. O. nr. 106 (2002–2003) punkt 3.1.

7.6.3 Synliggjøring av psykisk vold i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner

Straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner rammer psykisk vold, enten i kombinasjon med fysisk vold eller alene, se punkt 7.3.6. Etter utvalgets syn gir dagens ordlyd i begrenset grad uttrykk for at mishandlingen kan skje ved ren psykisk vold. Utvalget foreslår derfor å presisere at «andre krenkelser» omfatter både fysiske og psykiske krenkelser.

Formålet med endringen er å skape økt forutsigbarhet, samt å synliggjøre at psykisk vold rammes av straffeloven § 282. Påtalemyndighetene og domstolene bruker eksisterende straffebestemmelser bare i begrenset grad på rene tilfeller av psykisk vold. Riksrevisjonen viser videre til at av politiregistrerte saker etter straffeloven §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner for perioden 2015 til 2021, ble bare 12 prosent registrert som mishandling uten legemskrenkelse.²⁰⁹ Presiseringen kan tydeliggjøre overfor både politiet, påtalemyndigheten, domstolene og befolkningen at mishandling ikke bare utøves ved fysisk vold, men også gjennom utelukkende psykiske krenkelser. Det gir økt klarhet og forutberegnelighet ved rettsanvendelsen, noe som er i tråd med hensynene bak lovkravet. Presiseringen kan dessuten bidra til at § 282 i større grad benyttes på mishandling av utelukkende psykisk art, og derved også gi særlig barn et styrket vern mot psykiske vold.

Utvalget har vurdert hvordan det skal uttrykkes i lovteksten at bestemmelsen rammer psykisk vold.

Et første alternativ, som utvalget ikke anbefaler, er å bruke selve begrepet psykisk vold.²¹⁰ Selv om begrepet psykisk vold er innarbeidet i forskningslitteraturen og brukes i flere konvensjoner Norge er bundet av, bryter det med voldsbegrepet slik det brukes i de alminnelige voldsstraffebudene i §§ 271 til 274, som bare rammer fysiske krenkelser. Dersom ordet «vold» får en annen og videre betydning i mishandlingsbestemmelsen, kan dette skape unødvendig uklarhet. Behovet for klarhet og forutberegnelighet gjør seg særlig gjeldende i strafferetten, og utvalget fraråder derfor at uttrykket psykisk vold tas inn i

straffeloven § 282. Dette betyr imidlertid ikke at det strafferettslige voldsbegrepet ikke bør oppdateres, slik at det omfatter både fysisk og psykisk vold og eventuelt andre voldsformer. Dette krever imidlertid en større endring av hele straffeloven kapittel 25 om voldslovbrudd mv., som utvalget ikke har hatt anledning til å gjennomføre.

Et annet alternativ er å bruke formuleringen «skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd», tilsvarende gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd. Barnelova § 30 tredje ledd tredje punktum bruker denne formuleringen, som ifølge lovgiver er ment å gi et forbud mot psykisk vold mot barn. Formuleringen er imidlertid ordrik, og den vil gjøre en allerede lang lovt tekst kronglete og uoversiktlig. Utvalget anbefaler derfor ikke at formuleringen benyttes i § 282.

Utvalget foreslår i stedet å presisere at alternativet «andre krenkelser» omfatter både fysiske og psykiske krenkelser. Den psykiske volden som vektlegges i saker om mishandling i nære relasjoner, faller i dag under dette alternativet, og utvalget mener dette er den mest naturlige presiseringen. Endringen tar ikke sikte på å endre eller utvide hvilke former krenkelser som kan vektlegges sammenlignet med i dag. Den innebærer heller ikke at psykiske krenkelser som ikke når opp til terskelen for vilkåret «mishandling» etter § 282 kan rammes av bestemmelsen. Den høye terskelen vil kunne avhjelpest ved å presisere at slik atferd kan rammes av straffeloven § 266 om hensynsløs atferd.

Selv om endringen i hovedsak er en presisering av gjeldende rett, vil utvalget knytte noen kommentarer til hva som kan vektlegges og til terskelen for når slike krenkelser kan utgjøre mishandling. Det er etter utvalgets syn ikke mulig å definere presist eller uttømmende hvilke former for psykiske krenkelser som omfattes av mishandlingsbestemmelsen. Dette kan også være forskjellig, avhengig av om den fornærmede er en voksen eller et barn, eller om en person befinner i en spesielt sårbar situasjon. Som redegjort for i punkt 7.3.6 er typiske eksempler på slike handlinger overvåking, innskrenking av sosiallivet, ydmykende behandling, frihetsinnskrenkninger og sterkt kontrollerende atferd, verbal trakassering, aggressiv atferd og å være vitne til vold. Det kan også tenkes andre typer krenkelser. Krenkelser av økonomisk karakter som det å ta kontroll over en nær relasjons bankkonto, tvungen overføring av lønn, tvungen signering på ektepakter eller lånedokumenter, eller ID-tyveri er også handlinger som kan inngå i en vurdering av om

²⁰⁹ Riksrevisjonen 2022: punkt 6.2. Riksrevisjonens kilde er Politidirektoratet. (Tallene gjelder anmeldte saker om mishandling uten kroppskrenkelse (straffeloven § 282) og grov mishandling uten kroppskrenkelse (straffeloven § 283)).

²¹⁰ Dette er også foreslått i Aas og Andersen 2017: side 67.

det foreligger psykisk mishandling. Tilsvarende kan tilfeller hvor en person misbruker rettssystemet ved stadig å ta ut åpenbart grunnløse søksmål eller på annen måte åpenbart misbruker offentlige klageordninger eller lignende, med sikte på å plage en person, inngå i et mishandlingsregime. Dette er handlinger som etter utvalgets oppfatning omfattes av hensynene bak straffebestemmelsen i § 282.

I rettspraksis er det lagt til grunn at det skal svært mye til før ren psykisk mishandling når opp til terskelen for mishandling etter straffeloven § 282, dersom det ikke også er fysisk vold involvert. Utvalget er enig i at terskelen må være noe høyere for at handlinger som anses som psykisk vold skal rammes som mishandling etter straffeloven § 282. Utvalget mener likevel at listen er lagt for høyt i rettspraksis, særlig der fornærmede er et barn.

Det er utfordrende å angi den nedre terskelen for når rene psykiske krenkelser utgjør mishandling etter bestemmelsen. Dette avhenger blant annet av alvorlighetsgraden av atferden, konteksten handlingene utspiller seg i, styrkeforholdet mellom partene, hyppigheten av handlingene og hvordan de blir tolket og møtt av den fornærmede. Psykiske krenkelser i nære relasjoner er som regel et gjentakende mønster snarere enn enkeltepisoder. Skadevirkningene inntreffer ved at den fornærmede utsettes for atferden over tid. De enkelte handlingene må derfor ses i sammenheng. Varigheten av handlingene er sentral. Et mønster av krenkelser vil ofte være mer alvorlige og skadelige enn korte perioder med enkeltstående krenkelser. Også alvorligheten av enkelt handlinger er av betydning. Jo mer krenkende de enkelte handlingene er, jo mindre skal til for at atferden samlet sett innebærer mishandling. Konteksten krenkelsene skjer i kan også være sentral. Særlig er maktulikheter mellom partene viktig. Barn er langt mer forsvarsløse og svake, og flere typer handlinger kan være mer skadelige overfor et barn enn overfor en voksen. Det skal derfor mindre til for at et barn anses for å være utsatt for mishandling enn der handlingene er rettet mot en voksen person. Dette er i tråd med Grunnloven § 104 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 19, som gir barn rett til et særskilt vern mot vold og overgrep, herunder psykisk vold og andre krenkelser av den psykiske integriteten.

I tillegg til å innta formuleringen psykiske krenkelser, foreslår utvalget å flytte vilkårene «alvorlig eller gjentatt» til starten av gjerningsbeskrivelsen. Endringen innebærer ikke realitetsendringer, men vil gjøre bestemmelsen klarere.

7.6.4 Synliggjøring av kontrollerende og nedverdiggende atferd i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd

Utvalget foreslår å endre gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd slik at det framgår at kontrollerende og nedverdiggende atferd kan rammes av bestemmelsen. Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd er som tidligere nevnt egnet til å ramme psykisk vold. Bestemmelsen rammer atferdsmønstre som utspiller seg over tid, og er ikke begrenset til én bestemt type psykisk krenkelse, men et vidt spekter av ulike krenkelser, som for eksempel trusler, nedverdiggende og ydmykende atferd, kontroll, aggressiv oppførsel og personforfølgelse. Bestemmelsen har dessuten en lavere terskel for overtredelse enn § 282, og rammer psykisk vold som ikke når opp til terskelen for mishandling. Den omfatter også psykisk vold som utøves mot personer som faller utenfor personkretsen i straffeloven § 282. Selv om det finnes eksempler i rettspraksis på at § 266 er brukt på tilfeller av psykisk vold, anvendes bestemmelsen etter utvalgets oppfatning ikke i den utstrekning ordlyden åpner for.

For å bidra til at straffebestemmelsen i større grad anvendes på psykisk vold, foreslår utvalget å synliggjøre at kontrollerende og nedverdiggende atferd kan utgjøre hensynsløs atferd etter bestemmelsen. Sammen med handlingsalternativene som allerede er inntatt i bestemmelsen, vil ordlyden reflektere de mest sentrale formene for psykisk vold. Av samme grunner som for straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner, se punkt 7.6.3, anbefaler ikke utvalget å benytte formuleringen psykisk vold i lovteksten. Utvalget foreslår heller å tilføye konkrete handlinger som psykisk vold består av. Dette sikrer at gjerningsbeskrivelsen er i tråd med det strafferettslige klarhetskravet.

«Kontrollerende atferd» i henhold til lovforslaget kan være ulike former for innskrenkninger av den fornærmedes frihet gjennom å begrense den fornærmedes bevegelsesfrihet eller påkledning, overvåke den fornærmede fysisk eller ved hjelp av GPS-sporing eller lignende, nekte den fornærmede kontakt med venner og familie eller kreve tilgang til passord på sosiale medier eller bankkontoer. Listen er ikke uttømmende.

«Nedverdiggende atferd» omfatter atferd som på ulike måter er egnet til å ydmyke eller nedverdiggende den fornærmede, eksempelvis å behandle den fornærmede dårligere enn andre, verbalt trakassere gjennom ord som hore, bitch, verdiløs, stygg eller dum, tvinge den fornærmede til å gjøre

noe som oppleves som nedverdiggende eller uverdiggende, manipulerende atferd og ikke-straffbare trusler. Et annet tilfelle som bestemmelsen etter omstendighetene kan komme til anvendelse på, er såkalte «kyskhetsavhør» som blir gjennomført i enkelte lukkede trossamfunn hvor barnet må svare på detaljerte spørsmål fra menighetens forstandere om sin seksuelle aktivitet. Listen er ikke uttømmende.

De ulike alternativene i bestemmelsen – den skremmende, plagsomme, kontrollerende og nedverdiggende opptreden – kan også foregå i kombinasjon med hverandre. Dette er ofte slik psykisk vold foregår i praksis. For samtlige alternativer må atferden, som etter gjeldende rett, være «hensynsløs». Vurderingen av om atferden er hensynsløs, beror på en konkret vurdering av blant annet atferdens alvorlighetsgrad, omfang og virkning på den fornærmede. Maktskjevhet mellom gjerningspersonen og den fornærmede er også et sentralt moment. Dersom den fornærmede er et barn, skal det mindre til for at atferden vil være hensynsløs. Det samme gjelder andre sårbare individer, for eksempel en ektefelle med utenlandsk bakgrunn som ikke har norskkunnskaper eller nettverk i Norge.

Forslaget vil ikke imøtekomme oppfordringen fra GREVIO om å innføre en egen straffebestemmelse som rammer atferd som omtalt i Istanbulkonvensjonen artikkel 33 om psykisk vold. Utvalget mener likevel at endringen bidrar til å synliggjøre at straffeloven rammer en «course of conduct which might consist of several incidents of conduct of a lower intensity», jf. GREVIOs rapport avsnitt 175. Selv om utvalget mener at GREVIOs kritikk ikke nødvendigvis bygger på en riktig forståelse av norsk straffelov, vil forslaget likevel bidra til å imøtekomme kritikken.

Utvalget anbefaler i tillegg at formuleringen «en annens fred» byttes ut med formuleringen «en annens psykiske integritet». Dette er kun en språklig justering for å gi bestemmelsen en mer moderne språkdrakt, og medfører ikke realitetsendringer.

7.6.5 Bør begrepet negativ sosial kontroll inntas i straffeloven?

Utvalget anbefaler ikke at begrepet negativ sosial kontroll tas inn i straffeloven, verken som en egen straffebestemmelse eller i én eller flere eksisterende straffebestemmelser, eller at det gjøres andre regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll er straffbart.

Göller (2020) har presentert et eksempel på hvordan et straffebud mot negativ sosial kontroll eventuelt kan se ut:

§ XXX *Grove tilfeller av negativ sosial kontroll*

Den som gjentatte ganger ved press, oppsyn, trusler (§ 263) eller tvang (§ 252) misbruker et overmaktsforhold med det formål å påføre en annen person alvorlige begrensninger i sin livsutfoldelse eller hindre dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og fremtid straffes med ...

Ved vurderingen skal det tas hensyn til personens alder og utvikling, samt til prinsippet om barnets beste.²¹¹

Utvalget anbefaler ikke at en slik straffebestemmelse innføres, eller at det gjøres andre regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll er straffbart. De samme grunner som gjør at det ikke bør innføres en egen bestemmelse om psykisk vold, gjør seg også gjeldende i spørsmålet om det bør innføres en egen straffebestemmelse om negativ sosial kontroll. Mange former for negativ sosial kontroll er allerede kriminalisert i eksisterende straffebestemmelser, som mishandling i nære relasjoner (§§ 282 og 283), trusler (§§ 263 og 264), tvang (§§ 251 og 252), frihetsberøvelse (§§ 254 og 255) og hensynsløs atferd (§ 266). Etter utvalgets syn er det ikke hensiktsmessig å innføre en egen straffebestemmelse om negativ sosial kontroll i tillegg til disse straffebestemmelsene. Endringene som foreslås i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner og § 266 om hensynsløs atferd for å styrke vernet mot psykisk vold, vil bidra til å synliggjøre at alvorlige former for negativ sosial kontroll er straffbare. Særlig gjelder dette forslaget om å innta kontrollerende atferd i straffeloven § 266, ettersom negativ sosial kontroll i stor grad dreier seg om kontrollerende atferd. Er den kontrollerende atferden «hensynsløs», vil den kunne straffes etter bestemmelsen. Disse endringene, sammen med eksisterende straffebestemmelser som kan ramme kontrollerende atferd, vil etter utvalgets syn langt på vei ivareta behovet for å synliggjøre at alvorlige former for negativ sosial kontroll er straffbare. Dette gjør at det ikke er nødvendig å innta begrepet negativ sosial kontroll i straffeloven. Utvalget ser det som en fordel at alvorlige former for negativ sosial kontroll benevnes som det de er, nemlig straffbare handlinger

²¹¹ Göller 2020: punkt 11.8.

som rammes av de alminnelige straffebudene, men uten å miste kontrollaspektet av syne.

Utvalget viser også til at lovkravet forankret i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 taler mot å innta begrepet negativ sosial kontroll i straffeloven. Som påpekt av en rekke aktører, er negativ sosial kontroll et upresist begrep. Atferden kan ta svært mange ulike former, både når det kommer til hva som kontrolleres, hvilke kontrollmidler som brukes og hvor alvorlig kontrollen er. Det er glidende overganger fra positiv, «konstruktiv» kontroll til uønsket, illegitim kontroll, over til omsorgssvikt og til slutt straffbare handlinger. I tillegg defineres og anvendes begrepet negativ sosial kontroll ulikt av forskjellige aktører. Disse forholdene gjør at begrepet er lite egnet til bruk i straffeloven. Utvalget mener det vil føre til uklarhet snarere enn klargjøring å innta begrepet negativ sosial kontroll i ett eller flere eksisterende straffebud.

Utvalget vil i tillegg trekke fram andre kriminaliseringsprinsipper som taler mot å senke terskelen for det straffbare, slik at negativ sosial kontroll kan straffes i større grad enn i dag. Det vil

ikke være proporsjonalt å kriminalisere mindre alvorlige handlinger som påvirker den enkeltes psykiske integritet, jf. skadefølgeprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet. En kriminalisering av negativ sosial kontroll vil i tillegg reise krevende avgrensinger mot foreldreansvaret etter barnelova § 30. Et straffansvar for negativ sosial kontroll kan ikke starte der foreldreansvaret slutter. Det må være rom for at foreldre utøver foreldreansvaret i strid med barnelova, uten å risikere å bli rammet av straff, jf. subsidiaritetsprinsippet. Samfunnet må ta i bruk mindre inngripende virkemidler for å motvirke uønsket eller for restriktiv utøvelse av foreldreansvaret.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget at begrepet negativ sosial kontroll ikke tas inn i straffeloven, eller at det gjøres andre endringer i straffeloven for å presisere når negativ sosial kontroll er straffbart. Utvalget understreker imidlertid at de foreslåtte endringene i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd og § 282 om mishandling i nære relasjoner vil ramme alvorlige former for negativ sosial kontroll.

Kapittel 8

Straffeloven § 282 – mishandling utøvet av storfamilien mv.

8.1 Innledning

Dette og neste kapittel følger opp det supplerende mandatet hvor utvalget er bedt om å utrede punktet fra Hurdalsplattformen av 13. oktober 2021 om å «[f]remme forslag om endringer i straffeloven § 282 (familievold) og § 283 (grov familievold) slik at disse er bedre tilpasset særtrekk ved æresvoldssaker, og sikrer at det totale kontrollregimet offeret har blitt utsatt for kan tillegges vekt i vurderingen av straffespørsmålet».

Straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner retter seg mot den som «alvorlig eller gjentatt mishandler» en person i en nær relasjon ved «trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser», jf. første ledd. Den straffbare *handlingen* i § 282 er etter utvalgets syn godt egnet til å ramme det totale kontrollregimet av både fysiske og psykiske krenkelser som æresmotivert mishandling kan bestå av. Straffeloven § 282 første ledd bokstav a til e stiller imidlertid krav om at fornærmede tilhører en nærmere bestemt *personkrets*. Denne personkretsen samsvarer ikke fullt ut med hvem som kan utøve og være utsatt for æresmotivert mishandling. Utøverne kan for eksempel være medlemmer av fornærmedes storfamilie, herunder svigerfamilie. Hvorvidt straffeloven §§ 282 og 283 bør tilpasses til æresmotivert mishandling, er derfor et spørsmål om personkretsen i mishandlingsbestemmelsen er vid nok for å

dekke æresmotivert vold, eller om den bør utvides.

Spørsmålet om personkretsen bør utvides, er etter utvalgets oppfatning ikke bare relevant for mishandling som utøves med et æresmotiv, men også for mishandling i nære relasjoner som ikke er æresmotivert. I det følgende drøftes derfor spørsmålet om utvidelse av personkrets ikke bare med tanke på æresmotivert vold og mishandling, men generelt. I neste kapittel vurderes det så om det bør gjøres endringer i straffeloven § 283 om grove overtredelser av mishandling i nære relasjoner.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Personkrets

Straffeloven §§ 282 og 283 rammer mishandling som utføres mot en nærmere bestemt personkrets, jf. § 282 første ledd bokstav a til e.

Etter *bokstav a* vernes gjerningspersonens «nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer». Samboere skal ifølge forarbeidene forstås som «to personar som lever saman i eit ekte-skapsliknande forhold».¹ Både ektefeller og samboere kan være av forskjellig eller samme kjønn. Både nåværende og tidligere ektefelle, og nåværende og tidligere samboere omfattes.

¹ Prop. 105 L (2010–2011) merknader til § 282.

Boks 8.1 Mishandling i nære relasjoner

Hva som utgjør en nær relasjon kan variere, og er blant annet kulturelt betinget. I enkelte miljøer har storfamilien en tilsvarende funksjon som kjernefamilien: Den er en sosial institusjon som på den ene siden kan bidra til trygghet og sikkerhet for enkeltindividet, men også økt kontroll over individet. Mishandling i nære relasjo-

ner kan utøves av medlemmer av fornærmedes storfamilie. I dette kapittelet foreslår utvalget å utvide personkretsen i straffeloven §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner til også å omfatte slektninger i storfamilien. Dette gjelder uavhengig av om ære er motiv for mishandlingen.

Bokstav b omfatter for det første gjerningspersonens «slektninger i rett nedstigende linje». Dette betyr gjerningspersonens egne barn, barnebarn og videre slektsledd. For det andre omfattes gjerningspersonens «nåværende eller tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje», som stebarn og barn som tidligere ektefelle eller samboer har fått i ny relasjon.

Etter *bokstav c* vernes gjerningspersonens «slektning i rett oppstigende linje», det vil si foreldre, besteforeldre og videre slektsledd.

Bokstav d verner personer i gjerningspersonens «husstand». Ordlyden «husstand» tilsier at gjerningspersonen og fornærmede må bo i samme bolig. Ifølge forarbeidene er vurderingstemmet om partene bor sammen og har felles husholdning. Det kan for eksempel omfatte kjærester eller venner som bor i kollektiv.²

Bokstav e omfatter personer i gjerningspersonens «omsorg». Ordlyden lest i sammenheng med alternativet «husstand» tilsier at det ikke stilles krav til at partene har felles bosted. Alternativet er ifølge forarbeidene inkludert «for ikke å utelukke andre som det er grunn til å beskytte».³ Det kan for eksempel omfatte en mann som ikke deler husstand med en kvinne som har barn, men som har et mer varig forhold til henne og derigjennom er aktivt involvert i barnas liv i form av barnepass, fritidsaktiviteter og annet. Det har vært tatt til orde for at ledere i trossamfunn etter omstendighetene bør regnes som «omsorgspersoner», og dermed omfattes av bokstav e om mishandling av «noen i sin omsorg».⁴ Det er usikkert om omsorgsbegrepet etter gjeldende rett kan strekkes så langt, jf. lovkravet.

Ifølge forarbeidene fanger dagens personkrets i straffeloven § 282 bokstav a til e opp de relasjonene som «denne typen mishandling i praksis foregår i».⁵ Avgrensningen kan videre forstås ut fra formålet med bestemmelsene. Ifølge forarbeidene kjennetegnes mishandling i nære relasjoner av «tillitsbruddet, den psykologiske bindingen mellom gjerningsmannen og offeret, og det at handlingen skjer i hjemmet».⁶ Disse særtrekkene gjør at fornærmede «i begrenset grad kan føle seg trygg, og [...] forsterker frykten og risikoen for langvarige skadevirkninger hos offeret».⁷ Høy-

terett har uttalt at bestemmelsene tar sikte på å ramme tilfeller der det er en «følelsmessig tilknytning og avhengighet mellom fornærmede og gjerningspersonen», jf. HR-2017-667-A.⁸ Denne tilknytningen og avhengigheten mellom partene gjør at handlingene anses mer skadelige enn likeartede krenkelser utenfor en slik nær relasjon.

Dersom gjerningspersonen verken bor sammen med eller drar omsorg for fornærmede, rammer ikke §§ 282 og 283 mishandling utført av fornærmedes onkel, tante, fetter, kusine, søsken, nevø, niese og svigerfamilie (som svigerforeldre, svigerinner og svogere), samt disse slektingenes ektefeller eller samboere. Handlinger utført av disse personene er likevel ikke straffrie. For det første kan slike handlinger straffes som medvirkning til mishandling i nære relasjoner, jf. straffeloven § 15 sammenholdt med §§ 282 og 283. For det andre kan vold og andre krenkelser begått av en personkrets som faller utenfor mishandlingsbestemmelsene, rammes av flere andre straffebestemmelser. For eksempel kan straffebudene om trusler (§§ 263 og 264), tvang (§§ 251 og 252), frihetsberøvelse (§§ 254 og 255), hensynsløs atferd (§ 266), alvorlig personforfølgelse (§ 266 a), vold (§§ 271 til 274), drap (§ 275) og forbund om drap eller å volde betydelig skade på kropp og helse (§ 279) komme til anvendelse. Trusler mot et vitne for å påvirke hen til å trekke tilbake forklaringen sin, kan straffes etter straffeloven §§ 157 og 158 om motarbeiding av rettsvesenet.⁹ Ingen av disse straffebudene oppstiller et relasjonskrav mellom fornærmede og gjerningsperson. Også medvirkning til overtredelse av de ovennevnte bestemmelsene er straffbart, jf. straffeloven § 15.

LF-2019-63144 gir et eksempel på at slektinger som faller utenfor personkretsen i § 282, kan dømmes både for medvirkning til mishandling og etter andre straffebestemmelser. I saken ble fornærmedes onkel dømt for medvirkning til grove trusler og grov mishandling, jf. straffeloven §§ 15, 264 og 283. Fornærmedes familie ble av lagmannsretten beskrevet som en:

[...] strengt kollektivistisk, patriarkalsk familie, med klare forventninger til kjønnsroller, hvor vold og kontroll benyttes som redskap for å regulere familiemedlemmers adferd. Familiens ære er utvilsomt viktig, og det er maktpåliggende for de tiltalte å unngå at familien kommer i vanære, eksempelvis gjennom å ha

² Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) merknader til straffeloven 1902 § 219.

³ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.4.3.

⁴ Høydal og Skjømming 2020: side 20-21.

⁵ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.4.3.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ HR-2017-667-A (avsnitt 28).

⁹ Se for eksempel LB-2018-48002 og LB-2017-149462.

utenomekteskapelige forhold eller ved skilsmisser.¹⁰

Om onkelens (A) rolle i familien uttalte lagmannsretten følgende:

[S]om eldste onkel i storfamilien har [A] tatt betydelig ansvar for hele storfamilien. [...] A har overfor D utøvd kontroll og iverksatte sanksjoner overfor henne, dels selv og dels med bistand fra øvrige familiemedlemmer, ut over det som følger av hans ansvar som familiens overhode. Bs trussel om å ringe A, hvis D ikke ville ha samleie med ham, illustrerer godt den rolle han hadde i storfamilien. At han ble orientert da det oppsto rykter om at D hadde kontakt med andre menn, og fulgte opp dette med voldsutøvelse mot D, viser det samme.

På bakgrunn av sin sentrale rolle i familien, samt alvorligheten av de straffbare handlingene, fikk onkelen en strengere straff for sin medvirkerrolle (fire års fengsel) enn ektefellen (tre års fengsel).

8.2.2 Medvirkning

Medvirkning til mishandling i nære relasjoner er straffbart etter straffeloven § 15. For å kunne bli dømt for medvirkning må tiltalte som hovedregel ha bidratt fysisk ved den faktiske utførelse av handlingen (fysisk medvirkning) eller positivt tilskyndet til handlingen eller styrket gjerningspersonens forsett (psykisk medvirkning).¹¹ I de siste tiårene er det også utviklet en tredje form – såkalt passiv medvirkning, hvor det ansvarsbetingende forholdet først og fremst er hva vedkommende burde ha gjort, ikke hva vedkommende har gjort. Den klare hovedregel er at ren passivitet ikke er straffbart etter § 15. Etter gjeldende rett kreves det noe mer, som for eksempel at den som forholder seg passiv, har en slik tilknytning til situasjonen, gjerningspersonen eller den fornærmede at vedkommende har en forpliktelse til å forsøke å forhindre handlingene. Straffansvaret for passiv medvirkning til mishandling for personer med omsorgsansvar for barn er aktualisert i tre nyere høyesterettsavgjørelser fra 2019 og 2020.

I HR-2019-561-A (stemorddommen) ble en stemor dømt for passiv medvirkning til mishandling av et barn hun hadde omsorgsansvar for, selv om

hun hadde gjort enkelte handlinger for å forhindre mishandlingen. I HR-2019-2205-A (stefardommen) ble en stefar dømt for medvirkning til mishandling av sine stebarn, da han måtte anses som en omsorgsperson for barna og dermed hadde en særlig plikt til å gripe inn. I HR-2020-1343-A (fardommen) ble en far dømt for passiv medvirkning til morens mishandling av to spedbarn. Han hadde vært fraværende da barna ble mishandlet, men var kjent med at mishandlingen hadde skjedd uten å gripe inn eller søke ekstern hjelp. Den som har omsorgsansvar for et barn, kan straffes for medvirkning til mishandling dersom hen helt eller delvis har unnlatt å foreta seg noe som var egnet til å motvirke gjerningspersonens lovbrudd, og som det etter omstendighetene var mulig og rimelig å kreve. Om handleplikten er oppfylt, beror på en helhetlig vurdering av tilknytningen til barnet og den konkrete situasjonen, hvor det blant annet legges vekt på lovbruddenes alvorlighetsgrad, hvor omfattende og lenge de har pågått, barnets alder, utvikling og sosiale situasjon, styrkeforholdet og relasjonen mellom omsorgspersonen og gjerningspersonen, om omsorgspersonen hadde en særlig foranledning til å gripe inn ut fra sin kunnskap om tidligere lovbrudd mot barnet, og hvilke virkemidler og handlingsalternativer omsorgspersonen hadde til rådighet for å gripe inn. Handleplikten inntreffer først når omsorgspersonen får en slik kunnskap om situasjonen at personen holder det for mest sannsynlig at mishandling skjer, jf. HR-2020-1343-A.¹²

8.2.3 Andre virkninger knyttet til straffeloven § 282 om mishandling

Etter straffeloven § 196 foreligger det en plikt til å avverge mishandling. Forsøk på mishandling i nære relasjoner er straffbart etter straffeloven § 16. Straffeloven §§ 282 og 283 er omfattet av reglene om utskutt tidspunkt for foreldelse, slik at utgangspunktet for foreldelsesfristen er den dagen den fornærmede fyller 18 år, jf. straffeloven § 87 første ledd annet punktum.

Straffeloven §§ 282 og 283 er ikke unntatt fra kravet om dobbel straffbarhet, jf. straffeloven § 5. I høringsnotat 27. oktober 2020 om endringer i straffeprosessloven og straffeloven (overprøving av saksstyrende avgjørelser ved anke mv.) foreslår Justis- og beredskapsdepartementet å gjøre unntak fra kravet om dobbelt straffbarhet for mishandling i nære relasjoner og frihetsberøvelse.¹³

¹⁰ Under punktet Bevisvurderingen under skyldspørsmålet for tiltalen post I, A.

¹¹ Se for eksempel Rt. 2014 s. 466 (avsnitt 15), som gjaldt medvirkning til legemskrenkelser, trusler og skadeverk.

¹² HR-2020-1343-A (avsnitt 23).

¹³ Justis- og beredskapsdepartementet 2020: kapittel 6.

Saken er i skrivende stund til behandling i departementet.

Saker om mishandling i nære relasjoner skal i henhold til Riksadvokatens rundskriv RA-2023-2 prioriteres av politiet og påtalemyndigheten.¹⁴ Dette innebærer blant annet at saken skal gis forrang ved knapphet på ressurser. Mishandling i nære relasjoner rammes av straffeloven § 282. Rundskrivet om prioritering og etterforskning i saker om vold i nære relasjoner gjelder så langt det passer på krenkelser i nære relasjoner som ikke kan karakteriseres som mishandling, men som er straffbare etter andre bestemmelser. Personkretsen angitt i straffeloven § 282 gir en naturlig avgrensning, men rundskrivet kan også gi veiledning ved etterforskningen av straffbare forhold i andre relasjoner, for eksempel kjæresteforhold.

8.3 Andre lands rett

8.3.1 Danmark

Den danske straffeloven inneholder ikke et eget straffebud om æresmotivert vold. Æresmotivert vold kan, som i norsk rett, rammes av de alminnelige straffebudene om vold, vold i nære relasjoner, psykisk vold, tvang og trusler.

Straffeloven § 243 om psykisk vold omfatter tilfeller der gjerningspersonen «tilhører» eller er «nært knyttet til» fornærmedes husstand, noe som skal forstås på samme måte som straffeloven § 244 andre ledd om fysisk vold. Paragraf 243 går imidlertid lenger enn § 244 andre ledd, ved at den også rammer tilfeller der gjerningspersonen «tidligere har haft en sådan tilknytning». Alternativet omfatter gjerningspersoner som tidligere har vært en del av eller vært nært tilknyttet husstanden, som for eksempel en ekskjæreste eller et familiemedlem som ikke lenger kommer hjem til fornærmede.¹⁵

Straffeloven § 244 om fysisk vold rammer generelt den som «øver vold mod eller på anden måde angriber en andens legeme». Etter bestemmelsens andre ledd økes straffen fra tre til seks år dersom volden er utført gjentatte ganger over en periode av en person «i eller nært knyttet til den forurettedes husstand». Alternativet «i [...] husstand» omfatter personer som bor med fornærmede, som foreldre, steforeldre eller pleiefor-

eldre, søsken og samboere.¹⁶ Alternativet «nært knyttet til [...] husstand» omfatter en videre krets, som kan omfatte tidligere ektefeller som fortsatt er en del av husholdningen fordi deres felles barn bor der, eller en onkel som hjelper til med å oppdra fornærmedes barn. Det må ifølge forarbeidene gjøres en konkret vurdering av blant annet om partene har eller tidligere har hatt samme folkeregisteradresse, om det er et avhengighetsforhold mellom partene, om de er i slekt, og om gjerningspersonen regelmessig kommer hjem til fornærmede. Etter § 245 om «legemsangreb af særligt rå, brutal eller farlig karakter» og «mishandling» anses det som en særlig skjerpene omstendighet dersom handlingen er begått mot en person under 18 år av en person «i eller nært knyttet til den forurettedes husstand».

8.3.2 Sverige

Hedersförtryck, på norsk «æresundertrykkelse», rammes av den svenske straffeloven (brottsbalken 1962:700) 4 kapittel 4 e §, se nærmere omtale av bestemmelsen i utredningens punkt 10.3.1. Straffebestemmelsen er ikke begrenset til en bestemt personkrets. I forarbeidene begrunnes dette med at utøver av æresmotivert vold ikke nødvendigvis befinner seg innenfor fornærmedes nærmeste slekt, men også kan være en fjernere slektning som aldri har levd med fornærmede, eller personer som ikke er i slekt med fornærmede overhodet.¹⁷ Et eksempel er ifølge forarbeidene en forelder til fornærmedes partner.¹⁸

Grov fridskränkning (4 kap. 4 a §) rammer nærmere bestemte straffbare handlinger som utføres mot gjerningspersonens «närstående eller tidigare närstående person». Vilåret *närstående* omfatter ifølge forarbeidene både personer som gjerningspersonen har eller har hatt et forhold til, som for eksempel ektefeller eller samboere, og personer i slekt med gjerningspersonen, som foreldre, barn eller stebarn, søsken og andre nære slektninger. Det kreves normalt at gjerningspersonen og fornærmede bor eller har bodd sammen.¹⁹ I NJA 2004 s. 97 kom den svenske Høyesterett imidlertid til at gjerningspersonens kjæreste var nærstående til gjerningspersonen, selv om partene ikke bodde sammen. Det sentrale var om relasjonen var preget av «en praktisk och

¹⁴ Riksadvokatens rundskriv RA-2023-2 om vold i nære relasjoner.

¹⁵ 2018/1 LSF 139 *Forslag til Lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love (Selvstændig bestemmelse om psykisk vold)*, merknader til straffeloven § 243 om psykisk vold.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ SOU 2020:57 *Ett särskilt hedersbrott* side 163-164; Prop. 2021/22:138 *Ett särskilt brott för hedersförtryck* side 20.

¹⁸ SOU 2020:57 side 164.

¹⁹ Prop. 1997/98:55 *Kvinnofrid* side 131 flg.

känslomässig bindning av inte obetydlig varaktighet», noe som innebærer at parten befinner seg i en «særskilt utsatt situation».

Grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § andre ledd) rammer tilsvarende handlinger som grov fridskränkning i 4 kap. 4 a § første ledd, dersom handlingene er utført av en mann mot en kvinne som han «är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äkten-skapsliknande förhållanden». Strafferammen er den samme i første og andre ledd.

8.3.3 Storbritannia

Storbritannia har ikke en egen straffebestemmelse om æresmotivert kriminalitet. Slike handlinger skal ifølge det britiske innenriksdepartementet straffefølges etter Domestic Abuse Act 2021, som kriminaliserer vold i nære relasjoner. Bestemmelsen stiller krav til at gjerningspersonen og fornærmede er «personally connected», jf. § 1 andre ledd bokstav a. Vilkåret «personally connected» er i § 2 definert slik:

- (a) they are, or have been, married to each other;
- (b) they are, or have been, civil partners of each other;
- (c) they have agreed to marry one another (whether or not the agreement has been terminated);
- (d) they have entered into a civil partnership agreement (whether or not the agreement has been terminated);
- (e) they are, or have been, in an intimate personal relationship with each other;
- (f) they each have, or there has been a time when they each have had, a parental relationship in relation to the same child (see subsection (2));
- (g) they are relatives.

Begrepet *relative* (slektning) i § 2 bokstav g skal forstås i tråd med Family Law Act 1996 c. 27 § 63(1), jf. Domestic Abuse Act 2021 § 2 tredje ledd. Denne loven definerer *relative* slik:

- (a) the father, mother, stepfather, stepmother, son, daughter, stepson, stepdaughter, grandmother, grandfather grandson or granddaughter of that person or of that person's [spouse, former spouse, civil partner or former civil partner], or
- (b) the brother, sister, uncle, aunt, niece [, nephew or first cousin] (whether of the full

blood or of the half blood or [by marriage or civil partnership]) of that person or of that person's [spouse, former spouse, civil partner or former civil partner],

and includes, in relation to a person who [is cohabiting or has cohabited with another person], any person who would fall within paragraph (a) or (b) if the parties were married to each other [or were civil partners of each other].

Det britiske innenriksdepartementet har gitt forklarende retningslinjer, kalt «statutory guidance», til Domestic Abuse Act 2021, der æresmotivert kriminalitet defineres som «a crime or incident which has or may have been committed to protect or defend the perceived honour of the family and/or community, or in response to individuals trying to break away from constraining 'norms' of behaviour that their family or community is trying to impose». ²⁰ Departementet peker på at slik kriminalitet typisk er utført av «a member or members of the family or extended family». ²¹

8.4 Utvalgets vurderinger og forslag

8.4.1 Bør personkretsen i § 282 utvides med flere relasjoner?

Utvalget mener det er behov for å utvide personkretsen i §§ 282 og 283 til å ramme flere slektninger i storfamilien. En utvidelse vil etter utvalgets syn bidra til å styrke vernet mot mishandling som utøves i en storfamilielkontekst, og bedre gjenspeile det mangfoldet av familier som finnes i Norge i dag, uavhengig av om mishandlingen har skjedd med ære som motiv. Straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner gjenspeiler i dag den tradisjonelle kjernefamilien, der den øvrige slekten har mindre innflytelse. Hva som utgjør nære relasjoner for den enkelte kan imidlertid variere og kan være kulturelt betinget. Slik avgrensningen lyder i dag, vil relativt nære slektninger, slik som for eksempel tilfeller der fornærmede er gjerningspersonens søster, kusine eller niese, falle utenfor personkretsen i § 282, med mindre gjerningsperson og fornærmede tilhører samme husstand.

Selv om en del personer i storfamilien ikke omfattes av personkretsen i §§ 282 og 283, kan de som nevnt i dag straffes både for medvirkning til mishandling og etter andre straffebestemmelser.

²⁰ The Home Office 2022: avsnitt 87.

²¹ The Home Office 2022: avsnitt 88.

Eksisterende straffebestemmelser gir etter utvalgets syn likevel ikke et tilstrekkelig vern mot mishandling utøvet av medlemmer i en storfamilie. Et særpreg ved straffeloven §§ 282 og 283 er at bestemmelsene rammer det *samlede handlingsmønsteret* av flere krenkelser av både fysisk og psykisk art, i motsetning til enkeltstående krenkelser. Også handlinger som isolert sett ikke er straffbare, eller rammes av andre straffebestemmelser kan inngå i vurderingen av om krenkelsene utgjør mishandling. Mishandling utøvd i storfamilien preges nettopp av et slikt helhetlig mønster av både fysiske og psykiske krenkelser over tid.

Utvalget mener at en utvidelse av personkretsen er i samsvar med formålet med bestemmelsene. Krenkelser i en nær relasjon har et særlig skadepotensial for fornærmede sammenlignet med likeartede krenkelser utenfor en nær relasjon. Dette skyldes at krenkelsene som oftest foregår over lengre tid, og den psykologiske bindingen mellom gjerningspersonen og fornærmede kan gi lovbruddet en særlig alvorlig karakter.²² Etter utvalgets vurdering kan det samme gjelde også utenfor det som kan defineres som en tradisjonell, norsk kjernefamilie, som primært består av foreldre, barn, besteforeldre og medlemmer i husstanden. I enkelte miljøer har storfamilien en tilsvarende funksjon som kjernefamilien, se kapittel 3. Storfamilien, som består av blant andre onkler, tanter, fettere, kusiner og svigerfamilien, utgjør en sosial institusjon som gir enkeltindividet trygghet og sikkerhet. Individet forventes til gjengjeld å innordne seg storfamiliens normer, verdier og beslutninger. I en slik familiestruktur kan individet være like emosjonelt og praktisk avhengig av storfamilien som av kjernefamilien. Slektninger i storfamilien kan derfor reelt sett være i en posisjon til å utøve mishandling av den karakter som rammes av §§ 282 og 283. Etter utvalgets mening bør bestemmelsene derfor fange opp mishandling som utøves innenfor slike storfamiliestrukturer.

Utvidelsen vil også tilpasse straffeloven §§ 282 og 283 til særtrekk ved æresmotivert kriminalitet, jf. utvalgets supplerende mandat. Æresmotivert kriminalitet er ofte kollektiv, altså utført av flere personer i fellesskap. Utøverne kan være medlemmer av fornærmedes storfamilie som ikke tilhører fornærmedes husstand, for eksempel fornærmedes onkel eller svigerfamilie.

En innvending mot forslaget kan være at virkeområdet til straffeloven §§ 282 og 283 vil utvides i for stor grad. I en storfamilie har noen en nær

relasjon til fornærmede mens andre er mer perifer. For å kunne straffe etter bestemmelsene er det imidlertid et krav at gjerningspersonen har «mishandlet» fornærmede. Mishandlingskravet innebærer en høy terskel for straffansvar og gjerningspersonen må ha en slik relasjon til fornærmede at hen kan utføre mishandling. Ikke alle besteforeldre eller tidligere ektefeller vil være i en slik posisjon, men de omfattes likevel av nåværende §§ 282 og 283. Det samme bør gjelde for medlemmer av storfamilien, som for eksempel onkler, tanter eller svigerforeldre.

Straffeloven §§ 282 og 283 medfører enkelte rettsfølger som ikke gjelder for eksempelvis straffebestemmelsene om tvang og trusler. Strafferammen etter §§ 282 og 283 er høyere enn de alminnelige voldsstraffebudene, og straffenivået er også vanligvis strengere. Straffeloven §§ 282 og 283 er videre et prioritert område for politiet og påtalemyndigheten, noe som framgår av riksadvokatens rundskriv *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen*.²³ Bestemmelsene er også omfattet av avvergingsplikten etter straffeloven § 196. Videre vil en domfellelse for overtredelse av straffeloven § 282 vises på en barneomsorgsattest etter politiregisterloven § 39. Ved overtredelse av straffeloven § 282 er fristen for foreldelse av straffansvar utskutt slik at den først begynner å løpe den dagen den fornærmede fyller 18 år, se § 87 første ledd andre punktum. Til slutt kan det nevnes at Justis- og beredskapsdepartementet 27. august 2020 sendte på høring et forslag om diverse endringer i straffeloven og straffeprosessloven, der det blant annet foreslås å innføre unntak for kravet om dobbel straffbarhet for straffeloven §§ 282 og 283.²⁴ Etter utvalgets syn bør disse rettsfølgene også få anvendelse ved mishandling begått av medlemmer i storfamilien.

Utvalget legger også en viss vekt på at en utvidelse av personkretsen vil markere samfunnets fordømmelse av mishandling utøvd av storfamilien, noe som vil kunne ha en viss allmennpreventiv effekt mot slik kriminalitet.

8.4.2 Hvilke relasjoner bør bestemmelsen utvides til?

Utvalget foreslår å utvide personkretsen i § 282 til å ramme mishandling rettet mot konkrete opplistede slektninger i storfamilien. Hensynet til klarhet og presisjon tilsier at utvidelsen av personkretsen bør være så klar at det ikke vil være tvil

²² Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 6.11.

²³ Riksadvokatens rundskriv RA-2023-1 punkt IV.

²⁴ Justis- og beredskapsdepartementet 2020.

om hvorvidt en spesifikk relasjon rammes av bestemmelsene. Lovendringen vil synliggjøre at mishandling i nære relasjoner kan utøves av personer utenfor husstanden og den tradisjonelle kjernefamilien, noe som kan virke preventivt mot mishandling i storfamilien. En ulempe med å utvide personkretsen med konkrete grupper, er at listen over personer blir kasuistisk og lang. Dette er likevel et mindre tungtveiende argument enn hensynet til presisjon og forutberegnelighet.

Både det svenske straffebudet om grov fridskränkning og det danske straffebudet om psykisk vold oppstiller abstrakte relasjonskrav, som innebærer at domstolene i hvert enkelt tilfelle må vurdere om den konkrete relasjonen omfattes av bestemmelsene. Utvalget anbefaler ikke at dette gjøres i straffeloven § 282. Dette vil gjøre rettstilstanden upresis og lite forutberegnelig, noe som er problematisk i lys av klarhetskravet. Straffeloven § 282 er allerede kritisert i juridisk teori for å ha en vag utforming.²⁵

Utvalget foreslår at personkretsen utvides til å omfatte nærmere bestemte personer i gjerningspersonens storfamilie. Utøvere av mishandling innenfor en storfamilie kan være onkler, tanter, fettere, kusiner, søsken, svigerforeldre og svogere. For eksempel kan fornærmedes onkel være den øverste lederen i familien, og dermed utøve en betydelig makt over fornærmede. Også en bror eller fetter kan være primærutøver av mishandlingen, selv om han ikke bor sammen med fornærmede.

Selv om utøvere av vold i en storfamilie, herunder æresmotivert vold, ofte er menn, kan også kvinner være utøvere, se kapittel 3. Likestillingshensyn tilsier en kjønnsnøytral utforming, noe departementet også vektla ved revisjonen av §§ 282 og 283 i 2005.²⁶ Utvalget foreslår derfor at både mannlige og kvinnelige slektninger i storfamilien rammes.

Utvalget foreslår etter dette at bestemmelsen utvides til å omfatte en gjerningsperson som mishandler sin bror, søster, onkel, tante, niese, nevø og søskenbarn. I tillegg foreslås det å utvide bestemmelsen til å omfatte gjerningspersonens svigerfamilie og enkelte grupper inngiftede slektninger, som ektefelle og samboere til gjerningspersonens barn, onkler, tanter, nieser, nevøer og søskenbarn.

I tilfeller hvor en person har brutt ut av et ekteskap, vil tidligere svigerfamilie fortsatt kunne være i posisjon til å mishandle vedkommende. En

viktig del av begrunnelsen for at tidligere ektefelle og samboer omfattes av bestemmelsen i dag, er at mishandlingen ikke nødvendigvis opphører ved et samlivsbrudd, men at den snarere kan tilta.²⁷ Tilsvarende grunner taler for at tidligere inngiftede slektninger og tidligere svigerfamilie bør omfattes av personkretsen i § 282. En slik utvidelse vil imidlertid gjøre personkretsen svært omfattende, og formodningen om at relasjonen fremdeles er «nær» er mindre. Utvalget mener derfor at en slik utvidelse av bestemmelsen ikke bør gjøres i denne omgang. Disse personene kan fortsatt straffes for medvirkning til mishandling og etter andre straffebestemmelser, se punkt 8.2.2.

Utvalget foreslår ikke at fjernere slektninger, for eksempel tremenninger, omfattes av personkretsen. Personer uten relasjon gjennom slektenskap vil heller ikke omfattes. Selv om for eksempel ledere i lukkede trossamfunn og andre lukkede miljøer i praksis kan ha innflytelse innad i miljøet og være en pådriver for mishandlingen, mener utvalget at slike grupper ikke bør omfattes. Det ville medføre at personkretsen ikke lenger bare er nære relasjoner, men også andre grupper med makt og innflytelse over fornærmede. Etter utvalgets syn vil dette være en for stor utvidelse og vanne ut bestemmelsen i for stor grad. Personer som faller utenfor den utvidede personkretsen, vil som i dag kunne rammes av medvirkningsansvaret etter § 15 eller øvrige straffebestemmelser som rammer de konkrete handlingene.

Utvalget har vurdert om følelsesmessige relasjoner slik som kjæresteforhold, vennsforhold eller andre typer relasjonelle forhold bør omfattes av personkretsen i § 282. Etter utvalgets vurdering er ikke dette tilrådelig på grunn av kravet til klart rettsgrunnlag, jf. Grunnloven § 96, jf. EMK artikkel 7. «Kjærester» kan omfatte en rekke ulike relasjoner, fra helt kortvarige forhold til langvarige intime relasjoner. Etter utvalgets oppfatning er det heller ikke nødvendig å utvide personkretsen i § 282 til å gjelde «kjærester» for å tilfredsstille kriminaliseringsforpliktelsene etter Istanbul-konvensjonen. Konvensjonens artikkel 3 bokstav b definerer mishandling i nære relasjoner (domestic violence) som «all acts of physical, sexual, psychological or economic violence that occur within the family or domestic unit or between former or current spouses or partners, whether or not the perpetrator shares or has shared the same residence with the victim». Det er derimot ikke et krav etter konvensjonen at hele personkretsen

²⁵ Se for eksempel Aas og Andersen 2017: side 236-254; Øyen 2019: side 525-526.

²⁶ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.4.3.

²⁷ Ibid.

som omfattes av artikkel 3 bokstav b er kriminalisert i straffeloven § 282. Kjæresten vil for eksempel omfattes av andre bestemmelser i straffeloven, herunder straffeloven § 266 om hensynsløs atferd. Se for øvrig framstillingen i kapittel 7 om andre straffebestemmelser som kan være relevante for handlinger begått mot kjæresten.

8.4.3 Forslagets forhold til menneskerettighetene og diskrimineringsforbudet

Utvidelsen av personkretsen i straffeloven §§ 282 og 283 vil ikke være en nykriminalisering i seg selv, men innebærer at handlinger som ellers subsumeres under andre straffebestemmelser, kan anses som mishandling i nære relasjoner, med påfølgende høyere strafferamme. En slik utvidelse vil etter utvalgets syn være i samsvar med de konstitusjonelle, menneskerettslige og kriminalpolitiske kravene og prinsippene omtalt i kapittel 6.

Utvidelsen er forankret i vektige legitime formål, nemlig å verne sårbare grupper mot alvorlige straffbare handlinger. Det er behov for et styrket rettsvern for personer utsatt for mishandling utøvet av medlemmer av storfamilien. Utvidelsen er etter utvalgets syn egnet til og nødvendig for å beskytte fornærmede mot krenkelser av deres fysiske og psykiske integritet. Forslaget innebærer at fornærmede i større grad vernes mot et helhetlig mønster av fysiske og psykiske krenkelser, også når krenkelsene utøves av fornærmedes onkel, tante, bror, fetter, svigermor eller andre slektninger i storfamilien. Fornærmede kan være emosjonelt, praktisk og økonomisk avhengig av andre enn dem som inngår i den tradisjonelle kjernefamilien, og befinne seg i en særskilt utsatt posisjon. Endringen er etter utvalgets oppfatning et forholdsmessig tiltak. Det er fremdeles et krav om at handlingene utgjør mishandling, noe som setter en høy terskel for straffbarhet. Kriminalisering kan etter utvalgets syn ha en avskrekkende effekt og tydelig signalisere at mishandling begått av medlemmer av en storfamilie straffes like strengt som mishandling utført av medlemmer av offerets kjernefamilie. Kriminaliseringen sender også et tydelig signal om styrket vern mot æresmotivert kriminalitet.

Utvalget har vurdert om forslaget om å ta flere relasjoner inn i mishandlingsbestemmelsen kan være i strid med diskrimineringsforbudet, jf. Grunnloven § 98 andre ledd og EMK artikkel 14. Diskrimineringsforbudet er inntatt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6.²⁸ Selv om forslaget om utvidet personkrets i straffeloven § 282 er nøy-

tralt utformet, vil det få særlig betydning for deler av minoritetsbefolkningen med innvandrerbakgrunn fra enkelte land, hvor storfamilien tradisjonelt har en tilsvarende funksjon som kjernefamilien. En indirekte forskjellsbehandling er lovlig dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, jf. lovens § 9.

Utvalget mener at en eventuell indirekte forskjellsbehandling er begrunnet i et saklig behov, og at utvidelsen av personkretsen ikke går lenger enn nødvendig. Det kan tenkes at etterforskningen i saker om mishandling i nære relasjoner i familier med innvandrerbakgrunn fra enkelte land vil rettes inn mot flere personer enn i familier som ikke har slik bakgrunn. Den ulempen medlemmer av storfamilien kan bli utsatt for som følge av at etterforskningen går bredt ut, er etter utvalgets vurdering likevel ikke uforholdsmessig i lys av behovet for å verne utsatte personer mot alvorlige kriminelle handlinger.

En eventuell indirekte forskjellsbehandling som følge av forslaget, har etter dette et legitimt og saklig formål og er etter utvalgets syn nødvendig for å oppnå formålet med bestemmelsen. Utvalget kan ikke se at dette er et uforholdsmessig tiltak overfor deler av minoritetsbefolkningen hvor storfamilien og utvidet slekt tradisjonelt har en tilsvarende funksjon som kjernefamilien.

8.4.4 Språklige endringer av nåværende personkrets

En forutsetning for forutsigbarhet og et godt rettsvern er at lovgivningen er utformet på en klar og tydelig måte, med et lett tilgjengelig språk. Ved utforming av lovbestemmelser bør det også tas hensyn til nåværende eller framtidige digitale saksbehandlingssystemer bestemmelsen skal virke i. Bestemmelsen er etter utvalgets mening tungt utformet i dag. Det er behov for en språklig forenkling av personkretsen. Ved å dele opp bestemmelsen slik utvalget foreslår blir det også mulig å føre mer detaljert statistikk i nåværende eller framtidige saksbehandlingssystemer i politiet. Utvalget anbefaler på denne bakgrunn en mer oppdelt og lettfattelig oppstilling av relasjoner enn slik bestemmelsen er utformet i dag. Det vises til lovforslaget om endringer i straffeloven § 282 og merknadene til bestemmelsen.

²⁸ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

Kapittel 9

Straffeloven § 283 om grov mishandling i nære relasjoner

9.1 Innledning

Straffeloven § 283 skjerper strafferammen for mishandling i nære relasjoner fra fengsel inntil 6 år til fengsel inntil 15 år, dersom mishandlingen er grov. Bestemmelsen lister opp enkelte momenter som særlig skal legges vekt på i grovhetsvurderingen. I dette kapitlet vurderer utvalget om flere momenter bør tas inn i bestemmelsen, slik at den blir «bedre tilpasset særtrekk ved æresvoldssaker», jf. supplerende mandat.

Et særtrekk ved æresmotivert vold er at den ofte er kollektiv. Derfor vurderer utvalget om mishandling begått av flere i fellesskap bør synliggjøres i bestemmelsen som et moment i grovhetsvurderingen. Videre drøfter utvalget om mishandling begått med et æresmotiv bør tas inn som et eget moment. Drøftelsen og konklusjonen må ses i sammenheng med utvalgets forslag om at æresmotiv skal tas inn som et straffskjerpene moment i straffeloven § 77 om skjerpene omstendigheter, se kapittel 10.

Utvalget skal også vurdere om det er behov for andre endringer eller ytterligere regulering for å gi utsatte et tilstrekkelig godt rettsvern i saker om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold, jf. mandatets innledende del. Barn er særlig sårbare for mishandling og potensialet for psykiske følgeskader er betydelig. Staten har derfor et særlig ansvar for å beskytte barn. Utvalget vurderer derfor om mishandling begått mot en person under 18 år bør tas inn i straffeloven § 283 som et moment det særlig skal legges vekt på i vurderingen av om mishandlingen er grov.

9.2 Gjeldende rett

Straffeloven § 283 er ikke et eget straffebud, men skjerper straffen for tilfeller av grov mishandling i nære relasjoner, jf. § 282. Bestemmelsen lyder slik:

§ 283. Grov mishandling i nære relasjoner

Grov mishandling i nære relasjoner straffes med fengsel inntil 15 år. Ved avgjørelsen av om mishandlingen er grov skal det særlig legges vekt på om den har hatt til følge betydelig skade eller død, og for øvrig

- a. dens varighet,
- b. om den er utført på en særlig smertefull måte, eller har hatt til følge betydelig smerte, eller
- c. om den er begått mot en forsvarsløs person.

Hvorvidt mishandlingen er grov, avhenger av en konkret skjønnsmessig helhetsvurdering, der det særlig skal legges vekt på visse momenter. Særlig viktig er det om mishandlingen har hatt til følge betydelig skade eller død. jf. første ledd andre punktum.¹ Betydelig skade er nærmere definert i straffeloven § 11. For øvrig skal det legges vekt på mishandlingens varighet, om den er utført på en særlig smertefull måte, eller har hatt til følge betydelig smerte, eller om den er begått mot en forsvarsløs person, jf. bokstav a til c. Bestemmelsen er ikke uttømmende. Det kan dermed legges vekt på andre momenter enn de opplistede. Dette følger av formuleringen «særlig legges vekt på». I en høyesterettsdom fra 2019 la for eksempel førstvoterende vekt på fornærmedes «særlig vanskelige situasjon som nylig ankommet et fremmed land og det som for henne må ha vært nærmest fremmede omsorgspersoner».² Saken gjaldt spørsmålet om en stefar kan straffes for medvirkning til en mors mishandling av barnet.

Hvorvidt mishandlingen er begått mot et barn er ikke tatt inn som et eget moment i bestemmelsen, men kan etter omstendighetene omfattes av bokstav c om mishandling begått mot en forsvarsløs person. Ordlyden «forsvarsløs» ser ut til å kreve at fornærmede er helt uten evne til å forsvare seg mot mishandlingen, for eksempel på

¹ Grønning og Jacobsen 2022: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 283*.

² HR-2019-2205-A (avsnitt 91).

grunn av lav alder, sykdom eller svekkelse.³ Ordlyden stiller ingen nærmere krav til hva forsvarsløsheten skyldes. Krenkelser av små barn er blant de handlingene som normalt vil oppfylle dette alternativet.⁴ Fra rettspraksis er det eksempler på at mishandlingen ble ansett som grov der det var tale om svært alvorlige krenkelser av et lite spedbarn, jf. HR-2016-2345-A:

Det som først og fremst har vekt ved den samlede vurdering av om mishandlingen kan anses som grov, er likevel at handlingene er begått overfor et lite spedbarn. Det er allerede i utgangspunktet særlig støtende at et spedbarn mishandles, men det innebærer også at flere av de aktuelle handlingene medførte en helt særlig risiko for betydelig skade av både fysisk og psykisk art.⁵

Rettspraksis viser at det må foretas en samlet vurdering av flere momenter for å avgjøre om mishandlingen er grov. I hvilken grad og på hvilken måte det tas hensyn til at fornærmede er et barn, varierer og beror på faktum i den konkrete saken. I Rt. 2010 s. 949 ble en far dømt for grov mishandling i nære relasjoner av sin datter, som var mellom 13 og 15 år i mishandlingsperioden. Datteren hadde i ett og et halvt år vært vitne til en rekke fysiske og psykiske krenkelser mot moren. I tillegg var hun selv blitt utsatt for kontrollerende atferd, trusler om vold, overvåking og verbale krenkelser. I vurderingen av om mishandlingen var grov, vektla Høyesterett at atferden hadde foregått over lang tid, at handlingene besto av «relativt massivt kontrollerende adferd», og at fornærmede hadde fått store psykiske skadevirkninger, som depresjon, søvnvansker, konsentrasjonsproblemer, selvskading og selvmordstanker.⁶ Høyesterett kommenterte ikke hvilken betydning det hadde for vurderingen at fornærmede var et barn.

I HR-2011-94-A kom Høyesterett til at straffeloven 1902 § 219 andre ledd om grov mishandling ikke kom til anvendelse der tiltalte hadde utsatt sin sønn for fire tilfeller av vold over en periode på 14 måneder da sønnen var syv til åtte år gammel. Selv om overtredelsene måtte anses som alvorlige, var ingen av dem så grove at de ble rammet av straffeloven 1902 § 219 andre ledd, heller ikke

om de ble sett i sammenheng. Førstvoterende uttalte at selv om det er et moment av betydning at volden er utøvet mot et forsvarsløst barn, er lovgivers forutsetning at «også grov voldsutøvelse overfor barn som utgangspunkt skal bedømmes etter § 219 første ledd» (tilsvarende gjeldende § 282).⁷ I denne saken ble det altså lagt til grunn at mishandling av barn som utgangspunkt skal bedømmes etter den alminnelige bestemmelsen om mishandling i nære relasjoner.

I HR-2019-1675-A ble en mor dømt for grov mishandling av sin datter på 13 år. Moren hadde unnlatt å skaffe nødvendig helsehjelp til datteren, som led av spiseforstyrrelse, noe datteren senere døde av. I vurderingen av om mishandlingen var grov, vektla førstvoterende at den pågikk over lengre tid (nesten 11 måneder) og hadde hatt døden til følge.⁸ Høyesterett kommenterte ikke betydningen av at fornærmede var et barn på 13 år. Det må antas at forholdet ville blitt ansett som grovt uavhengig av fornærmedes alder.

I HR-2021-879-U opprettholdt Høyesterett lagmannsrettens domfellelse etter § 283 av en far som grovt hadde mishandlet sin datter. Faren hadde utsatt datteren for et betydelig antall psykiske krenkelser og tilfeller av vold i en periode på over syv år. Lagmannsretten hadde vektlagt at det dreide seg om et betydelig antall krenkelser av både fysisk og psykisk art, og at den fysiske volden startet da fornærmede var ung, noe Høyesterett sluttet seg til. Det hadde ifølge førstvoterende særlig betydning at mishandlingen har pågått over syv år, samt at det til dels var relativt brutale voldshandlinger.⁹ Høyesterett kommenterte ikke betydningen av at fornærmede var et barn, utover at den fysiske volden startet da fornærmede var ung.

Flere av dommene sier ikke direkte noe om i hvilken grad det særlig er lagt vekt på at mishandlingen er begått mot et barn. Dette er fordi mishandlingen trolig ville vært grov uavhengig av fornærmedes alder. Utvalget har ikke funnet rettspraksis som eksplisitt vurderer handlingen som grov fordi det er et barn under 18 år som er fornærmet.

At mishandlingen er begått av flere i fellesskap er ikke tatt inn som et moment i straffeloven § 283 om grov mishandling i nære relasjoner. Det kan likevel tillegges vekt i vurderingen, da listen over momenter ikke er uttømmende. I flere andre straffebestemmelser som skjerper straffen dersom over-

³ Gröning og Jacobsen 2022: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 283*.

⁴ Ibid.

⁵ HR-2016-2345-A (avsnitt 25).

⁶ Rt. 2010 s. 949 (avsnitt 29).

⁷ HR-2011-94-A (avsnitt 28).

⁸ HR-2019-1675-A (avsnitt 39).

⁹ HR-2021-879-U (avsnitt 17 og 18).

tredelsen er grov, er formuleringen «begått av flere i fellesskap» tatt inn som et moment, blant annet straffeloven § 252 om grov tvang, § 264 om grove trusler, § 272 om grov kroppskrenkelse, § 274 om grov kroppsskade og § 293 om grov voldtekt. Momentet er også tatt inn i den generelle bestemmelsen om straffskjerpene momenter i straffeloven § 77 bokstav f.

Etter straffeloven 1902 § 219 andre ledd skulle det i vurderingen av om mishandlingen er grov, særlig legges vekt på om det foreligger forhold som nevnt i straffeloven 1902 § 232. I straffeloven 1902 § 232 var et av momentene at handlingen var begått av flere i fellesskap. Forarbeidene til § 283 kommenterer ikke hvorfor momentet ikke er tatt inn i bestemmelsen, ut over at de momenter som er tatt inn i bokstav b og c «antas å være de praktisk mest viktige hentet fra straffeloven 1902 § 232».¹⁰

9.3 Innspill

Kripes og politietterforsker ved Oslo politidistrikt har i sine presentasjoner til utvalget vist til at straffeloven § 282 og 283 ikke fanger opp kompleksiteten i saker om æresmotivert vold, og bør endres. Begge viser blant annet til at kjennetegn ved æresmotivert vold er at det ligger en kollektiv beslutning til grunn for handlingen og at den begås av flere i fellesskap. Æreskriminalitet er familiekollektivets avstraffelser når den fornærmede ikke etterlever familiens æresnormer. Gjerningspersonen(e) har en plikt til å agere på vegne av storfamilien. Æresrelaterte krenkelser fører ofte til langvarige, ofte livsvarige fysiske og psykiske konsekvenser og en langsiktig trusselsituasjon for fornærmede. Behovet for lovendring er blant annet begrunnet i manglende kunnskap. Synliggjøring av ære i bestemmelsene kan bidra til økt forståelse og oppfølging i straffesakskjeden.

HjelpMeg StoppeVolden og *Foreningen mot psykisk vold* foreslår at det tilføres en ny bokstav d i straffeloven § 183 om grov mishandling i nære relasjoner. I vurderingen av om mishandlingen er grov foreslår organisasjonene at det skal legges vekt på om «den er utført på en særlig manipulerende måte, eller har ført til betydelig psykisk skade».

9.4 Utvalgets vurderinger og forslag

9.4.1 Mishandling av barn

Det følger av straffeloven § 283 bokstav c at det særlig skal legges vekt på om handlingen er begått mot en forsvarsløs person. Utvalget foreslår likevel at det er grunn til uttrykkelig å lovfeste at det særlig skal legges vekt på om handlingen er *begått mot et barn under 18 år*, se forslag til § 283 ny bokstav d. En person kan være «forsvarsløs» på grunn av alder, men ikke alle barn vil falle inn under denne kategorien. Særlig er det en risiko for at barn som er fysisk sterke, men psykisk sårbare, i praksis ikke vil oppfattes som forsvarsløse. Etter en naturlig språklig forståelse vil som regel heller ikke en ungdom regnes som forsvarsløs med mindre særlige hensyn gjør seg gjeldende. Som nevnt ovenfor kan det synes som om det i rettspraksis legges til grunn at mishandling av barn som utgangspunkt skal bedømmes etter § 282.¹¹

Endringen vil bidra til at barn og ungdom vil få et tydeligere vern mot mishandling i nære relasjoner. Selv om et barn rent fysisk har mulighet til å forsvare seg, kan det være fullstendig ute av stand til slikt forsvar på grunn av avhengighetsforholdet og tilknytningen til gjerningspersonen. Dette gjelder kanskje særlig ved psykisk mishandling. En uttrykkelig lovfesting kan synliggjøre at mishandling av barn innebærer en alvorlig krenkelse av barnets fysiske og psykiske integritet og trygghet.¹²

Konsekvensene av å bli utsatt for mishandling som barn kan være store. Som omtalt i kapittel 3 viser forskning at det å bli utsatt for vold eller overgrep i barne- eller ungdomsalder er forbundet med økt risiko for en rekke psykiske og somatiske sykdommer og plager, inkludert posttraumatiske stressreaksjoner, depresjon, angst, atferdsvansker, spiseforstyrrelser og søvnproblemer.¹³ Det kan være ytterligere risiko for å utvikle skader dersom barnet eller ungdommen har opplevd vold og overgrep over tid og i forbindelse med sin omsorgssituasjon. At mishandlingen normalt kommer fra en av barnets nærmeste omsorgspersoner, i hjemmet hvor barnet skal kunne føle seg trygg, gjør krenkelsen ekstra alvorlig. Andelen barn og unge som blir utsatt for vold av egne foreldre, er ikke ubetydelig, se utredningens kapittel 3.¹⁴

¹¹ HR-2011-94-A.

¹² Prop. 167 L (2016–2017) punkt 5.7.3.2.

¹³ Thoresen mfl. 2015; APSAC 2019.

¹⁴ Mossige og Stefansen 2016.

¹⁰ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) merknader til § 283.

Forslaget innebærer en plikt til å vurdere og særlig legge vekt på om mishandlingen er rettet mot en person under 18 år. Dette innebærer ikke at all mishandling av barn alltid vil anses som grov, men dette momentet skal særlig legges vekt på. Vurderingen må gjøres konkret ut fra omstendighetene i hver enkelt sak, der også momenter som taler imot at mishandlingen er grov inngår i vurderingen.

Flertallet av dommene omtalt under gjeldende rett inneholder ikke klare vurderinger som viser om og eventuelt på hvilken måte det er vektlagt at mishandlingen er utført mot et barn. At momentet tas inn i bestemmelsen kan føre til tydeligere begrunnelser i dommene som viser hvordan momentet er vurdert i de konkrete sakene.

9.4.2 Mishandling begått av flere i fellesskap

Mishandling som begås av flere i fellesskap kan være mer skadelig enn mishandling som begås av en enkeltperson. Utvalget mener derfor det er behov for å innta dette som et moment som det særlig skal legges vekt på i vurderingen av om mishandlingen er grov, se forslag til § 283 ny bokstav e.

Momentet vil være relevant for æresmotivert mishandling, som ofte utøves av flere personer i fellesskap. Å tydeliggjøre at mishandling begått av flere i fellesskap er et moment som særlig skal tillegges vekt i grovhetsvurderingen, kan dermed bidra til å gjøre bestemmelsen «bedre tilpasset særtrekk ved æresvoldssaker», jf. supplerende mandat. Forslaget vil også ramme mishandling som ikke begås med et slikt æresmotiv, for eksempel tilfeller der begge foreldre deltar i fysisk eller psykisk mishandling av sine felles barn. I tillegg vil momentet kunne være aktuelt der flere i storfamilien er delaktige i mishandlingen, jf. forslaget om å utvide personkretsen i straffeloven § 282, se kapittel 8.

Når flere personer deltar i mishandlingen, kan forsterke fornærmedes redsel og avmaktsfølelse, blant annet fordi fornærmede er tallmessig underlegen. Når flere personer i nær relasjon utøver mishandlingen, kan den utsatte oppleve å stå alene uten støtte. Dette kan medføre psykiske skadevirkninger i form av langvarige traumer og opplevelse av sosial isolasjon, særlig i situasjoner der det har vært behov for å bryte med familien.¹⁵ Fornærmede kan blant annet utvikle problemer

med å stole på andre mennesker. Dette kan igjen gjøre det vanskelig for fornærmede å oppsøke hjelp fra blant annet offentlige hjelpeinstanser.

Når den straffbare handlingen er begått av flere i fellesskap skal dessuten særlig legges vekt på etter flere andre straffebestemmelser som skjerper straffen der overtredelsen er grov, blant annet straffeloven § 252 om grov tvang, § 264 om grove trusler, § 272 om grov kroppskrenkelse, § 274 om grov kroppsskade og § 293 om grov voldtekt. Utvalget mener at det er god grunn til også å ta inn momentet i vurderingen av om mishandling i nære relasjoner er grov.

9.4.3 Mishandling begått med æresmotiv mv.

Utvalget har vurdert at det bør innføres et eget moment om at det særlig skal legges vekt på om mishandlingen er begått med et æresmotiv i straffeloven § 77 om skjerpende omstendigheter, se kapittel 10. Etter utvalgets syn bør ikke et slikt moment tas inn i straffeloven § 283 om grov mishandling i nære relasjoner. Dette begrunnes blant annet med at de øvrige momentene i straffeloven § 283 bokstav a til c omhandler objektive kjennetegn ved den straffbare handlingen eller ved den fornærmede, og ikke subjektive momenter som gjerningspersonens motiv. Tilsvarende gjelder om handlingen er «utført på en særlig manipulerende måte».¹⁶ I tillegg vil momentet om at handlingen er begått av flere i fellesskap ramme de mer alvorlige tilfellene av mishandling motivert av ære. Æresmotivert kriminalitet kjennetegnes særlig av at handlingen utøves av flere i fellesskap. Utvalget anser videre at straffeloven § 77, som gir domstolene mer skjønn ved den konkrete straffutmålingen enn straffeloven § 283, er tilstrekkelig for å gjenspeile straffverdigheten i æresmotivert mishandling. Det anses ikke nødvendig med en dobbel regulering av æresmotivert mishandling. Straffeloven § 283 bokstav a til c er ikke uttømmende, og domstolene kan også vektlegge æresmotivet i totalvurderingen av om mishandlingen er grov, selv om motivet ikke tas inn som et eget moment i bestemmelsen.

¹⁵ Nadim og Orupabo 2014.

¹⁶ Se innspill fra HjelpMeg StoppeVolden og Foreningen mot psykisk vold.

Kapittel 10

Æresmotiv som straffskjerpene moment

10.1 Innledning

I dette kapittelet vurderer utvalget om æresmotiv bør tas inn som et straffskjerpene moment i straffeloven § 77 om skjerpene omstendigheter, jf. mandatets bokstav b. Utvalget benytter formuleringen «æresmotivert kriminalitet» som kortform for enhver straffbar handling som er begått for å gjenopprette eller bevare en persons, families eller en større krets personers forestilling om ære.

10.2 Gjeldende rett

10.2.1 Menneskerettslige forpliktelser

Ingen internasjonale konvensjoner forplikter Norge til å ha lovgivning som sikrer at æresmotiv tillegges vekt i skjerpene retning ved straffutmålingen. Flere konvensjoner stiller imidlertid krav om å sikre at ære ikke tillegges vekt i formildende retning ved straffutmålingen.

Etter Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner 11. mai 2011 (Istanbul-konvensjonen) artikkel 12 nr. 5 skal statene sørge for at kultur, skikk, religion, tradisjon eller æresmotiv ikke utgjør en unnskyldning for voldshandlinger som faller inn under konvensjonen. Konvensjonens artikkel 42 nr. 1, som presiserer denne forplikelsen på strafferettens område, lyder:

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that, in criminal proceedings initiated following the commission of any of the acts of violence covered by the scope of this Convention, culture, custom, religion, tradition or so-called 'honour' shall not be regarded as justification for such acts. This covers, in particular, claims that the victim has transgressed cultural, religious, social or traditional norms or customs of appropriate behaviour.

Etter artikkel 46 skal statene treffe tiltak for å sikre at omstendighetene som er listet i bokstav a

til i kan vurderes som skjerpene ved utmåling av straff for handlinger som skal være straffbare etter konvensjonen. Æresmotiv er ikke blant omstendighetene som er listet opp i bestemmelsen, uten at dette er nærmere begrunnet i Europarådets forklarende rapport til konvensjonen.

FNs kvinnekommisjon og barnekomité har utgitt en felles generell anbefaling om skadelige praksiser. En skadelig praksis er definert som vedvarende praksiser og atferd som diskriminerer på grunnlag av blant annet kjønn, kjønnsuttrykk og alder, som ofte omfatter vold, og som forårsaker fysiske og/eller psykologiske skader eller lidelser.¹ Forpliktelsen er forankret i flere bestemmelser i konvensjonene, særlig plikten til å hindre vold mot kvinner og barn utøvet av andre privatpersoner, jf. kvinnekommisjonens konvensjonen artikkel 2 og barnekonvensjonen artikkel 19. Æresmotivert kriminalitet er definert som en slik skadelig praksis.² Komiteene anbefaler at medlemsstatene vedtar lovgivning med sikte på å effektivt få slutt på slike skadelige praksiser. De anbefaler å oppheve all lovgivning som tolererer, tillater eller fører til skadelige praksiser, deriblant lovgivning som aksepterer æresmotiv som forsvar for eller formildende omstendighet i straffutmålingen i straffesaker om æresmotivert kriminalitet.³

10.2.2 Straffebestemmelser som kan anvendes på æresmotivert vold og andre krenkelser

Straffeloven inneholder ikke en egen straffebestemmelse om æresmotiverte handlinger. Begrepet ære brukes heller ikke i straffelovgivningen. Flere straffebestemmelser kan imidlertid ramme

¹ FNs kvinnekommisjon og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 15 og 16.

² FNs kvinnekommisjon og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 29 og 30.

³ FNs kvinnekommisjon og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 55 bokstav c.

slike handlinger eller atferd. Som nevnt i kapittel 3 kan æresmotiverte voldshandlinger og andre krenkelser omfatte et vidt spekter av handlinger av ulik art og alvorlighetsgrad, både psykiske krenkelser, tvangsekteskap, fysisk vold og drap (æresdrap). Slike handlinger kan etter omstendighetene rammes av blant annet straffebudene om vold (§§ 271 til 274), mishandling i nære relasjoner (§§ 282 og 283), tvang (§§ 251 og 252), tvangsekteskap (§ 253), trusler (§§ 263 og 264), hensynsløs atferd (§ 266), personforfølgelse (§ 266 a), drap (§ 275) og forbund om drap eller å volde betydelig skade på kropp og helse (§ 279).⁴ Listen er ikke uttømmende.

10.2.3 Reaksjonsfastsettelse i saker om æresmotivert kriminalitet

Straffelovens kapittel 14 (§§ 77 til 84) inneholder generelle bestemmelser om reaksjonsfastsettelse i straffesaker. Paragraf 77 om skjerpene omstendigheter nevner hensyn som domstolen særlig skal ta i betraktning i skjerpene retning ved straffutmålingen. Bestemmelsen lyder slik i sin helhet:

Ved straffutmålingen skal det i skjerpene retning især tas i betraktning at lovbruddet:

- a. er begått med midler eller metoder som er særlig farlige eller har stort skadepotensial,
- b. har satt menneskers liv eller helse i fare eller voldt velferdstap,
- c. er tilsiktet et vesentlig mer alvorlig resultat eller det lett kunne ha blitt følgen,
- d. er begått på en særlig hensynsløs måte,
- e. er ledd i en planlagt eller organisert virksomhet,
- f. er begått av flere i fellesskap,
- g. er forøvet ved at lovbrøyteren har utnyttet eller forledet unge personer, personer i en meget vanskelig livssituasjon, som er psykisk utviklingshemmet eller står i et avhengighetsforhold til lovbrøyteren,
- h. har rammet personer som er forsvarsløse eller særlig utsatt for lovbrudd,
- i. har sin bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern,
- j. er begått i offentlig tjeneste eller er forøvet ved brudd på en særlig tillit,

- k. er begått av noen som tidligere er ilagt en strafferettslig reaksjon for liknende handlinger eller andre handlinger som er av betydning for saken,
- l. er begått i nærvær av barn under 15 år.

Bestemmelsen er ny i straffeloven 2005, men kodifiserer i all hovedsak rettspraksis under straffeloven 1902.⁵ Ordet «især» viser at oppregningen av momenter ikke er uttømmende. Ifølge forarbeidene har momentene heller ikke forrang foran andre momenter, men domstolen bør særskilt vurdere om noen av momentene er relevante i en konkret sak.⁶ Normalt vil de oppregnede momentene måtte tillegges vekt, men det er opp til domstolene å avgjøre hvor stor vekt de skal få. Det kan også være situasjoner hvor momenter som er oppregnet i bestemmelsene, får liten eller ingen vekt.⁷

Formålet med kodifiseringen var ifølge forarbeidene å skape en «mer informativ, brukervennlig og tilgjengelig straffelov for publikum» samt å bidra til å «oppretholde og kanskje også styrke en ensartet straffutmåling i likeartede saker».⁸ Bestemmelsen fungerer altså som en sjekkliste, og domstolene skal fortsatt basere sine avgjørelser på en vurdering av hva som i det konkrete tilfellet framstår som en adekvat og rimelig reaksjon.⁹

Æresmotiv er ikke listet opp i bestemmelsen. Æresmotivert kriminalitet kan likevel falle inn under enkelte av momentene avhengig av de konkrete omstendighetene i saken. Særlig aktuelle er bokstavene e, f, g, h og i.

Etter *bokstav e* skal det tas i betraktning at lovbruddet «er ledd i en planlagt eller organisert virksomhet». Det sentrale er ifølge forarbeidene at gjerningspersonene har «samordnet eller koordinert sin opptreden, i motsetning til opptreden av mer leilighetspreget karakter».¹⁰ Æresmotivert vold er ofte planlagt og utført av flere personer i fellesskap, og bokstav e kan være aktuell i slike saker.

Av samme grunn kan også *bokstav f* være aktuell for æresmotivert kriminalitet. Etter bestemmelsen skal det tas i betraktning at lovbruddet «er begått av flere i fellesskap». Det kreves at minst to personer har vært involvert, jf. HR-2019-1644-A.¹¹

⁴ Se kapittel 7.

⁵ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 4.4.3.

⁶ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) merknader til § 77.

⁷ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 4.4.3.1.

⁸ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 4.4.3.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) merknader til § 77.

Æresmotivert vold har ofte, men ikke alltid, en kollektiv karakter med flere involverte personer som på ulike måter samarbeider om den straffbare handlingen.

Etter *bokstav g* skal det tas i betraktning at lovbruddet er begått ved at «lovbryteren har utnyttet eller forledet unge personer, personer i en meget vanskelig livssituasjon, som er psykisk utviklingshemmet eller står i et avhengighetsforhold til lovbrøtteren». Alternativet tar først og fremst sikte på tilfeller hvor hovedgjerningspersonen får andre til å utføre lovbruddet, eller får dem til å foreta medvirkningshandlinger.¹² Alternativet kan være aktuelt der familiens overhode, som en far eller onkel, utnytter eller forleder et yngre medlem av familien til å utføre en straffbar handling for å bevare eller gjenopprette familiens ære.

Etter *bokstav h* skal det tas i betraktning at lovbruddet har rammet personer som er «forsvarsløse eller særlig utsatt for lovbrudd». Med «forsvarsløse» menes ifølge forarbeidene at fornærmede enten varig eller midlertidig har reduserte muligheter til å verge seg eller sitt mot forbrytelsen, for eksempel som følge av høy eller lav alder, psykisk eller fysisk sykdom eller handicap.¹³ Hva det vil si å være «forsvarsløs», må ses i lys av hvilket lovbrudd det gjelder.¹⁴ Miljøer der ære står sentralt, har som regel en patriarkalsk og hierarkisk familiestruktur som gir menn betydelig makt og autoritet over kvinner og yngre familiemedlemmer. Jenter og kvinner forventes å være lydige overfor menn i familien. Samtidig kan også kvinnene ha en sentral rolle i familien, og ha både makt og autoritet over yngre kvinner i familien, typisk døtre og svigerdøtre. Unge gutter forventes å være lydige overfor eldre menn i familien.¹⁵ De patriarkalske og hierarkiske familiestrukturane kan dermed innebære at både jenter, kvinner og gutter etter omstendighetene anses for å være «forsvarsløse» i saker om æresmotiverte krenkelser, for eksempel i saker om mishandling i nære relasjoner (§§ 282 og 283), trusler (§§ 263 og 264) og tvang (§§ 251 og 252). En slik forståelse av bokstav *h* i straffeloven § 77 er imidlertid ikke prøvd i rettspraksis og må anses for å være usikker.

Bokstav i er det eneste alternativet som tillegger gjerningspersonens *motiv* betydning for straf-

futmålingen. Etter bestemmelsen skal det tas i betraktning om lovbruddet «har sin bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper som har et særlig behov for vern». Formuleringen «grupper som har et særlig behov for vern» er ifølge forarbeidene en «åpen kategori» som kan omfatte andre minoritetsgrupper enn dem som uttrykkelig er nevnt.¹⁶ Formuleringen «har sin bakgrunn i» innebærer ifølge forarbeidene at «forbrytelsens motiv helt eller delvis kan tilskrives disse omstendighetene».¹⁷ Det synes altså å være tilstrekkelig at ett motiv for lovbruddet kan tilskrives de opplistede omstendighetene, uten at det behøver å være det eneste motivet eller hovedmotivet. Visse grupper kan være særlig utsatte for æresmotivert vold, som for eksempel homofile innenfor et minoritetsmiljø, samt personer med tilhørighet til et religiøst miljø som åpent tar avstand fra miljøets religion. Bokstav *i* kan komme til anvendelse ved slike straffbare handlinger.

Straffeloven § 77 er ikke uttømmende, og ikke til hinder for at domstolene vektlegger andre momenter enn de opplistede. I eldre rettspraksis har det blitt reist spørsmål om tiltaltes kulturbakgrunn, deriblant forestillinger om ære, kunne utgjøre en *formildende* omstendighet ved straffutmålingen. Høyesterett har gitt varierende svar på dette. I Rt. 1984 s. 1146 ble tre tyrkiske innvandrere, far og to sønner, dømt for å ha drept en fjerde tyrkisk mann for å ha hatt seksuell omgang med de tiltaltes datter og søster. Høyesterett vektla i formildende retning at de domfeltes handling var «slik influert og motivert av det krav det hjemlige miljø og deres landsmenn her i landet stiller til dem i den situasjonen de var kommet opp i».¹⁸ I etterfølgende dommer har tiltaltes kulturbakgrunn ikke blitt tillagt vekt i formildende retning. I Rt. 1987 s. 1318 ble en vietnamesisk mann dømt for å ha slått sin samboers datter. Ved straffutmålingen uttalte førstvoterende at «domfeltes kulturbakgrunn og de avvikende normer som i tilfelle måtte følge av denne, ikke kan tillegges særlig vekt».¹⁹ Se tilsvarende konklusjon i Rt. 1994 s. 1392, Rt. 2004 s. 750 og HR-2017-2415-A.²⁰

¹¹ HR-2019-1644-A (avsnitt 17).

¹² Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) merknader til § 77.

¹³ Ibid.

¹⁴ Husabø 2023: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 77*.

¹⁵ Se kapittel 3.

¹⁶ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 4.4.3.2.1

¹⁷ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) merknader til § 77.

¹⁸ Rt. 1984 s. 1146 (side 1150).

¹⁹ Rt. 1987 s. 1318 (side 1320).

²⁰ HR-2017-2415-A (avsnitt 18-20).

I nyere rettspraksis er æresmotiv tillagt vekt i *straffskjerpene* retning. Den sentrale dommen er her HR-2019-440-A, der en mann ble dømt til fengsel i ett år og åtte måneder for grove trusler etter straffeloven § 264, jf. § 263. Domfelte hadde flere ganger truet med å drepe sin datter og sin sønn, som han mente hadde krenket familiens ære. Domfelte hadde også oppfordret sønnen til å drepe datteren. Om betydningen av ære ved straffutmålingen uttaler førstvoterende:

Familiens «ære» og «æresdrap» danner bakteppe for denne saken. Trusler med en slik bakgrunn må tas på største alvor, og det gjør seg gjeldende sterke allmennpreventive hensyn. I relasjon til straffutmålingen får dette aspektet særlig betydning fordi dette underbygger truslenes alvor og fordi slike trusler ikke er situasjonsbestemte, men vedvarer over tid.²¹

Vektleggingen av æresmotivet i HR-2019-440-A er fulgt opp i flere underrettsavgjørelser. I LG-2021-157019 ble en syrisk mann bosatt i Norge dømt for drap på sin tidligere ektefelle og hennes nye samboer. Med henvisning til HR-2019-440-A ble æresmotivet ansett som «klart» skjerpene ved straffutmålingen. Lagmannsretten skriver:

Gjennomføring av drap av tidligere partner og hennes nye kjæreste som følge av en forestilling om at dette «gjenoppretter æren», er uttrykk for et alvorlig samfunnsproblem. Det samlede bevisbildet etterlater ingen tvil om at slike forestillinger er sterkt og vedvarende til stede i miljøet som tiltalte var en del av, og allmennpreventive hensyn veier tungt ved den konkrete straffutmålingen. Tilsvarende problematikk knyttet til såkalt «æresdrap» er omhandlet i HR-2019-440-A, som gjaldt trusler.²²

Det samme gjelder LB-2020-141535, der en far og sønn ble dømt til fengsel i henholdsvis seks år og seks måneder og seks år for drapsforsøk på broren til datterens (søsterens) ektefelle. Datteren (søsteren) av de tiltalte hadde giftet seg med en mann mot sin families vilje og reist fra landet. Med henvisning til HR-2019-440-A uttalte lagmannsretten at det var «klart skjerpene at dette var en hevnbasert handling». Retten skriver:

Et angrep i form av drapsforsøk på en bror til den som har krenket ens ære, omfattes etter lagmannsrettens syn av familiens ære og innebærer at sterke allmennpreventive hensyn gjør seg gjeldende også i saken her, noe som tilsier en streng reaksjon. Lagmannsretten finner det videre skjerpene i denne sammenheng at angrepet rettes mot et for øvrig utenforstående familiemedlem, som ikke har hatt noe med den krenkende handling å gjøre.²³

I LF-2019-63144 ble tre menn dømt for grov vold og grove trusler mot et familiemedlem, jf. straffeloven §§ 282 og 264, jf. § 263. De tre tiltalte var fornærmedes ektemann og to onkler, og de hadde utsatt fornærmede for et kontrollregime preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold, trusler og andre krenkelser. Om den ene onkelens rolle i familien, uttaler lagmannsretten:

Lagmannsretten er, som tingretten, ikke i tvil om at A er familiens overhode, og viser til det som ovenfor er beskrevet om hans rolle i storfamilien. Han er den eldste av brødrene og i tråd med [kultur] tradisjon har han forsørget dem i familien som trengte det. Dette gjaldt blant annet to av hans søstre med barn, det vil si moren til D og moren til B. I egenskap av å være familiens overhode har A styrt familien og vært involvert når det har oppstått situasjoner som kan tenkes å utfordre familiens ære.²⁴

Med henvisning til HR-2019-440-A satte lagmannsretten straffen for A til fengsel i fire år. De øvrige tiltalte fikk fengsel i tre år.

10.3 Andre lands rett

10.3.1 Danmark

Den danske straffeloven kapittel 10 (§§ 80-89 a) inneholder generelle bestemmelser om straffutmålingen. Etter straffeloven § 80 tredje ledd kan det ved vurderingen av forbrytelsens grovhet «ikke indgå som formildende omstændighed, at gerningen har baggrund i tro, kulturelle forhold el. lign». Formuleringen «el. lign.» omfatter ifølge forarbeidene kulturelle eller religiøse skikker, tradisjoner eller såkalt ære, samt andre kulturelle eller religiøse normer.²⁵ Bestemmelsen trådte i kraft 1. april 2019, og ble innført på bakgrunn av at en dansk tingrettsdom vektløste i formildende ret-

²¹ HR-2019-440-A (avsnitt 45).

²² Under overskriften «Straffutmålingen».

²³ Under overskriften «Straffutmåling».

²⁴ Under overskriftene «Straffutmåling» og «A».

ning ved straffutmålingen at gjerningspersonens vold mot sin datter var kulturelt betinget.²⁶ Bestemmelsen skulle også sikre at dansk rett er i tråd med artikkel 42 i Istanbul-konvensjonen.

Straffeloven § 81 lister opp forhold som domstolene skal tillegge vekt i skjerpene retning. Bestemmelsen inneholder ikke et eget punkt om æresmotiv. Oppregningen er imidlertid ikke uttømmende, og domstolen kan vektlegge andre hensyn enn de opplistede.²⁷ I forarbeidene til straffeloven § 80 stk. 3 er det vist til at ære er tillagt vekt i skjerpene retning av danske domstoler, men uten at det er vist til konkret rettspraksis.²⁸

10.3.2 Sverige

Den svenske straffeloven (brottsbalken (1962:700)) 29. kap. 2 § inneholder en liste over forhold som skal anses som straffskjerpene ved straffutmålingen. Etter bestemmelsens nr. 10 skal det anses som straffskjerpene «om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder». Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2020, og ble innført som ledd i et større arbeid for å styrke vernet mot æresmotivert kriminalitet, på svensk kalt *hedersrelaterad brottslighet*.²⁹ Ordet *heder* (ære) skal ifølge forarbeidene forstås som en kollektiv ære preget av sterke patriarkalske forestillinger, og der omdømmet, statusen eller lignende til familien eller klanen er avhengig av de enkelte medlemmenes handlinger.³⁰ Æren kan for eksempel være knyttet til kvinnelige familiemedlemmers kyskhed og uskyld, samt deres faktiske og påståtte oppførsel. Begrepet er innholdsmessig likt det norske begrepet æresmotivert kriminalitet.

Ifølge forarbeidene behøver ikke æresmotivet å være det eneste motivet eller hovedmotivet for forbrytelsen for at det kan tillegges vekt i straffskjerpene retning. Det er tilstrekkelig at ære utgjør ett av flere motiv.³¹ Formuleringen «bevara

eller återupprätta» innebærer at bestemmelsen både omfatter lovbrudd som skal forhindre at æren blir skadet eller tapt, og lovbrudd som begås når tæresapet- eller skaden allerede har skjedd.

For at momentet skal medføre straffskjerpelse, må det etter bestemmelsen dreie seg om «en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps» ære. Begrepene familie og slekt skal ifølge forarbeidene forstås i vid forstand og omfatter både nære familiemedlemmer og fjernere slektninger. Med annen lignende gruppe menes ifølge forarbeidene andre grupper som kan sammenlignes med familien eller slektninger, men som i formell betydning ikke utgjør familie eller slekt, som for eksempel en klan. Grupper og foreninger som ikke kan likestilles med familie eller slekt, som for eksempel kriminelle nettverk, faller utenfor.

Bestemmelsen rammer også æren til et enkeltindivid, jf. ordet «persons». I forarbeidene nevnes som et eksempel at en far på grunn av sin oppfatning om ære begår et lovbrudd mot sin datter fordi hun anses å ha krenket familiens ære, som faren er bærer av. Det behøver ikke å handle om gjerningspersonens egen ære. Også en straffbar handling for å gjenopprette eller bevare en annen persons ære omfattes.

Den 1. juni 2022 trådte en egen straffebestemmelse om *hedersförtryck* (æresundertrykkelse) i kraft i brottsbalken 4 kapittel 4 e §. Bestemmelsen lyder:

Den som mot en person begår brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud och ett motiv varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för hedersförtryck till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Bestemmelsen er strukturert på samme måte som brottsbalken 4 kapittel 4 a § om grov *fridskränkning*.³² Det kreves i tillegg at handlingene er begått med et æresmotiv, noe som skal forstås på samme måte som etter straffskjerpelsesgrunnlaget i brottsbalken 29 kap. 2 § nr. 10.³³

²⁵ 2018/1 LSF 149 *Forslag til Lov om ændring af straffeloven (Betydningen af tro, kulturelle forhold og lignende i forbindelse med straffens fastsættelse)*, merknader til § 1 til nr. 1.

²⁶ 2018/1 LSF 149 punkt 2.1.3 og 2.2. Dom ved Retten i Næstved, 10. oktober 2017.

²⁷ 2003/1 LSF 99 *Forslag til Lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffsættelse mv.)* tillæg A, side 3320 flg.

²⁸ 2018/1 LSF 149 punkt 2.1.3.

²⁹ Forarbeidene er SOU 2018:69 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet* og Prop. 2019/20:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*.

³⁰ Prop. 2019/20:131 side 104.

³¹ Ibid.

³² Se omtale av denne bestemmelsen i utredningens punkt 8.3.

10.4 Utvalgets vurderinger og forslag

10.4.1 Æresmotiv bør inntas som en straffskjerpene omstendighet

Utvalget foreslår å ta inn en ny bokstav m i straffeloven § 77 slik at det vil være en straffskjerpene omstendighet at lovbruddet er begått for å bevare eller gjenopprette en persons, families, slekts eller annen gruppes ære.

Æresmotivert kriminalitet er et samfunnsproblem som kan ha store negative konsekvenser for både fornærmede selv og for andre personer i fornærmedes miljø. Kriminaliteten består ofte av ulike krenkelsers av fornærmedes fysiske og psykiske integritet som kan medføre alvorlige fysiske og psykiske skadevirkninger i ettertid. Handlingene kan i tillegg ha et kollektiv aspekt, ved å være forventet eller legitimert av storfamilien og familiens kulturelle miljø, både i Norge og i utlandet. Gjerningspersonen blir gjerne oppfordret til å gjenopprette familiens ære ved å begå straffbare handlinger, og hedres i etterkant når handlingen offentliggjøres i miljøet. Det kan også være et poeng i seg selv at handlingen gjøres på en særlig smertefull måte. Den fornærmede kan bli støtt ut av hele sitt sosiale nettverk, leve med frykt for vold i flere år og miste muligheten til å leve et fritt og selvstendig liv. For noen er trusselbildet så alvorlig at de må kutte all kontakt med familien, få ny identitet, ikke være på sosiale medier og ha ulike sikkerhetstiltak som voldsalarm og sperret adresse. I tillegg til skadefølgene for den direkte utsatte kan den æresmotiverte volden skape frykt blant andre personer i samme miljø som kan tenkes å bli mistenkt for lignende normbrudd. På grunn av det store skadepotensialet ved slik kriminalitet bør myndighetene ta i bruk et bredt spekter av virkemidler for å motvirke og reagere på slike krenkelsers.³⁴

I noen samfunn kan æreskriminalitet tillegges vekt som formildende omstendighet, for eksempel når det utøves alvorlig vold mot nære familied medlemmer som ikke opprettholder æreskodeksen i familien eller storsamfunn.³⁵ Lovforslaget vil bidra til å markere samfunnets sterke fordømmelse av æresmotivert kriminalitet. En uttrykkelig presisering i straffeloven § 77 vil være ett av

flere egnede tiltak i arbeidet med å forebygge, avdekke og straffeforfølge æreskriminalitet.

Det mangler tilstrekkelig gode data på omfanget av æresmotivert kriminalitet i Norge. Tall fra hjelpeapparatet indikerer imidlertid at omfanget er betydelig.³⁶ Utvalget legger til grunn at mørketallene sannsynligvis er store. Uavhengig av de nøyaktige tallene for æresmotivert kriminalitet i Norge er det ikke tvil om at slik kriminalitet skjer i et ikke ubetydelig omfang, og at noen av sakene er svært alvorlige. Det bør derfor være en prioritert samfunnsoppgave å bekjempe denne kriminaliteten.

Formålet med å ta inn æresmotiv som et straffskjerpene moment ved straffutmålingen, er å forebygge kriminelle handlinger med æresmotiv og å sikre at æresmotiv tas i betraktning gjennom hele straffesakskjeden. Å innta æresmotiv som en straffskjerpelsesgrunn kan både ha en allmennpreventiv og en individualpreventiv effekt. Æresmotivert kriminalitet gir uttrykk for skadelige holdninger som ikke er forenelig med grunnleggende rettsstatlige verdier, som respekt for enkeltindividets autonomi og frihet. En vektlegging av æresmotiv i straffskjerpene retning kan ha en viss avskrekkende virkning og over tid virke holdningsdannende.

Æresmotiv tillegges allerede vekt i straffskjerpene retning i rettspraksis.³⁷ Etter utvalgets syn er det likevel grunn til å lovfeste momentet uttrykkelig i straffeloven § 77. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner viser at mange politidistrikter rapporterer om manglende kompetanse på etterforskning av æresmotivert vold.³⁸ Dette tyder på at æresmotiv ikke oppdages og møtes godt nok av straffrettssystemet. En lovfesting kan bidra til at æresmotiv synliggjøres og vektlegges i større grad både av politiet og domstolene. Lovfestingen kan bidra til oppmerksomhet om fenomenet tidlig i en straffesak og dermed styrke politiets overordnede arbeid mot æresmotivert kriminalitet. Dette kan igjen medføre en bredere og grundigere etterforskning, blant annet ved at det undersøkes om flere gjerningspersoner er involvert.

En innvending mot forslaget er at æresmotiv er et mer vurderingspreget straffutmålingsmoment enn de øvrige momentene i straffeloven § 77, og at det kan forstås og tolkes ulikt av ulike fagdisipliner og samfunnsaktører. Det bør som hovedregel ikke innføres for vurderingspregede

³³ Prop. 2021/22:138 *Ett särskilt brott för hedersförtryck* side 23.

³⁴ Se kapittel 3 om æresmotivert kriminalitet, med kildehenvisninger.

³⁵ Landinfo 2022: punkt 4.1.

³⁶ Se kapittel 3.

³⁷ Se punkt 10.2.3.

³⁸ Dokument 3:8 (2021–2022).

momenter i bestemmelsen, jf. lovkravet. Æresmotivert kriminalitet utgjør imidlertid et samfunnsproblem som ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet og oppfølging i straffesakskjeden. Det rapporteres om manglende kunnskap om fenomenet. Det kollektive aspektet ved æresmotivert kriminalitet skaper et særlig behov for å tydeliggjøre for omverdenen at slike handlinger ikke aksepteres. Personer som utsettes for æresmotivert kriminalitet utgjør en særlig sårbar gruppe. Som omtalt i kapittel 3 kommer de ofte fra en familiebakgrunn med tydelige makthierarkier basert på generasjon og kjønn, der det kan være sterke kulturelle barrierer mot å søke hjelp utenfor familien. De utsatte kan oppleve å stå alene uten støtte fra familie eller nettverk. Disse forholdene tilsier at det er et særlig behov for å synliggjøre det skjerpene ved æresmotivert kriminalitet i straffeloven.

En annen innvending mot lovforslaget er at det finnes andre motiver for vold som det kan være like stor grunn til å sikre at blir tatt i betraktning i skjerpene retning i straffutmålingen. I sitt innspill til utvalget stiller blant annet Islamsk Råd Norge spørsmål ved hva som er forskjellen mellom æresmotivert vold og vold motivert av andre forhold, slik som stolthet, kontrolltrang eller sjalusi. Som nevnt i kapittel 3 er det sentrale forskjeller mellom æresmotivert vold og annen type vold, som tilsier at det er behov for å synliggjøre æresmotiv som et straffskjerpene moment i straffelovgivningen. For fornærmede kan konsekvensene av æresmotivert vold og annen type vold riktignok være relativt like. For eksempel kan også sjalusidrevet vold innebære at fornærmede lever med frykt for voldsutøveren i flere år i ettertid, og mister muligheten til å leve et fritt og selvstendig liv.³⁹ Utvalget legger imidlertid vekt på at det kollektive aspektet ved æresmotivert kriminalitet gjør handlingene særlig alvorlige, og har potensial til å ramme fornærmede på andre måter enn annen type vold. Blant annet kan fornærmede støttes ut av hele sitt sosiale nettverk. I tillegg har utvalget lagt vekt på den innebygde trusselen ikke bare mot fornærmede, men også mot andre familiemedlemmer eller andre i fornærmedes sosiale krets.

Enkelte organisasjoner utvalget har fått innspill fra mener at æresmotiv som straffskjerpelsesgrunn kan virke diskriminerende overfor personer innenfor enkelte minoritetsgrupper,⁴⁰ og at det er en risiko for at personens bakgrunn i seg

selv påvirker straffutmålingen. Et grunnleggende prinsipp i norsk rett er at alle er like for loven og ingen skal utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling, jf. Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14. Diskrimineringsforbudet er tatt inn i likestillings- og diskrimineringsloven⁴¹ § 6. Prinsippet innebærer at lovgivningen ikke kan utformes slik at enkeltpersoner blir direkte eller indirekte rammet på grunn av nærmere angitte forhold, som etnisitet, religion og livssyn eller en kombinasjon av disse. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Utvalgets forslag om å ta inn æresmotiv som straffskjerpelsesgrunn er nøytralt utformet. Forslaget vil likevel kunne få særlig betydning for personer fra grupper der æresnormer står sterkt, blant annet i enkelte grupper med innvandrerbakgrunn. En eventuell indirekte forskjellbehandling er lovlig dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

Å synliggjøre at æresmotiv kan vektlegges i straffskjerpene retning, er begrunnet i et saklig behov for å verne særskilt utsatte grupper. Unge kvinner og jenter er overrepresentert i statistikken for æresmotivert kriminalitet.⁴² Norge har forpliktet seg til å hindre vold og skadelige praksiser som er direkte rettet mot kvinner og jenter, jf. Istanbul-konvensjonen, kvinnediskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen. Også personer som identifiserer seg som lhbtqi+ kan være ekstra utsatt for æresmotivert kriminalitet, og har et legitimt behov for beskyttelse mot slike handlinger.

Utvalget mener videre at tiltaket ikke går lenger enn nødvendig for å oppnå formålet. Æresmotiv kan allerede tas i betraktning ved straffutmålingen i skjerpene retning etter rettspraksis. Om æresmotiv synliggjøres i straffeloven, styrkes forutberegneligheten for potensielle gjerningspersoner. Synliggjøringen er et viktig bidrag i arbeidet for å verne særlig utsatte grupper ved at flere saker som omhandler æresmotivert vold, faktisk etterforskes og straffefølges. Synliggjøring av æresmotiv i straffeloven vil kunne bidra til

³⁹ Se for eksempel NOU 2020: 17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning*.

⁴⁰ Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-senteret) og Multikulturelt Initiativ Ressurssenter (MiR).

⁴¹ Lov 16. juni 2017 nr. 51 Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

⁴² Se kapittel 3.

bedre fenomenforståelse slik at etterforskningen tidligere kommer i et riktig spor og gir potensielle utsatte nødvendig beskyttelse i tide. Dette vil, sammen med en nødvendig kunnskapsheving i politiet, påtalemyndigheten og domstolene, vil gi utsatte et bedre rettsvern.

Utvalget mener også at en eventuell indirekte forskjellsbehandling som følge av forslaget er forholdsmessig. Det vil ikke være tilstrekkelig at gjerningspersonen tilhører en gruppe der æresnormer står sentralt. Det må bevises at den konkrete straffbare handlingen faktisk var motivert av ære, for at straffen skal skjerpes. Det kan ikke utelukkes at en synliggjøring av æresmotivet vil føre til at politiet etterforsker bredere ved straffbare handlinger mot nærstående som begås av gjerningspersoner tilhørende enkelte grupper med innvandrerbakgrunn enn der den mistenkte ikke har slik bakgrunn. Den ulempen en mistenkt opplever som følge av at etterforskningen eventuelt går bredt ut for å undersøke om et straffbart forhold er æresmotivert, er etter utvalgets vurdering ikke uforholdsmessig sett opp mot behovet for å beskytte de utsatte for slik kriminalitet. Utvalget mener videre at å synliggjøre æresmotiv i straffelovgivningen kan ha en viktig preventiv funksjon, noe som klart veier opp for ulempene med en slik bestemmelse.

Avslutningsvis er det grunn til å påpeke at æresmotivert kriminalitet ikke bare foregår i minoritetsmiljøer med bakgrunn fra andre land. Også i etnisk norske miljøer med tradisjon for æreskultur kan slik kriminalitet skje. En ny bestemmelse vil blant annet ramme æresmotivert vold begått i kriminelle miljøer med sterk æreskultur, som for eksempel i enkelte MC-miljøer.

Utvalget konkluderer med at å synliggjøre æresmotiv som et straffskjerpene moment ikke strider mot forbudet mot diskriminering, og at en indirekte forskjellsbehandling vil ha et saklig formål, være nødvendig for å oppnå formålet og ikke være et uforholdsmessig tiltak overfor den eller dem som eventuelt forskjellsbehandles.

10.4.2 Utforming av bestemmelsen

Utvalget har hentet inspirasjon fra den svenske brottsbalken 29. kap. 2 § nr. 10, som bestemmer at *heder* (ære) skal anses straffskjerpene. Det foreslås imidlertid enkelte justeringer fra den svenske bestemmelsen.

I utvalgets forslag skal «ære» forstås som omdømme, anseelse eller status knyttet til en gruppe. Bestemmelsen skal tydeliggjøre at domstolene i straffutmålingen især skal ta i betrakt-

ning om lovbruddet er begått for å bevare eller gjenopprette ære. Utvalget mener at bestemmelsen bør formuleres slik at den rammer et kollektivistisk æresbegrep. Med kollektiv ære menes at en persons handlinger anses for å påvirke en hel gruppes anseelse eller respekt, eller anseelsen eller respekten til andre enkeltpersoner som tilhører gruppen. Den straffbare handlingen har som motiv å bevare eller gjenopprette en slik kollektiv ære, enten æren til hele gruppen eller til enkeltmedlemmer av gruppen. Et eksempel er en far som begår vold mot sin datter fordi han mener at datterens valg av kjæreste går ut over æren til hele familien eller hans egen ære. Det er ikke et krav om at andre personer enn gjerningspersonen faktisk mener at gjerningspersonens, slektens eller gruppens ære står i fare eller er krenket.

Både handlinger for å bevare æren og handlinger for å gjenopprette æren bør omfattes av bestemmelsen. Det betyr at bestemmelsen vil omfatte både lovbrudd som er begått for å hindre et framtidig tap av ære, samt lovbrudd som er begått for å straffe tap av ære eller å bøte på et tap av ære som allerede har skjedd. Den straffbare handlingen må ikke faktisk ha ført til at personen eller gruppens ære blir gjenopprettet eller bevart, så lenge handlingen er begått med denne hensikt.

Det må være årsakssammenheng mellom æresmotivert og lovbruddet. Det betyr at den straffbare handlingen faktisk må ha vært motivert av ære. Ære må ha vært en vesentlig del av motivasjonen for lovbruddet, men behøver ikke å ha vært det eneste motivet eller hovedmotivet for handlingene.

Utvalget mener at bestemmelsens ordlyd ikke bør begrenses til grupper som ligner på familie og slekt, slik som den svenske bestemmelsen. Æresmotivert kriminalitet forekommer ikke bare innenfor familie eller slekt, men også innenfor etniske, kulturelle eller religiøse grupper som i formell betydning ikke utgjør familie eller slekt. Også kriminelle miljøer kan ha sterkt indre samhold med en sterk æreskodeks. Volden kan være forventet eller legitimert av gruppen for å gjenopprette ære. Det kan være en forventning om at medlemmene skal være lydige mot leder og innordne seg gruppens normer. Det samme kan være tilfelle med religiøse grupper med sterke hierarkiske og patriarkalske strukturer. Utvalget har ikke hatt kapasitet til å undersøke grundig i hvilken grad æresmotiv vektlegges i slike grupper i dag, men ser ingen prinsipielle eller andre innvendinger mot at også slike grupper kan omfattes. Nedslagsfeltet blir dermed noe videre enn for til-

svarende bestemmelse i Sverige, som ikke omfatter grupper som ikke ligner familier.

Forslaget innebærer å lovfeste at domstolene må ta æresmotivet i betraktning i forbindelse med straffutmålingen, slik det allerede gjøres i en del saker i dag. Hvilken vekt momentet skal tillegges i den enkelte sak er fortsatt opp til domstolen å vur-

dere, basert på hva som i det konkrete tilfellet framstår som en adekvat og rimelig reaksjon. Momentet er relevant uavhengig av lovbruddets art, men utvalget antar at det vil ha særlig betydning for lovbrudd etter kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred og kapittel 25 om voldslovbrudd mv.

Kapittel 11

Æreskontroll på tvers av landegrenser

11.1 Innledning

I dette kapittelet vurderer utvalget om «æreskontroll på tvers av landegrenser under gitte omstendigheter kan anses som menneskehandel og/eller organisert kriminalitet», jf. siste punkt i det supplerende mandatet. Utvalget gjør også rede for i hvilken grad straffbare handlinger rettet mot en person i Norge kan straffes der selve handlingen, for eksempel planlegging og beslutning om mishandling eller et drap, er utført i utlandet.

Begrepet æreskontroll brukes verken i regjeringens handlingsplan eller i andre deler av utvalgets mandat, men stammer fra Hurdalsplattformen av 13. oktober 2021. Det brukes heller ikke i straffeloven eller lovgivningen for øvrig. Utvalget legger til grunn at mandatet spør om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og annen kriminalitet utøvet med ære som motiv, kan eller bør anses som organisert kriminalitet. Utvalget benytter «æresmotivert kriminalitet» eller «æresmotivert vold eller kontroll» som fellesbetegnelse i den videre framstillingen. At æresmotivert vold eller kontroll

Boks 11.1 Æresmotivert kriminalitet og negativ sosial kontroll på tvers av landegrenser

Æresmotivert kriminalitet kan være transnasjonal, det vil si at den utøves av personer i utlandet, enten direkte eller gjennom andre. For eksempel kan en onkel som er bosatt i hjemlandet, være storfamiliens overhode og beslutningstaker og den som beordrer en straffbar handling som utføres av andre medlemmer av familien. En slektning i utlandet kan også selv utøve slike handlinger, for eksempel i form av alvorlige trusler framsatt via telefon eller annen kommunikasjon.

skjer «på tvers av landegrenser» forstår utvalget som at en eller flere av gjerningspersonene befinner seg i utlandet, mens fornærmede befinner seg i Norge.

Mandatet spør også om «æreskontroll» kan utgjøre menneskehandel etter straffeloven. Straffeloven § 257 om menneskehandel stiller krav til at fornærmede tvinges, utnyttes eller forledes til nærmere bestemte formål (utnyttelsesformål), jf. første ledd bokstav a til d. Disse utnyttelsesformålene er prostitusjon eller andre seksuelle ytelser (bokstav a); tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggning (bokstav b); krigstjeneste i fremmed land (bokstav c); samt å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer (bokstav d). Selv om det ikke kan utelukkes, er det etter utvalgets syn sjelden aktuelt at personer tvinges, utnyttes eller forledes til et av formålene opplistet i bestemmelsen, med det formål å bevare eller gjenopprette en persons, families eller en større krets personers ære. I dette kapittelet avgrensers utvalget seg derfor mot spørsmålet om menneskehandel. For saker som gjelder tvangsekteskap og barneekteskap kan det imidlertid forholde seg annerledes, og det er mer relevant å vurdere om straffelovens bestemmelse om menneskehandel kan eller bør komme til anvendelse. Dette vurderes nærmere i kapittel 13 hvor utvalget også redegjør for internasjonale forpliktelser og straffelovens regulering av menneskehandel.

11.2 Gjeldende rett

11.2.1 Hva er organisert kriminalitet etter straffeloven?

Straffeloven bruker begrepet «organisert kriminalitet» i straffeloven § 79 om fastsetting av straff utover lengstestrafen, og i straffeloven § 198 om forbund om alvorlig organisert kriminalitet.

Straffeloven § 79 fastsetter særlige, skjerpede strafferammer i tre tilfeller. Lengstestrafen kan i slike tilfeller forhøyes inntil det dobbelte, med visse begrensninger.

Etter bokstav c kan fengselsstraffen skjerpes dersom den straffbare handlingen er «utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe». Med organisert kriminell gruppe menes «et samarbeid mellom tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller som går ut på at en ikke ubetydelig del av aktivitetene består i å begå slike handlinger», jf. bestemmelsens andre ledd. Det er ikke noe krav at deltakerne er de samme over tid, så lenge gruppen til enhver tid består av minst tre personer.¹ Det har ikke betydning om en eller flere av personene som samarbeider befinner seg i et annet land. Hvorvidt den straffbare handlingen finner sted i Norge eller i utlandet er imidlertid av betydning for om norsk straffelov kommer til anvendelse på gjerningspersonen.

Ikke ethvert samarbeid vil omfattes av bestemmelsen. Ifølge forarbeidene er det et minstekrav at «samarbeidet antar et visst mønster som må kunne påvises. Mer tilfeldig, spontan kriminalitet av tre eller flere personer faller da utenfor».² Regelen er særlig praktisk relevant ved narkotika- og ranskriminalitet.³ Straffskjerpelsesregelen kommer i praksis til anvendelse i saker hvor kriminelle aktører samarbeider for å lykkes med sin straffbare virksomhet, typisk grenseoverskridende kriminalitet som menneskehandel og innførsel av større mengder narkotika.

Ved vurderingen av om det foreligger en organisert gruppe trekker forarbeidene fram noen kjennetegn:

[D]et [vil] være av betydning om det er etablert en viss organisatorisk eller hierarkisk struktur, om gruppen har internasjonale forgreninger, om det er avtalt en bestemt arbeidsfordeling mellom medlemmene, om gruppen har tilknytning til bestemte lokaler, om deltakerne møtes jevnlig mv. Også tidsaspektet vil kunne være av betydning. Jo lengre en gruppe har eksistert, desto lettere vil det foreligge en organisert gruppe i lovens forstand. Motsatt vil tidsaspektet ha mindre å si desto mer gruppen er organisert.⁴

Samarbeidet må være forbundet med handlinger av en viss alvorlighetsgrad. Enten må gruppen ha som hovedformål å begå handlinger som kan straffes med minst tre års fengsel, eller så må en ikke ubetydelig del av gruppens aktiviteter bestå i å begå slike handlinger.

Etter straffeloven § 198 om forbund om alvorlig organisert kriminalitet straffes den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst tre år, og som skal begås som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe. Definisjonen av en organisert kriminell gruppe etter straffeloven § 198 er sammenfallende med definisjonen i § 79 bokstav c.

11.2.2 Straffbare handlinger begått fra utlandet rettet mot personer i Norge

Straffbare handlinger kan begås på tvers av landegrensene. Blant annet kan personer i utlandet være delaktige i planlegging, organisering og/eller utøvelse av straffbare handlinger rettet mot personer som befinner seg i Norge. En onkel som er bosatt i hjemlandet, og som er storfamiliens overhode og beslutningstaker, kan for eksempel være den som beordrer en straffbar handling som utføres i Norge av andre medlemmer av familien. Et annet eksempel er der en slektning i utlandet selv utfører en straffbar handling over internett eller telefon, som trusler eller tvang.

Hovedregelen er at straffelovgivningen gjelder for handlinger «foretatt» i Norge og på norske jurisdiksjonsområder, jf. straffeloven § 4. Handlinger begått i utlandet kan likevel straffeforfølges i Norge etter nærmere vilkår angitt i straffeloven § 5. Utgangspunktet etter § 5 første ledd nr. 1 er at straffelovgivningen får anvendelse på handlinger som utføres i utlandet av en norsk statsborger eller av en person med bosted i Norge, dersom handlingene er straffbare også i landet der handlingene er foretatt. Denne hovedregelen omtales gjerne som kravet om dobbelt straffbarhet. Straffeloven § 5 første ledd nr. 2 til 13 gjør unntak fra kravet om dobbelt straffbarhet for nærmere bestemte lovbrudd. For eksempel kan tvangsekteskap, menneskehandel, barneekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige seksuallovbrudd, på visse vilkår straffes i Norge selv om handlingen er begått i et annet land hvor forholdet ikke er straffbart, men ikke mishandling i nære relasjoner etter straffeloven § 282.

Spørsmålet om en person i utlandet kan straffes for sin deltakelse i en straffbar handling som gjennomføres i Norge, for eksempel planlegging og beslutning om å utføre grov tvang, mishand-

¹ Husabø 2023: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 79*.

² Prop. 131 L (2012–2013) punkt 11.5.

³ Husabø 2023: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 79*.

⁴ Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) merknader til straffeloven 1902 § 162 c.

ling eller drap, handler om jurisdiksjon: det må tas stilling til om norsk straffelov gjelder for den delen av den straffbare handlingen som ble begått i utlandet, altså planlegging og bestilling av den straffbare handlingen. I den forbindelse må det først avklares om den straffbare handlingen er av en slik art at norsk straffelov kan komme til anvendelse, enten ved at handlingen også er straffbar i landet den er utført (kravet om dobbel straffbarhet) eller er omfattet av de nærmere bestemte lovbruddene angitt i straffeloven § 5 første ledd nr. 2 til 13. Dernest må det avklares om personen som har utført handlingen faller inn under personkretsen angitt i bestemmelsen. Utgangspunktet er at handlingen må være utført av en norsk statsborger eller en person som har bosted i Norge, jf. straffeloven § 5 første ledd bokstav a og b. Dersom den straffbare handlingen har en lengstestraff på fengsel i seks år eller mer, og handlingen er rettet mot en norsk statsborger eller noen som er bosatt i Norge, kan imidlertid også andre personer straffefølges etter norsk straffelovgivning, jf. straffeloven § 5 femte ledd.

Straffeloven § 5 femte ledd hadde ingen parallell i straffeloven 1902. Bestemmelsen er lite omtalt i forarbeidene, ut over at departementet mente at straffeloven § 5 ikke gikk «tilstrekkelig langt i å verne norske statsborgere og personer som er fast bosatt i Norge mot alvorlige straffbare handlinger som en utlending begår mot dem mens de oppholder seg i utlandet».⁵ Det må kunne legges til grunn at bestemmelsen også får anvendelse dersom den fornærmede oppholder seg i Norge, men den straffbare handlingen «uføres» fra utlandet.

Straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner har en strafferamme på seks år. Slektninger bosatt i utlandet kan dermed straffefølges for mishandling eller for medvirkning til mishandling utført mot en norsk statsborger eller en person bosatt i Norge, forutsatt at handlingen også kan straffes i landet vedkommende oppholdt seg i (krav om dobbel straffbarhet). Det samme gjelder bestemmelsen om grov tvang (§ 252). Det er viktig å være oppmerksom på at straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner ikke er unntatt fra kravet om dobbelt straffbarhet. Det vil stenge for straffefølgning for medvirkning når den straffbare handlingen er begått i et land hvor

denne formen for mishandling ikke er straffbar etter det landets lovgivning.

Straffefølgning av personer i utlandet er imidlertid svært krevende i praksis. utfordringene er blant annet knyttet til sikring av bevis, internasjonalt strafferettslig samarbeid, samt å få de siktede utlevert til Norge. Det finnes derfor sparsomt med rettspraksis om slik transnasjonal kriminalitet.

Et eksempel på æresmotivert kriminalitet utøvd på tvers av landegrenser er HR-2019-440-A, der en mann ble dømt til fengsel i ett år og åtte måneder for grove trusler. Domfelte hadde flere ganger truet med å drepe sin datter og sin sønn, som han mente hadde krenket familiens ære. Domfelte hadde også oppfordret sønnen til å drepe datteren. Domfelte og de fornærmede var bosatt i Norge, men truslene ble framsatt mens domfelte befant seg i utlandet. Straffeloven fikk derfor anvendelse, selv om truslene ble framsatt fra utlandet, jf. straffeloven §§ 4 og 5.⁶ At det dreide seg om verbale trusler framsatt fra utlandet, ble ikke tillagt betydning i formildende retning. Slik omstendighetene var i saken, var ikke truslene mindre alvorlige eller mindre reelle av den grunn.⁷ Saken var begrenset til domfeltes handlinger mot barna, og berører derfor ikke spørsmålet om handlingene kunne utgjøre organisert kriminalitet.

Det finnes andre eksempler i rettspraksis på at medvirkere til mishandling i nære relasjoner befinner seg i utlandet, se for eksempel LB-2014-110471-2. I dommen var handlingene derimot ikke utført med æresmotiv.

11.3 Innspill til utvalget

Kripas argumenterer for at særlig alvorlig æresmotivert kriminalitet kan anses som kriminalitet begått av en organisert kriminell gruppe. Det blir vist til at en del av handlingene, som for eksempel drap og tvangsekteskap, utføres på bakgrunn av en beslutning i familien hvor flere i gruppen deltar. Videre skriver *Kripas*:

Æreskulturen styrer vesentlige deler av hverdagen til familiemedlemmene i en æreskultur, for målet er å styrke eller å gjenopprette æren. Den statusen æren gir, er i mange familiers opprinnelsesland nødvendig for å overleve. I land uten tilstrekkelige rettssikkerhet, og uten

⁵ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) merknader til endringer i den alminnelige delen [Straffeloven § 5, § 6, § 11, § 15, § 16, § 22, § 28, § 37, § 44, § 49, § 63, § 68, § 74, § 76, § 77, § 78, § 80, § 87].

⁶ HR-2019-440-A (avsnitt 27).

⁷ HR-2019-440-A (avsnitt 46).

et økonomisk/sosialt sikkerhetsnett, er det familien som garanterer sikkerheten. En vanæret familie mister denne garantien.

I og med de nære økonomiske og sosiale forbindelsene til familie i opprinnelseslandet, er også diasporaen i Norge en del av denne mekanismen. Formålet med å opprettholde æren, handler dermed om storfamiliens opplevelse av sikkerhet. Momenter som taler for at en handling kan være utført av en organisert gruppe kan være:

- Å utføre handlingen blir av den enkelte sett på som en *plikt*, av hensyn til gruppen. Å ikke utføre handlingen kan føre til represalier.
- «Organisert gruppe»? Et minstekrav kan være at det foreligger et visst *organisatorisk mønster*
- *Beslutningen* om å utføre handlingen tas i gruppen
- Vanære, ved ikke å utføre handlingen, medfører sosialt og eventuelt *økonomisk tap*. Det siste kan være tap av ekteskapsallianser, tap av oppholdstillatelse, manglende støtte i økonomiske konflikter – her eller i opprinnelseslandet.
- Handlingene er *planlagt*
- Handlingene har en *strafferamme* på fengsel i minst 3 år
- Handlingene er utført som ledd i aktiviteten til en organisert gruppe. *Det påvises et mønster, selv om denne aktiviteten ikke er den eneste aktiviteten gruppen utøver*
- Gruppen må bestå av minst 3 personer. I Prop. 131 L (2012–2013) er det presisert at den enkelte må ha kjennskap til at handlingen er utøvd som ledd i aktivitetene (sikre, eller gjenopprette æren) til den organiserte, kriminelle gruppen.

På bakgrunn av dette er det gode grunner for at særlig alvorlig æreskriminalitet bør vurderes som begått av en organisert, kriminell gruppe.

Politietterforsker ved Oslo politidistrikt viser til at straffeloven § 79 c om organisert kriminalitet bør benyttes i saker knyttet til ære. Etterforskeren viser til at æresmotivert kriminalitet kan omfatte et stort nettverk av aktører og medvirkere på tvers av landegrensene, kriminaliteten er ofte nøye planlagt og kan være styrt og bestemt av aktører i utlandet. Ved å anerkjenne æresmotivert kriminalitet som organisert kriminalitet, vil politiet også ha anledning til å benytte skjulte etterforskningsmetoder i forbindelse med etterfors-

kningen. Slike etterforskningsmetoder anvendes tradisjonelt i narkotikasaker, men bør i større grad tas i bruk ved æreskriminalitet.

11.4 Utvalgets vurderinger og forslag

For at æresmotivert vold og kontroll på tvers av landegrensene skal anses som organisert kriminalitet etter straffeloven § 79 bokstav c, må handlingen for det første innebære en overtredelse av et straffebud som har en *strafferamme* på fengsel i minst tre år. De samme straffebudene som kan ramme alvorlige former for negativ sosial kontroll, kan også ramme kontroll som utøves for å bevare eller gjenopprette en persons, families eller en større krets persons ære, jf. omtalen i kapittel 7. De aktuelle straffebudene med tre års strafferamme eller høyere, er grov tvang (straffeloven § 252), grove trusler (straffeloven § 264) og alminnelig og grov mishandling i nære relasjoner (straffeloven §§ 282 og 283). Videre har tvangsekteskap (straffeloven § 253) og barneekteskap (straffeloven § 262) en strafferamme som faller inn under bestemmelsen.

For det andre må tre eller flere personer, for eksempel slektninger, *samarbeide* om handlingene. I tillegg må personene ha som *hovedformål* å utøve tvangen, truslene eller mishandlingen. I vurderingen av om forholdet kan anses som organisert kriminalitet har det ingen betydning om en eller flere av personene som samarbeider befinner seg i et annet land.

Selv om flere personer er aktive i å utøve mishandlingen, den grove tvangen, tvangsekteskapet eller de grove truslene for å bevare eller gjenopprette ære, innebærer det ikke nødvendigvis et samarbeid av en slik art at det er snakk om en organisert kriminell gruppe slik denne er definert i straffeloven § 79 bokstav c. Som omtalt ovenfor brukes straffeloven § 79 bokstav c i praksis i saker der kriminelle aktører samarbeider for å lykkes med sin straffbare virksomhet, typisk grenseoverskridende kriminalitet som menneskehandel og innførsel av større mengder narkotika. Straffbare handlinger utøvd for å kontrollere en person for å bevare eller gjenopprette ære er i utgangspunktet en annen type kriminalitet enn det straffskjerpelsesgrunnen i bestemmelsen vanligvis benyttes på, men ordlyden stenger ikke for at bestemmelsen også kan brukes i slike tilfeller. Utvalget har ikke funnet eksempler på at bestemmelsen om straffskjerpelse for organisert kriminalitet har vært vurdert av domstolene i forbindelse med mishandling i nære relasjoner, tvangsekteskap, grov

tvang eller grove trusler for å kontrollere en person med det formål å bevare eller gjenopprette ære.

Dersom flere personer er delaktige i straffbare handlinger, kan også medvirkningsansvar etter straffeloven § 15 være aktuelt, selv om handlingene ikke anses begått som ledd i organisert kriminalitet. I tillegg er det flere straffskjerpene momenter i straffeloven § 77 som kan være aktuelle i tilfeller der flere personer utfører straffbare handlinger for å kontrollere fornærmede. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 10 om ære som straffskjerpelsesgrunn. Særlig aktuelt er bokstav e om at lovbruddet er ledd i en planlagt eller organisert virksomhet. Terskelen for hva som regnes som organisert virksomhet etter straffeloven § 77 bokstav e er lavere enn det som kreves for at en straffbar handling er «utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe». Bokstav f om at lovbruddet er begått av flere i fel-

lesskap, kan også være aktuell hvis flere personer har vært sammen om selve utførelsen av lovbruddet. Selv om «æreskontrollen» ikke anses som organisert kriminalitet, vil det at flere har vært delaktige i kontrollen normalt være et moment som innebærer at straffen skal skjerpes for de involverte.

Som omtalt i kapittel 10 foreslår utvalget at æresmotivet tas inn som et straffskjerpene moment i straffeloven § 77. Å ta inn dette momentet innebærer en tydeliggjøring av æresmotivet som straffskjerpelsesgrunn og antas også å ha en generell allmennpreventiv effekt. Utvalgets forslag gjør det mulig også å skjerpe straffen innenfor eksisterende strafferamme, og vil dermed også få betydning for «æreskontroll» på tvers av landegrenser. Utvalget kan ikke se at det er behov for andre endringer i straffeloven på dette området.

Kapittel 12

Tvangsekteskap og barneekteskap

12.1 Innledning

I dette kapittelet besvarer utvalget de strafferettslige delene av mandatet knyttet til tvangsekteskap. Etter mandatets innledende punkt skal det avklares «om gjeldende regelverk [om tvangsekteskap] gir et tilstrekkelig godt rettsvern for utsatte, eller om det er behov for endringer/ytterligere regulering». Straffelovens regler om barneekteskap er nært knyttet til reglene om tvangsekteskap. Utvalget vurderer derfor også om straffeloven § 262 andre ledd om barneekteskap gir et tilstrekkelig godt rettsvern for de utsatte. Spørsmålet om tvangsekteskap under visse omstendigheter kan anses som menneskehandel eller organisert kriminalitet, behandles i kapittel 11 og 13.

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 Menneskerettslige forpliktelser

Flere menneskerettigheter har betydning for den strafferettslige reguleringen av tvangsekteskap og barneekteskap.

Etter Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 har enhver rett på respekt for sitt privatliv og sitt familieliv. Bestemmelsene pålegger statene visse positive forpliktelser til å kriminalisere tvangsekteskap og barneekteskap for å sikre disse rettighetene (sikringsplikter), jf. også EMK artikkel 1 og Grunnloven § 92 om at staten skal respektere og sikre menneskerettighetene. Tilsvarende forpliktelser følger av Grunnloven § 93 andre ledd og EMK artikkel 3 om forbud mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling.¹

Tvangsekteskap er videre i strid med EMK artikkel 12 om retten til å gifte seg.² Også Grunnloven § 104, som gir barn rett til vern om sin per-

sonlige integritet, innebærer en positiv forpliktelse til å etablere rettsregler mot og kriminalisere barneekteskap.³ I tillegg har staten en rekke forpliktelser til å sikre at ekteskap inngås basert på gyldig, fritt og uforbeholdent samtykke, og til å verne barn mot ekteskap. Disse forpliktelsene er nærmere omtalt i et eget kapittel om tiltak mot tvangsekteskap i ekteskapsloven.

Istanbul-konvensjonen artikkel 37 nr. 1 pålegger statene å treffe nødvendige tiltak for å kriminalisere forsettlig atferd som tvinger en voksen person eller et barn til å inngå ekteskap, enten ved lovgivning eller på annen måte. Tilsvarende skal statene ifølge samme artikkel nr. 2 kriminalisere at noen forsettlig lures til en annen stat enn der vedkommende bor for å inngå ekteskap.

FNs kvinneediskrimineringskomité og barnekomité har utgitt en felles generell anbefaling om skadelige praksiser.⁴ En skadelig praksis er definert som vedvarende praksiser og atferd som innebærer diskriminering på grunnlag av blant annet kjønn, kjønnsuttrykk og alder, som ofte omfatter vold, og som forårsaker fysiske og/eller psykiske skader eller lidelser.⁵ Forpliktelsen er forankret i flere bestemmelser i konvensjonene, særlig plikten til å hindre vold mot kvinner og barn, jf. kvinneediskrimineringskonvensjonen artikkel 2 og barnekonvensjonen artikkel 19. Barneekteskap er definert som en slik skadelig praksis.⁶ Komiteene anbefaler at medlemsstatene vedtar lovgivning med sikte på å effektivt få slutt på slike skadelige praksiser.⁷

³ Se kapittel 5 og kapittel 6.

⁴ FNs kvinneediskrimineringskomité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*.

⁵ FNs kvinneediskrimineringskomité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 15 og 16.

⁶ FNs kvinneediskrimineringskomité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 20-24.

⁷ FNs kvinneediskrimineringskomité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 55.

¹ Se mer i kapittel 5.

² Den europeiske menneskerettsdomstolen 2024: punkt 2.c.

12.2.2 Tvangsekteskap

Straffeloven § 253 om tvangsekteskap er plassert i kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred, og lyder slik:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press tvinger noen

- a. til å inngå ekteskap
- b. inn i en ekteskapslignende forbindelse. I vurderingen av om det foreligger en ekteskapslignende forbindelse skal det legges vekt på om forbindelsen er varig, oppleves som bindende og etablerer rettigheter og plikter mellom partene av rettslig, religiøs, sosial eller kulturell karakter.

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.

Bestemmelsen er en videreføring av straffeloven 1902 § 222 andre ledd med enkelte pedagogiske endringer. Et eget forbud mot tvangsekteskap ble først vedtatt i 2003.⁸ Straffebudet verner om retten til å kunne definere sitt eget liv gjennom å ta selvstendige valg, altså personlig frihet, herunder den fornærmedes fysiske integritet og selvrådere.⁹

Den straffbare handlingen i § 253 første ledd består i å «tvinge noen» til å inngå ekteskap eller inn i en ekteskapslignende forbindelse. Formuleringen «tvinger» innebærer ifølge forarbeidene å sette noen ute av stand til å handle frivillig.¹⁰ Den fornærmede må selv mene seg utsatt for tvang.¹¹ I utgangspunktet må den som inngår ekteskapet selv ha blitt utsatt for et press.¹² Men den rettsstridige atferden kan også være rettet mot andre som står i et slikt forhold til den som inngår ekteskap, at vedkommende tvinges til å handle mot sin vilje.¹³

Tvangsvilkåret innebærer at bestemmelsen avgrenses mot arrangerte ekteskap. I Innst. O. nr. 106 (2002–2003) omtales skillet mellom tvangsekteskap og arrangerte ekteskap slik:

Begrepet arrangerte ekteskap henspeiler etter komiteens mening til at familien deltar aktivt for å finne eller foreslå kandidater til ektemake. Avgjørende for spørsmålet om det foreligger tvang, blir om forslaget til ektemake reelt gir den unge en mulighet til å takke nei. Dersom det arrangerte ekteskapet er inngått fordi en part er utsatt for et press, og dette presset er så utilbørlig at vedkommende opplever å ikke ha et valg, vil det etter komiteens mening være straffbar tvang.¹⁴

Tvangen må gjennomføres ved et middel, enten ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press. Med mindre slike midler benyttes, vil ikke ekteskapet være et tvangsekteskap i straffelovens forstand. Alternativene «vold» og «frihetsberøvelse» tilsvarer henholdsvis vilkårene i straffeloven § 271 om kroppskrenkelse og § 254 om frihetsberøvelse. For eksempel kan den fornærmede tvinges til å inngå et ekteskap gjennom å bli slått eller sperret inne.

Alternativet «annen straffbar eller urettmessig atferd» tilsvarer vilkårene i straffeloven § 251 om tvang. Et klart eksempel på slik atferd er ifølge forarbeidene at den fornærmede blir utsatt for vanskjøtsel slik at vedkommende aksepterer å inngå ekteskap.¹⁵ Trusler om en straffbar handling vil også innebære rettsstridig atferd.¹⁶ Vilkåret «urettmessig atferd» viser til «andre normer enn rettsregler, som for eksempel hva som regnes som akseptabel atferd på et bestemt livsområde».¹⁷ Det er tilstrekkelig at handlingen er tilagt negative rettsvirkninger.¹⁸ Se mer om vilkåret «urettmessig atferd» i kapittel 7.

Straffbar tvang til å inngå ekteskap kan også skje i form av «utilbørlig press». Dette innebærer at terskelen for straffbar tvang er lavere etter denne bestemmelsen enn etter den generelle tvangsbestemmelsen i § 251. Ifølge forarbeidene sikter begrepet til «sosiale sanksjoner som kan ramme hardt, men som ikke er straffbare og som heller ikke strider mot andre rettslige normer».¹⁹

⁸ Ved lov 4. juli 2003 nr. 76 om endringer i straffelova mv. (styrka innsats mot tvangsekteskap mv.).

⁹ Holter 2022: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 253*.

¹⁰ Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.1.1 og Innst. O. nr. 106 (2002–2003) side 3.

¹¹ Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.1.1.

¹² Innst. O. nr. 106 (2002–2003) punkt 3.

¹³ Innst. O. nr. 106 (2002–2003) punkt 3.1.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 2.3.8.

¹⁸ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.2.1.2.

Som et eksempel vises det til «varig utelukkelse fra et sosialt fellesskap av stor betydning, eller å true med dette.»²⁰ I Innst. O. nr. 106 (2002–2003) presiserer justiskomiteen at psykisk press vil kunne rammes:

For eksempel vil trusselen om å fullstendig avskjære en person fra familien om vedkommende ikke gifter seg, kunne utsette personen for et så sterkt press at trusselen er rettsstridig. Videre vil k o m i t e e n påpeke at ulike former for psykisk press, som enkeltvis ikke er å anse som rettsstridig adferd i straffelovens forstand, må vurderes samlet i relasjon til spørsmålet om det i det konkrete tilfellet har forekommet rettsstridig adferd eller tvang.²¹

Et eksempel på psykisk press til å inngå ekteskap finnes i Rt. 2014 s. 205. Dommen gjaldt straffutmåling for forsøk på et religiøst inngått tvangsekteskap. Den domfelte var funnet skyldig i å ha forsøkt å tvinge datteren til å gifte seg ved utilbørlig press. Høyesterett uttalte at forsøket skjedde gjennom et vedvarende sosialt press og ved å iverksette konkrete tiltak for å gjennomføre tvangsekteskapet.²² Det ble ikke brukt fysisk vold eller trusler om fysisk vold.

Etter straffeloven § 253 første ledd bokstav b rammes den som tvinger noen til å inngå en «ekteskapslignende forbindelse». Alternativet ble tatt inn i 2021.²³ Formuleringen sikrer at såkalte utenrettslige ekteskap, altså ekteskap som ikke er formelt gyldige, likestilles med sivilrettslige ekteskap. Formålet er å sikre at straffebudet rammer forbindelser som skaper en tilknytning mellom partene som i praksis har sterke fellestrekk med tilknytningen i rettslig gyldige ekteskap.²⁴

Ifølge departementet er det uten betydning hvordan forbindelsen etableres, og det er ikke nødvendig at det skjer en seremoniell inngåelse.²⁵ Det er heller ikke nødvendig at forbindelsen etableres på et bestemt tidspunkt. Etter omstendighetene kan en person tvinges inn i en slik forbindelse over tid.²⁶

For at det skal foreligge en ekteskapslignende forbindelse, er det ikke nok at forbindelsen ligner på et hvilket som helst samboerforhold.²⁷ I vurderingen av om noe er en ekteskapslignende forbindelse, skal det legges vekt på om forbindelsen er varig, om den oppleves som bindende av partene selv og deres sosiale krets, og om den etablerer rettigheter og plikter mellom partene av rettslig, religiøs, sosial eller kulturell karakter. Rettighetene og pliktene kan bygge på både formelle og uformelle normer, og de kan ha en rettslig karakter som ikke anerkjennes i Norge.²⁸

Etter straffeloven § 253 andre ledd straffes den som «forleder eller på annen måte medvirker til at en person reiser til et annet land for å bli tvunget inn i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse». Bestemmelsen ble innført for å oppfylle kravet i Istanbul-konvensjonen artikkel 37 nr. 2, som forplikter partene til å kriminalisere det å forlede noen til å reise til utlandet dersom handlingen skjer med forsett om å tvinge personen til å inngå ekteskap. Straffeloven § 253 andre ledd omtales nærmere i kapittel 14 om straff ved skadelig utenlandsopphold.

Straffeloven § 253 omfattes av avvergingsplikten etter straffeloven § 196. Handlinger som anses som tvangsekteskap er også unntatt fra kravet om dobbelt straffbarhet, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 4. At unntaket fra krav om dobbelt straffbarhet gjelder handlinger som «anses som» tvangsekteskap, gjør at unntaket også gjelder ekteskapslignende forbindelser, jf. lovens § 253 første ledd bokstav b.

Bestemmelsen er videre omfattet av reglene om utskutt tidspunkt for foreldelse, slik at utgangspunktet for foreldelsesfristen etter § 87 er den dagen den fornærmede fyller 18 år.

Det finnes få rettsavgjørelser etter straffeloven § 253 om tvangsekteskap. Lidén og Bredal (2017) identifiserte totalt 13 straffesaker om tvangsekteskap og/eller barneekteskap i perioden mellom 2002 og 2016.²⁹

12.2.3 Barneekteskap

Straffeloven § 262, som er plassert i straffeloven kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred, omhandler straff ved brudd på ekteskapsloven. Andre ledd straffer den som inngår ekteskap med noen under 16 år, og lyder slik:

¹⁹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) merknader til § 253.

²⁰ Ibid.

²¹ Innst. O. nr. 106 (2002–2003) punkt 3.1.

²² Rt. 2014 s. 205 (avsnitt 10).

²³ Ved lov 5. mars 2021 nr. 6 om endringer i lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

²⁴ Prop. 66 L (2019–2020) punkt 4.7.

²⁵ Prop. 66 L (2019–2020) merknader til § 253.

²⁶ Ibid.

²⁷ Holter 2022: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 253*.

²⁸ Prop. 66 L (2019–2020) merknader til § 253.

²⁹ Lidén og Bredal 2017: side 109.

Den som inngår ekteskap med noen under 16 år, straffes med fengsel inntil 3 år. På samme måte straffes den som etablerer en ekteskapslignende forbindelse som nevnt i § 253, med noen som er under 16 år. Den som var uvitende om at fornærmede var under 16 år, kan likevel straffes hvis vedkommende på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet. Straff kan bortfalle dersom ektefellene er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling.

Forbudet mot barneekteskap ble inntatt i straffeloven 1902 § 220 i 2003.³⁰ Begrunnelsen for et eget straffebud om barneekteskap er at det er en sterk presumsjon for at det foreligger tvang når ektefellen er under 16 år, uavhengig av barnets opplevelse. Ifølge forarbeidene kan alle ekteskap inngått med barn under 16 år defineres som tvangsekteskap, fordi barn ikke har samtykkekompetanse til å inngå ekteskap.³¹

Da straffebestemmelsen ble innført, var det mulig for personer mellom 16 og 18 år å inngå ekteskap etter samtykke fra fylkesmannen. Da det i 2018 ble innført en absolutt aldersgrense på 18 år for å inngå ekteskap i Norge, ble det ikke ansett å være grunn til å heve aldersgrensen i straffeloven § 262. I Prop. 49 L (2017–2018) forklares denne vurderingen:

Bakgrunnen for regelen i straffeloven er blant annet at det er en sterk presumsjon for at ekteskapet er inngått ved tvang, når minst én av ektefellene er yngre enn 16 år. Denne presumsjonen gjør seg ikke gjeldende på samme måte når personene er mellom 16 og 18 år. Det vises også til at den seksuelle lavalder i dag er 16 år, og at seksuell omgang med personer under 16 år er straffbart jf. straffeloven §§ 302 flg.³²

Straffeloven § 262 andre ledd rammer både sivilrettslige ekteskap og ekteskapslignende forbindelser med noen som er under 16 år. Bestemmelsen rammer bare den som inngår ekteskapet. Foreldre med foreldreansvar eller verger som samtykker og arrangerer ekteskapet, rammes dermed ikke direkte av bestemmelsen, men vil kunne omfattes av straffeloven § 15 om medvirkning.

Utgangspunktet er at det kreves forsett for overtredelse av straffeloven § 262 andre ledd, se straffeloven § 21. Loven gjør imidlertid et unntak

fra forsettskravet når det gjelder kunnskap om ektefellens alder. Etter § 262 andre ledd tredje punktum kan den som var uvitende om at den fornærmede var under 16 år, likevel straffes hvis vedkommende på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet. Ordlyden «på noe punkt kan klandres» viser at det er et strengt aktsomhetskrav. Spørsmålet er om tiltalte burde ha forstått hvor gammel ektefellen reelt sett var ved ekteskapsinngåelsen, typisk fordi vedkommende kunne og burde ha funnet ut av dette ved å undersøke nærmere.³³

Etter § 262 andre ledd fjerde punktum kan straff bortfalle dersom ektefellene eller partnerne var omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling. Det er relativt hva som aksepteres som jevnbyrdig, og forholdet vil bedømmes strengere hvis barnet er 14 år eller yngre.³⁴ Ordlyden «kan bortfalle» innebærer at det må gjøres en vurdering av om bestemmelsen skal brukes.

Straffeloven § 262 andre ledd er omfattet av avvergingsplikten etter straffeloven § 196. Det er ikke gitt særlige regler om foreldelse av brudd på reglene om barneekteskap, og straffansvaret foreldes dermed etter 5 år fra ekteskapet ble inngått, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b. Handlinger som anses som barneekteskap, er unntatt fra kravet om dobbelt straffbarhet, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 4. At unntaket fra krav om dobbelt straffbarhet gjelder handlinger som «anses som» barneekteskap, gjør at unntaket også gjelder ekteskapslignende forbindelser med en person under 16 år, jf. § 262 andre ledd andre punktum.

Bestemmelsen om barneekteskap kan benyttes i konkurrans med bestemmelsen om tvangsekteskap.³⁵ Bestemmelsen om barneekteskap kan også benyttes i konkurrans med straffeloven §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner, ettersom det kan være snakk om flere faktiske handlinger som gjelder ulike faktiske overtredelser som beskytter ulike rettsgoder. Det samme gjelder straffeloven §§ 251 og 252 om tvang, 254 og 255 om frihetsberøvelse, 263 og 264 om trusler og kapittel 26 om seksuallovbrudd.

Bestemmelsen om barneekteskap er lite anvendt i rettspraksis. Det er bare inntatt én dom i lovdata om barneekteskap etter 2015, LF-2019-105361, med tiltale for forsøk på ekteskapsinngåelse med noen under 16 år, og seksuell omgang

³⁰ Ved lov 4. juli 2003 nr. 76 om endringer i straffelova mv. (styrka innsats mot tvangsekteskap mv.).

³¹ Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.3.3.

³² Prop. 49 L (2017–2018) punkt 8.2.

³³ Holter 2022: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 262*.

³⁴ Se blant annet Rt. 2005 s. 1651, Rt. 2010 s. 669 og Rt. 2013 s. 734.

³⁵ Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.3.5.

med barn mellom 14 og 16 år. Lagmannsretten fant det bevist ut over enhver rimelig tvil at den tiltalte forsøkte å inngå ekteskap med den fornærmede. Den tiltalte ble likevel frifunnet, fordi flertallet kom til at det var tvil om den fornærmede var under 16 år på handlingstiden, særlig på grunnlag av motstridende opplysninger i syriske og irakiske dokumenter.³⁶

Det har imidlertid nylig (7. mars 2024) vært avsagt en lagmannsrettsdom om barneekteskap etter straffeloven § 262.³⁷ Saken gjaldt inngåelse av et ekteskapslignende forhold med et barn under 16 år. Spørsmålet var om de tiltalte hadde medvirket til at det ble etablert en ekteskapslignende forbindelse mellom tiltalte og fornærmede. Hovedtiltalte er vedkommende som inngikk det ekteskapslignende forholdet og de to øvrige tiltalte er hans foreldre. For post I reiste saken også et spørsmål om norsk jurisdiksjon. For post II var det et spørsmål om bilder tatt av fornærmede var å anse som framstilling som seksualiserer barn og som rammes av straffeloven § 311 første ledd jf. andre ledd. De tre tiltalte ble i tingretten dømt til fengsel i 11 måneder og til å betale oppreisningserstatning til fornærmede. Etter ankeforhandlingen i lagmannsretten ble de tiltalte dømt til samme straffereaksjon og erstatning.

12.2.4 Enkelte straffeprosessuelle spørsmål

I saker om tvangsekteskap og menneskehandel har den fornærmede en ubetinget rett på bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven § 107 første ledd bokstav a. Straffeloven § 262 andre ledd om barneekteskap utløser ikke en slik ubetinget rett. I slike saker kan bistandsadvokat oppnevnes der sakens art og alvor, hensynet til de berørte eller andre særlige forhold tilsier det, jf. § 107 tredje ledd.

Etter straffeprosessloven § 239 første ledd skal tilrettelagte avhør brukes ved avhør av vitner under 16 år, herunder fornærmede, i saker om seksuallovbrudd, kroppsskade, drap, mishandling i nære relasjoner og kjønnslemlestelse. Det samme gjelder ved avhør av vitner med psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse som medfører det samme behovet for tilrettelagte avhør. Tilrettelagt avhør kan også brukes i andre saker dersom hensynet til vitnet tilsier det.

Tilrettelagt avhør kan brukes i saker om tvangsekteskap eller barneekteskap dersom hensynet til vitnet tilsier det, men det er ikke noe lovpålagt krav om tilrettelagte avhør i slike saker. Kjernen i ordningen med tilrettelagte avhør er at vitnene ikke avhøres av en dommer, men på et barnehus av en spesialutdannet politietterforsker under ledelse av en påtalejurist, innen korte frister og uten at den mistenke normalt varsles om det første avhøret.³⁸ Videoopptak av det tilrettelagte avhøret trer som hovedregel i stedet for personlig forklaring ved hovedforhandling for tingretten, jf. straffeprosessloven § 298.

Reglene om tilrettelagt avhør trådte i kraft 2. oktober 2015. Tidligere var det krav om dommeravhør i saker om «forbrytelse eller forseelse mot sedelighet». I praksis ble dommeravhør også benyttet i saker om drap og familievold (straffeloven 1902 § 219), og av og til i andre voldssaker. Dommeravhør har også blitt benyttet i saker om ran og om kjønnslemlestelse.³⁹

Vitner under 15 år og vitner med høy grad av psykisk utviklingshemming kan ikke fritas for vitneplikt eller forklaringsplikt etter straffeprosessloven §§ 122 og 123 i saker der tilrettelagte avhør er obligatoriske, jf. § 239 a andre ledd. Begrunnelsen er ifølge forarbeidene at det vil være i strid med barnets beste å sette det i en lojalitetskonflikt ved å overlate avgjørelsen om å forklare seg til barnet i denne typen saker.⁴⁰ I forarbeidene er det videre vist til at konsekvensen av at et barn ikke forklarer seg kan være at saken ikke blir oppdaget slik at siktede fortsetter å begå overgrep. Barnet vil heller ikke få hjelp til å bearbeide hendelsene.⁴¹ Dersom tilrettelagte avhør blir brukt i andre saker enn de lovpålagte, gjelder vitnefritaksreglene på vanlig måte.

12.3 Andre lands rett

12.3.1 Danmark

Den danske straffeloven § 260 om ulovlig tvang rammer blant annet den som ved vold eller trusler om vold, om betydelig skade på gods eller om frihetsberøvelse tvinger noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe. De relevante delene av bestemmelsen lyder slik:

³⁶ En annen dom er LB-2012-116152, men denne dreier seg om et ganske spesielt tilfelle der datteren selv ønsket å inngå ekteskap i Pakistan pga. graviditet. Se også TOSLO-2010-188517.

³⁷ LA-2023-183523.

³⁸ Keiserud m.fl. 2023: *Juridika lovkommentar til straffeprosessloven § 239*.

³⁹ Prop. 112 L (2014–2015) punkt 5.1.

⁴⁰ Prop. 112 L (2014–2015) punkt 10.4.

⁴¹ Ibid.

Stk. 1. Med bøde eller fengsel inntil 2 år straffes for ulovlig tvang den, som

1) ved vold eller ved trussel om vold, om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse eller om at fremsætte usand sigtelse for straffbart eller ærerørigt forhold eller at åbenbare privatlivet tilhørende forhold tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget,

[...]

Stk. 2. Tvinges nogen til at indgå ægteskab eller til en religiøs vielse uden borgelig gyldighed eller til at indgå i et andet ægteskabslignende forhold, eller fastholdes nogen ved tvang i et sådant ægteskab eller forhold, kan straffen stige til fengsel inntil 4 år.

Strafferammen er bøter eller fengsel i inntil to år. Etter stk. 2 forhøyes strafferammen til inntil fire år dersom noen tvinges til å inngå ekteskap, til en religiøs vielse uten borgerlig gyldighet eller til å inngå et annet ekteskapslignende forhold. Den samme strafferammen gjelder dersom noen tvinges til å bli i et slikt ekteskap eller forhold. I forarbeidene er det uttalt at tvangsbestemmelsens første ledd rammer tilfeller der en person ved vold eller trusler om vold tvinges til å bli i et ekteskap.⁴² Også de som medvirker, for eksempel foreldre som oppfordrer sin sønn til å utøve vold for å få sin ektefelle til å bli i ekteskapet, vil kunne rammes av den eksisterende bestemmelsen, jf. § 23 om medvirkningsansvar. Det ble ikke ansett som rimelig at den som tvinger en annen til å bli i et ekteskap, skulle straffes mildere enn den som tvinger personen til å inngå ekteskapet. Også det å tvinge noen til å bli i et ekteskap burde etter departementets syn omfattes av den høyere strafferammen på fire år.⁴³

Straffeloven § 260 a om barneekteskap lyder slik:

Stk. 1. Den, som forestår en religiøs vielse uten borgerlig gyldighed eller indgåelsen af et andet ægteskabslignende forhold med en person under 18 år, straffes med bøde eller fængsel inntil 2 år.

Stk. 2. På samme måde straffes den, som lader sit barn indgå i en religiøs vielse uden borgerlig gyldighed eller i et andet ægteskabslignende forhold, og den, som efter at være fyldt 18 år frivilligt indgår i en religiøs vielse uden

borgerlig gyldighed eller i et andet ægteskabslignende forhold med en person under 18 år.

Bestemmelsen stk. 1 rammer den som forretter en religiøs vielse uten borgerlig gyldighet eller inngåelsen av et annet ekteskapslignende forhold der en av partene er under 18 år. Strafferammen er bøter eller fengsel i inntil to år. Bestemmelsen rammer også dem som forretter en vielse som ville vært borgerlig gyldig dersom partene var over 18 år. Bestemmelsen krever forsett for alle deler av bestemmelsens innhold, herunder partenes alder.⁴⁴

Paragraf 260 a stk. 2 rammer foreldre som lar sitt barn inngå i en religiøs vielse uten borgerlig gyldighet eller i et annet ekteskapslignende forhold. Paragrafen rammer også den som er over 18 år, og som frivillig inngår en slik forbindelse med en person under 18 år. Det er uten betydning om foreldrene har foreldreansvar eller ikke.⁴⁵ Bestemmelsen rammer både aktive handlinger og passivitet fra foreldrenes side for å forhindre inngåelsen. Strafferammen er også her bøter eller fengsel i inntil to år.

Foreldelsesfristen både for tvangsekteskap og for barneekteskap løper fra den fornærmede fyller 21 år, jf. straffeloven § 94 stk. 4.

12.3.2 Sverige

Den svenske brottsbalken (1962:700) 4. kap. 4 c § kriminaliserer både tvangsekteskap og barneekteskap, og lyder slik:

Den som, i annat fall än som avses i 1 a § [om menneskehandel – utvalgets tilføyelse], genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för äktenskapstväng till fängelse i högst fyra år.

Detsamma gäller den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som

1. innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och

⁴² 2020/1 LSF 126 Forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om pas til danske statsborgere m.v. og udlændingeloven (Styrket indsats mod negativ social kontrol m.v.) punkt 2.2.

⁴³ 2020/1 LSF 126 punkt 2.2.

⁴⁴ 2020/1 LSF 126 merknader til § 260 a.

⁴⁵ Ibid.

2. innefattar frågan om oppløsning av forbindelsen.

Den som begår en gärning som avses i första eller andra stycket mot en person som inte har fyllt arton år, döms för barnäktenskapsbrott till fängelse i högst fyra år. För barnäktenskapsbrott döms också den som i annat fall förmår eller tillåter en person som inte har fyllt arton år att ingå ett äktenskap som är giltigt på sätt som anges i första stycket eller en äktenskapsliknande förbindelse enligt vad som anges i andra stycket. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheterna att den andra personen inte fyllt arton år.

Straffansvaret etter bestemmelsen omfatter flere handlinger enn dem som rammes av bestemmelsen om ulovlig tvang i brottsbalken 4. kap. 4 §. I forarbeidene er det vist til at det ofte ikke er nødvendig å utøve tvang i egentlig forstand for å få en yngre person til å inngå ekteskap mot sin vilje.⁴⁶

Tredje ledd om barneekteskap trådte i kraft 1. juli 2020. I motsetning til tvangsekteskap krever ikke bestemmelsen at det er benyttet ulovlig tvang eller utnyttelse av en utsatt posisjon. Selv om barneekteskap før dette i stor grad ville kunne rammes av de eksisterende bestemmelsene om tvangsekteskap, også der det var anvendt mildere påtrykk enn ulovlig tvang, ble det i forarbeidene vist til at flere forhold talte for å innføre et særskilt straffebed.⁴⁷ Blant annet ville det sende et tydelig signal fra lovgiver om at barneekteskap ikke er akseptabelt. Videre ville en særskilt straffebestemmelse kunne virke avskrekkende for dem som vurderer å medvirke til et barneekteskap, og det ville kunne hjelpe familier til å stå imot press fra slektninger. Et eget straffebed ville også kunne hjelpe dem som står under press om å gifte seg med et barn, og barn som risikerer press for å gifte seg. Alternativet om at noen «tillåter» at en mindreårig inngår ekteskap, omfatter både aktive handlinger og passiv tillatelse.⁴⁸

Strafferammen for tvangsekteskap og barneekteskap er fengsel i inntil fire år. Bestemmelsen er unntatt fra kravet om dobbel straffbarhet, jf. 1. kap. 5 § andre ledd nr. 4 bokstav a. Det er ikke gitt

regler om utskutt foreldelsesfrist for barneekteskap og tvangsekteskap.

Etter brottsbalken 4. kap. 4 d § straffes den som villeder en annen til å reise til en annen stat for å bli utsatt for en handling som rammes av 4 c §. Strafferammen er fengsel i inntil to år. For overtredelser begått i utlandet er det krav om dobbel straffbarhet, jf. 1. kap. 5 § første ledd.

Brottsbalken 4. kap. 4 c § rammer ikke tvang til å forbli i et ekteskap eller et barneekteskap. Spørsmålet om slik tvang burde omfattes av bestemmelsen ble vurdert i Prop. 2019/20:131,⁴⁹ men det ble avvist blant annet fordi personkretsen ville være vanskelig å avgrense, og fordi det er ulikt syn på oppløsning av ekteskap innenfor ulike religioner. Det ville derfor være vanskelig å utforme et straffebed som kunne forventes å bli tilstrekkelig effektivt. Det ble i tillegg vist til at tvang til å forbli i et ekteskap ville kunne rammes av den alminnelige tvangsbestemmelsen.

12.4 Utvalgets vurderinger og forslag

12.4.1 Straffeloven § 253 om tvangsekteskap

Utvalget har vurdert om straffeloven § 253 om tvangsekteskap bør utvides til å omfatte tvang til å forbli i et ekteskap. Etter dagens straffebestemmelse rammes ikke det å tvinge noen til å forbli i et ekteskap, bare det å tvinge noen til å inngå ekteskapet eller den ekteskapsliknende forbindelsen. Den danske straffeloven § 260 a stk. 2 rammer det å tvinge noen til å forbli i et ekteskap.

Utvalget har likevel kommet til at det ikke er behov for en slik endring. Hovedbegrunnelsen er at tvang til å forbli i et ekteskap i all hovedsak allerede rammes av andre straffebestemmelser, slik som straffeloven § 251 om tvang. Utvalget har også lagt en viss vekt på at norsk lovgivning gir en ektefelle rett til skilsmisse uavhengig av om den andre samtykker.

Om straffeloven § 253 utvides til å ramme press til å forbli i et ekteskap, vil det riktignok øke strafferammen for denne typen tvang fra fengsel inntil 2 år (§ 251) til fengsel inntil 6 år (§ 253). Grov tvang kan straffes med fengsel inntil 6 år etter straffeloven § 252, noe som reduserer behovet for en endring av § 253. Men det å tvinge en person til å bli i et ekteskap gjennom «utilbørlig press» rammes ikke av § 251, som har et strengere tvangsbegrep, se ovenfor. Utilbørlig press kan være for eksempel trusler om sosiale sanksjoner, moralsk fordømmelse og utestengelse fra

⁴⁶ Prop. 2013/14:208 *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor* punkt 6.1.

⁴⁷ Prop. 2019/20:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet* punkt 5.2.

⁴⁸ Prop. 2019/20:131 merknader til 4 c § tredje ledd.

⁴⁹ Prop. 2019/20:131 punkt 5.5.4.

familien eller miljøet dersom en person skiller seg. Utvalget ser likevel ikke dette som et tilstrekkelig tungtveiende argument for å utvide § 253, og viser til at heller ikke den danske bestemmelsen rammer andre former for tvang enn det som rammes av den alminnelige tvangsbestemmelsen. Etter utvalgets oppfatning vil atferd som presser noen til å forbli i et ekteskap dekkes av andre straffebestemmelser, i første rekke bestemmelsene om straffbare trusler og hensynsløs atferd. Alvorlige krenkelser vil også kunne rammes av bestemmelsen om mishandling i nære relasjoner.

Press til å forbli i et ekteskap kan være en del av et mishandlingsregime som rammes av straffeloven §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner. Det kreves da at slikt press inngår i et mønster som resulterer i at den som rammes, må leve i et regime preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold, jf. for eksempel HR-2019-621-A.⁵⁰ I denne vurderingen kan krenkelser som i seg selv ikke er straffbare, vektlegges, jf. for eksempel HR-2018-112-A.⁵¹ Det innebærer at press til å forbli i et ekteskap eller en ekteskaplignende forbindelse kan være en del av et mishandlingsregime, selv om presset som utøves isolert sett ikke utgjør straffbar tvang etter straffeloven § 251. Dette gjelder uavhengig av om det er tale om et sivilrettslig gyldig ekteskap eller en ekteskaplignende forbindelse, og om ekteskapet eller forbindelsen ble frivillig inngått.

Situasjoner der personer holdes fast i ekteskaplignende forbindelser som ikke er rettslig bindende i Norge, reiser enkelte særlige spørsmål. For noen slike forbindelser vil en part, typisk mannen, kunne holde den andre fast mot hens vilje fordi forbindelsen ikke kan opphøre uten partens samtykke. Det at en part nekter å samtykke til å oppløse en ekteskaplignende forbindelse, rammes ikke av noen eksisterende straffebestemmelser. Se mer om utenomrettslig ekteskap og utfordringene personer i slike ekteskap kan oppleve, i kapittel 3. Utvalget har ikke gått nærmere inn på om det kan finnes strafferettslige virkemidler som er egnet til å avhjelpe situasjoner der personer holdes fast i utenomrettslige ekteskap, men vil peke på at Nederland nylig har innført sivilrettslige tiltak som skal gjøre det enklere å oppløse utenrettslige ekteskap. Se mer om dette i kapittel 16, hvor utvalget anbefaler at det utredes nærmere om slike tiltak kan være egnet i en norsk rettslig kontekst.

12.4.2 Straffeloven § 262 andre ledd om barneekteskap

12.4.2.1 Bør barneekteskap skilles ut i en egen straffebestemmelse?

Dagens straffebestemmelse om ekteskap med barn under 16 år er plassert sammen med forbudet mot bigami i straffeloven § 262 første ledd med overskriften «Brudd på ekteskapsloven mv.». Etter utvalgets vurdering er denne plasseringen verken egnet eller heldig. Første og andre ledd ivaretar svært forskjellige rettsgoder. Første ledd om bigami verner om integriteten og valgfriheten til den som inngår ekteskap med en person som allerede er gift, og det verner om ekteskapet som sosial og rettslig institusjon.⁵² Andre ledd om barneekteskap er begrunnet i at et slikt forhold i seg selv regnes som et overgrep mot barnet.⁵³

Boks 12.1 Hva er problemet?

Barneekteskap der den fornærmede er mellom 16 og 18 år er ikke straffbare etter straffeloven § 262 andre ledd. Dersom det ikke kan bevises at et barn mellom 16 og 18 år er tvunget inn i ekteskapet eller den ekteskaplignende forbindelsen i tråd med straffeloven § 253 om tvangsekteskap, er slike ekteskap straffrie. Ifølge Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er saker som gjelder barneekteskap med barn mellom 16 og 18 år utfordrende, ettersom disse barna faller utenfor personkretsen i straffeloven § 262.¹ Barna selv innrømmer ofte ikke at de er utsatt for tvangsekteskap, blant annet på grunn av lojalitet til sine foreldre. Terskelen for å be om hjelp er høy.

Dagens straffebestemmelse om barneekteskap i § 262 andre ledd rammer bare den som inngår ekteskapet. Personer som medvirker til barneekteskap, slik som foreldre og vigslere, kan ikke dømmes direkte for brudd på bestemmelsen. De kan bare straffes for medvirkning etter straffeloven § 15.

Dagens straffebestemmelse rammer bare inngåelsen av ekteskapet eller den ekteskaplignende forbindelsen, og ikke det å leve sammen med et barn i en slik forbindelse.

¹ Kompetanseteamets årsrapport 2021: punkt 2.3.6.

⁵⁰ HR-2019-621-A (avsnitt 18).

⁵¹ HR-2018-112-A (avsnitt 18). Se nærmere omtale i kapittel 7.

⁵² Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.7.1.

⁵³ Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.3.3.

Plasseringen sammen med forbudet mot bigami synliggjør ikke straffverdigheten og alvorligheten av det å inngå ekteskap med et barn. Utvalget mener derfor at forbudet mot barneekteskap bør plasseres i en egen bestemmelse. Likhetene mellom straffebudene om barneekteskap og tvangsekteskap gjør at bestemmelsen om barneekteskap bør plasseres etter bestemmelsen om tvangsekteskap, i en ny § 253 a.

12.4.2.2 *Bør alle ekteskap med personer under 18 år kunne straffes som barneekteskap?*

Dersom det ikke kan bevises at barnet er tvunget inn i ekteskapet ved bruk av noen av midlene som er nevnt i straffeloven § 253, er det ikke straffbart å inngå ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med en person mellom 16 og 18 år, jf. straffeloven § 262 andre ledd. Utvalget mener at aldersgrensen bør heves til 18 år, slik at bestemmelsen også rammer ekteskap inngått med barn mellom 16 og 18 år.

En slik kriminalisering er i tråd med skadefølgeprinsippet. Forslaget skal verne barn mot de skadene et barneekteskap kan påføre dem. Et ekteskap innebærer regelmessig følelsesmessige og seksuelle relasjoner som kan være svært skadelige for et barn. I tillegg har et ekteskap både økonomiske og sosiale dimensjoner som et barn ikke har forutsetninger for å forstå eller forholde seg til. Forslaget skal verne barns rett til barndom og selvstendig utvikling. Lovgivningen verner barn mot en rekke potensielt skadelige avtaler og forhold avhengig av barnets alder, som deltakelse i krig, farlig arbeid og seksuelle relasjoner.⁵⁴ Utvalget mener at hensynet til barnet tilsier at det også bør vernes mot ekteskap og ekteskapslignende forbindelser.

Straffebudet om barneekteskap bygger på en presumsjon om at barnet er tvunget inn i ekteskapet. Etter utvalgets syn gjelder dette også for barn mellom 16 og 18 år. Barn mellom 16 og 18 år har vanligvis ikke den modenheten som kreves for selvstendig å ta stilling til konsekvensene av å inngå ekteskap. De er også sårbare for press fra familie og nære relasjoner. Dette illustreres også i rettspraksis, der flere av sakene om tvangsekteskap gjelder personer mellom 16 og 18 år, se for eksempel Rt. 2014 s. 205 (der den fornærmede var 16 år) og Rt. 2006 s. 140 (der den fornærmede var 17 år).

⁵⁴ Se for eksempel straffeloven § 103 første ledd bokstav f, straffeloven §§ 299 til 311 om seksuallovbrudd mot barn og arbeidsmiljøloven § 11-1 om forbud mot barnarbeid.

Barnekomiteen og kvinnekommisjonen har uttalt at barneekteskap der minst en av partene er under 18 år er en form for tvangsekteskap.⁵⁵ Komiteene anbefaler at statene vedtar lovbestemmelser eller endrer lovgivningen for å adressere og bekjempe skadelige praksiser på en effektiv måte, herunder tvangsekteskap.⁵⁶ Selv om uttalelsen ikke innebærer en rettslig forpliktelse til å kriminalisere ekteskap med personer mellom 16 og 18 år, gir den et sterkt signal om at ekteskap der en av partene er under 18 år er uønsket og bør reageres mot. I tillegg har utvalget lagt vekt på at både svenske og danske straffereglene definerer barneekteskap som ekteskap med personer under 18 år, se punktet om andre lands rett.

Forslaget vil innebære en delvis nykriminalisering, ved at ekteskap med en person mellom 16 og 18 år vil bli kriminalisert uavhengig av om det er benyttet vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press for å tvinge personen inn i ekteskapet. Siden barn under 18 år ikke har samtykkekompetanse til å inngå ekteskap, og siden slike ekteskap allerede etter gjeldende rett bør anses som tvangsekteskap, vil nykriminaliseringen etter utvalgets vurdering være begrenset.

Handlinger som anses som barneekteskap er unntatt fra kravet om dobbel straffbarhet, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 4. Utvalget foreslår ingen endringer i dette. Det vil dermed ikke ha betydning om ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen er lovlig i det landet det ble inngått. Den som inngår et ekteskap med et barn under 18 år, hvor ekteskapet er frivillig fra barnets side og uten noen form for tvang, i et land med en lavere ekteskapsalder enn i Norge, vil dermed kunne straffes etter den nye bestemmelsen. Det er en forutsetning at tilknytningskravene i straffeloven § 5 er oppfylt. Bestemmelsen må imidlertid leses med en rettsstridsreservasjon i disse tilfellene. Det vises til at ekteskapsloven er endret (ikke trådt i kraft) og på nærmere vilkår vil åpne for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet der ingen av ektefellene har tilknytning til Norge, også der en av partene var under 18 år.⁵⁷ Anerkjennes ekteskapet av norske myndigheter, er det ikke aktuelt å straffeforfølge den av ektefellene som var over 18 år ved ekteskapsinngåelsen.

⁵⁵ FN's kvinnekommisjonen og FN's barnekomité 2019, *Joint general recommendation*.

⁵⁶ FN's kvinnekommisjonen og FN's barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 55.

⁵⁷ Se kapittel 16.

12.4.2.3 *Bør personer med foreldreansvar rammes direkte av straffebudets ordlyd?*

Straffeloven § 262 andre ledd rammer bare personer som inngår ekteskap med noen under 16 år. Andre personer, for eksempel foreldre og andre som tillater eller legger til rette for ekteskapet, rammes ikke direkte av straffebudet. Disse kan straffes for medvirkning til barneekteskap etter straffeloven § 15. Etter utvalgets syn bør imidlertid også foreldre som tillater, legger til rette for eller er pådrivere for at deres barn inngår ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse, omfattes direkte av straffebudets ordlyd. I både svensk og dansk rett kan foreldre holdes direkte ansvarlige etter straffebestemmelsene om barneekteskap. Hensynet til like regler i de nordiske landene er etter utvalgets oppfatning et tungtveiende argument.

Som følge av at barn ikke har rettslig handleevne til å inngå ekteskap, er det foreldrene som juridisk sett inngår ekteskapet på vegne av barnet. I praksis vil foreldrene ha en vel så sentral, og dermed også en mer straffverdig, rolle i det straffbare forholdet som den som inngår ekteskapet.⁵⁸ Dette er klart i strid med den omsorgsplikten som følger av foreldreansvaret etter barnelova § 30, herunder det å utøve foreldreansvaret ut fra hva som er barnets beste. Foreldrene har primæransvaret for å sikre barnets beste og verne barnet mot den integritetskrenkelsen det er å inngå et ekteskap før barnet er tilstrekkelig modent. Etter utvalgets vurdering er det derfor gode grunner for at straffebestemmelsen bør ramme foreldrene direkte om de tilskynder eller aksepterer ekteskapet. En slik utvidelse er nødvendig for å gi barn et tilstrekkelig vern mot barneekteskap, og den er i tråd med statens positive forpliktelse til å beskytte barns integritet etter Grunnloven § 104 tredje ledd og etter barnekonvensjonen.

Utvalget foreslår at bestemmelsen utvides til å ramme foreldrenes aktive handlinger for at ekteskapet kommer i stand. Disse handlingene kan for eksempel være at de avtaler med den kommende ektefellen eller ektefellens familie, at de organiserer det praktiske rundt seremonien, eller at de legger press på barnet til å samtykke til ekteskapet. Slike handlinger kan etter gjeldende rett straffes som medvirkning til barneekteskap eller forsøk på barneekteskap etter straffeloven § 15, men vil etter utvalgets forslag rammes direkte av ordlyden i straffebestemmelsen om barneekteskap.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.3.3.

Videre foreslår utvalget at straffebestemmelsen utvides til å ramme passivitet fra foreldre til at et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse kommer i stand. Dette kan for eksempel være der en forelder kjenner til at den andre planlegger et ekteskap for barnet, men lar være å gripe inn. Et annet eksempel er der foreldrene kjenner til at den mindreårige selv planlegger å inngå en ekteskapslignende forbindelse med en voksen person, uten at foreldrene forsøker å forhindre dette. Det å forholde seg passiv til at et barneekteskap inngås, kan være like alvorlig og straffverdig som det å aktivt handle for at det skal komme i stand.

Selv om en forelders passivitet etter omstendighetene vil kunne rammes som passiv medvirkning, mener utvalget likevel at passivitet bør være en selvstendig overtredelse av bestemmelsen. Det er avgjørende for barnet at foreldrene aktivt beskytter det mot å inngå ekteskap.

Utvalget har lagt en viss vekt på at når passivitet blir eksplisitt kriminalisert, oppstår det færre vanskelige spørsmål i vurderingen av om en forelder har opptrådt på en slik måte at passivt medvirkningsansvar er aktuelt. Om en forelder kan straffes for passivt medvirkningsansvar avhenger etter rettspraksis av en helhetlig vurdering av en rekke ulike forhold, blant annet hvor alvorlig lovbruddet er, hvor omfattende og lenge det har pågått, barnets alder, utvikling og sosiale situasjon, styrkeforholdet og relasjonen mellom omsorgspersonen og gjerningspersonen, om omsorgspersonen hadde en særlig foranledning til å gripe inn ut fra sin kunnskap om tidligere lovbrudd mot barnet, og hvilke virkemidler og handlingsalternativer omsorgspersonen hadde til rådighet for å gripe inn.⁵⁹ En eksplisitt kriminalisering av slik passivitet er i samsvar med det strafferettslige klarhetskravet. Når passivitet blir klart kriminalisert, er det ikke tvil om at passivitet er straffbart.

12.4.2.4 *Bør vigsleren rammes av straffebudet om barneekteskap?*

I tillegg til å innføre et direkte straffansvar for personer med foreldreansvar, jf. punktet ovenfor, mener utvalget at straffebudet direkte bør ramme personer som har en nøkkelrolle i selve ekteskapsinngåelsen. Disse personene vil i dag bare kunne straffes for medvirkning etter straffeloven § 15. Etter utvalgets mening bør personer som forestår

⁵⁹ Kjelby og Øyen 2020: punkt 6, med henvisning til HR-2019-2205-A (særlig avsnitt 59, 63, 68 og 77), som er fulgt opp i HR-2020-1343-A.

inngåelsen av ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen rammes direkte av straffebudet om barneekteskap og ikke bare som medvirker.

En vigsler eller en person med en lignende rolle er som regel en nødvendig forutsetning for å inngå et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse. Vedkommende bidrar dermed i en slik grad til at barnet havner i en skadelig situasjon, at atferden etter utvalgets syn må kriminaliseres direkte.

Det har ikke betydning hvordan inngåelsen finner sted. Forslaget til bestemmelse rammer derfor både den som forestår vielser i tradisjonell forstand, den som forestår andre seremonier med lignende funksjon, og den som utferdiger en skriftlig avtale om ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse mellom partene. Utvalget har sett hen til at den danske straffeloven § 260 a rammer den som forretter en religiøs vielse uten borgerlig gyldighet, eller den som forestår inngåelsen av et annet ekteskapslignende forhold der en av partene er under 18 år (vigsleren). Det vil ikke ha betydning om partene selv ønsker å bli viet eller å inngå avtalen.

12.4.2.5 *Bør det å leve i et barneekteskap kriminaliseres?*

Utvalget foreslår at også det å leve i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med et barn kriminaliseres.

Etter utvalgets syn er det ikke bare selve inngåelsen av ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen som barn bør beskyttes mot. Selve ekteskapet innebærer negative konsekvenser for barnet også etter inngåelsen, både følelsesmessige, seksuelle, sosiale og økonomiske konsekvenser. Det at bare inngåelsen av ekteskapet er kriminalisert, er etter utvalgets syn derfor ikke tilstrekkelig til å beskytte interessene som straffebudet skal verne.

Ekteskapsinngåelsen innebærer at barnet må leve eller risikerer å leve i en intim relasjon med en voksen person, noe som etter utvalgets syn betyr at barnet frarøves en «vanlig» barndom. Utvalget mener derfor at straffebudet om barneekteskap også bør ramme det å leve i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med et barn, og ikke bare inngåelsen av relasjonen.

Utvalgets forslag innebærer at det etableres et straffansvar for den som lever i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med barn, uavhengig av om det begås andre straffbare handlinger. En slik kriminalisering vil reflektere at det i første rekke anses som uønsket og skade-

lig at en voksen person lever i et ekteskap med et barn. Dersom barnet utsettes for andre straffbare handlinger, for eksempel seksuelle overgrep, utnyttelse, mishandling i nære relasjoner eller andre krenkelser av barnets integritet, vil de kunne straffeforfølges etter andre straffebestemmelser.

I noen land er ekteskapsalderen lavere enn i Norge, og personer kan lovlig ha inngått ekteskap før de flyttet til Norge. Det er nylig foretatt en endring i ekteskapsloven som foreløpig ikke er trådt i kraft. Endringen innebærer at ekteskap som er lovlig inngått i utlandet av personer uten tilknytning til Norge, kan anerkjennes etter ekteskapsloven selv om en av partene fremdeles er under 18 år, dersom sterke grunner taler for det, jf. ekteskapsloven ny § 18 c.⁶⁰ Anerkjennes ekteskapet av norske myndigheter etter de nye bestemmelsene i ekteskapsloven, kan det ikke samtidig være straffbart å leve i det. Da straffebudet om barneekteskap ble innført, ble det lagt til grunn at i de tilfellene fylkesmannen (nå statsforvalteren) godkjente et ekteskap etter anerkjennelsesbestemmelsene i ekteskapsloven, ville det ikke være aktuelt å straffeforfølge noen for at ekteskapet ble inngått.⁶¹ Dette kunne forankres i den generelle, ulovfestede rettsstridsreservasjonen. Utvalgets forslag til en ny straffebestemmelse må leses med den samme reservasjonen. Rettsstridsreservasjonen kan også gjøre at det i noen tilfeller ikke vil være aktuelt å straffeforfølge dem som lever i en ekteskapslignende forbindelse med et barn når forbindelsen er inngått i utlandet, selv der forbindelsen ikke anerkjennes i Norge.

Forslaget vil ikke ramme det å leve i et samboerskap som ikke kan anses som en ekteskapslignende forbindelse, for eksempel der en 17-åring flytter inn hos en noe eldre kjæreste av praktiske årsaker, og der samboerskapet er av midlertidig karakter. Selv om noen samboerskap kan ha likhetstrekk med ekteskapslignende forbindelser, vil de ikke nødvendigvis være varige, oppleves som bindende eller etablere rettigheter og plikter mellom partene av rettslig, religiøs, sosial eller kulturell karakter, jf. straffeloven § 253 første ledd bokstav b. Det må derfor vurderes konkret om forbindelsen mellom partene utgjør en ekteskapslignende forbindelse eller ikke, på samme måte som ved inngåelsen.

Verken svenske eller danske straffebestemmelser rammer det å leve i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med en mindreå-

⁶⁰ Prop. 135 L (2020–2021).

⁶¹ Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.3.5.

rig. Utvalget har heller ikke funnet eksempler i andre lands rett på at det å leve i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med et barn i seg selv kan straffes.

Utvalget mener at passivitet fra en person med foreldreansvar til at barnet lever i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse, bør omfattes av bestemmelsen. Selv om slik passivitet etter omstendighetene kan rammes som passiv medvirkning, mener utvalget, på samme måte som for inngåelsen, at personer med foreldreansvar bør rammes direkte om de ikke griper inn. I slike tilfeller kan straffansvar oppstå etter at ekteskapet er inngått eller forbindelsen er etablert, for eksempel der en forelder har vært uvitende om at den andre har organisert et ekteskap for barnet. Det at en forelder forholder seg passiv til at barnet lever i et ekteskap eller ekteskapslignende forhold, kan etter utvalgets oppfatning være en så alvorlig krenkelse av barnets rettigheter at det bør ses som en overtredelse av straffebestemmelsen.

I noen tilfeller kan det være vanskelig å bevise omstendighetene rundt inngåelsen av ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen, for eksempel hvis inngåelsen har skjedd i utlandet. Det kan likevel være på det rene at partene lever sammen, og at de selv og omverdenen anser dem for å være gift. I dag kan ikke slike situasjoner straffes etter bestemmelsen om barneekteskap. En konsekvens av utvalgets forslag er at den voksne parten kan straffes for å leve i ekteskapet, og at personer med foreldreansvar kan straffes for passivitet, selv om deres medvirkning til selve inngåelsen ikke kan bevises.

12.4.2.6 *Strafferamme*

Etter gjeldende rett er strafferammen for barneekteskap etter straffeloven § 262 andre ledd fengsel i inntil tre år, mens strafferammen for tvangsekteskap etter § 253 er fengsel i inntil seks år. Forskjellen i strafferammene for tvangsekteskap og barneekteskap er ikke begrunnet av lovgiver.

Etter utvalgets syn bør strafferammene være sammenfallende. Det er likhetstrekk mellom tvangsekteskap og barneekteskap. Det er en sterk presumsjon for at ekteskapet er inngått ved tvang når en av partene er barn. Et ekteskap inngått som barn vil kunne ha like alvorlige konsekvenser for den fornærmede som et tvangsekteskap. Den fornærmede kan være i et avhengighetsforhold til ektefellen som det er vanskelig å komme ut av, og risikoen for at barnet blir utsatt for ytterligere

krenkelser, er stor. Dette tilsier at de to straffebestemmelsene bør ha samme strafferamme på fengsel i inntil seks år.

Strafferammen for foreldre som medvirker til inngåelse av barneekteskap bør være den samme som for den som selv inngår ekteskap med barnet. Foreldrene har et særlig ansvar for å sikre sine barn mot integritetskrenkelser. Det er like alvorlig at foreldre unnlater å gripe inn mot, eller aktivt tilskynder at et ekteskap blir inngått, som at en person inngår selve ekteskapet med barnet.

Å tillate eller tilskynde at et barn blir gift er utvilsomt straffverdig og krenker barnets grunnleggende rettigheter. Det dreier seg om sterkt beskyttelsesverdige interesser. Det er noe usikkert om en høyere strafferamme i seg selv vil ha en preventiv effekt, men dette er etter utvalgets syn ikke et tungtveiende argument mot å heve strafferammen. Hensynet til å beskytte barn er i seg selv tungtveiende og gir grunnlag for en høyere strafferamme enn i dag.

For dem som utfører vigsel eller en lignende seremoni, mener utvalget at den gjeldende strafferammen i § 262 andre ledd, altså fengsel inntil tre år, er rett nivå. Dette gjør at strafferammen for vigslere vil være lavere enn strafferammen for ektefellen og foreldrene. Selv om vigslere handlinger vil være nødvendige forutsetninger for at ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen kommer i stand, er ikke straffverdigheten den samme som for den som gifter seg med barnet, og foreldrene som tilskynder ekteskapet eller forholder seg passive til det.

12.4.2.7 *Uvitenskap om alder*

Utvalget foreslår å videreføre straffeloven § 262 andre ledd tredje punktum om at den som var uvitende om at den fornærmede var under 16 år, likevel kan straffes hvis vedkommende på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet. Aktsomhetskravet bør etter utvalgets syn også gjelde der den fornærmede er mellom 16 og 18 år. Hensynet til barnet taler for å beholde et særlig strengt aktsomhetskrav for alle barn under 18 år.

Utvalget foreslår at aktsomhetskravet gjelder både for den som inngår ekteskapet, personer med foreldreansvar og vigslere. Kravet er i første rekke aktuelt for den som gifter seg med den mindreårige, og som har særlig grunn til å forsikre seg om den kommende ektefellens riktige alder. For personer med foreldreansvar vil ikke unntaket for uvitenhet om alder være særlig relevant i praksis, men utvalget foreslår likevel et særlig

strengt aktsomhetskrav også for disse personene av hensyn til sammenhengen i regelverket.

Det strenge aktsomhetskravet skal etter forslaget også gjelde for den som forestår inngåelsen av ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen. Den danske straffeloven § 260 a om den som forestår inngåelsen av et barneekteskap, krever forsett om den fornærmedes alder. Et forsettskrav om alder vil imidlertid gjøre det svært enkelt for vigslere å unngå straffansvar. Utvalget vektlegger også at vigslere enkelt kan forsikre seg om personenes alder før ekteskapsinngåelsen. For gyldige ekteskap kreves det prøvelsesattest fra Skatteetaten, som ikke vil bli utstedt dersom en av partene er under 18 år. For ekteskapslignende forbindelser uten sivilrettslig gyldighet er det ingen formelle formkrav. Det er etter utvalgets syn likevel rimelig å kreve at den som skal forestå seremonien eller avtalen krever framlagt gyldig legitimasjon der fødselsdato kommer fram. Derfor foreslår utvalget at også vigslere som var uvitende om at den fornærmede var under 16 år, likevel kan straffes hvis vedkommende på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

12.4.2.8 Jevnbyrdighet i alder og utvikling

Utvalget mener at det fremdeles bør være en mulighet for å unnta for straffansvar dersom ektefellene er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling, jf. gjeldende straffelov § 262 andre ledd fjerde punktum.

Etter utvalgets syn bør bestemmelsen utformes i tråd med Straffelovrådets forslag i NOU 2022: 21 om unntak fra straffbarhet i visse tilfeller.⁶² I stedet for en skjønnsmessig frifinnelsesgrunn foreslår Straffelovrådet en rettsstridsavgrensning, slik at visse handlinger ikke er straffbare dersom de involverte er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling og omstendighetene tilsier at handlingene ikke er krenkende.⁶³ Dette skiller seg fra gjeldende rett, der handlingene er rettsstridige, men straff kan bortfalle ved jevnbyrdighet i alder og utvikling. Vilåret om at omstendighetene tilsier at handlingene ikke er krenkende, skal fange opp vesentlige elementer i dagens skjønnsmessige vurdering.⁶⁴

Straffelovrådets forslag til straffrihetsgrunn vil kunne avhjelpe uheldige konsekvenser av forslaget om å kriminalisere det å leve i en ekteskapslig-

nende forbindelse med et barn. At handlingene vil anses som lovlige, kan ha stor betydning for de involverte, ved at de slipper å bli assosiert med å ha begått eller blitt utsatt for straffbare handlinger, noe som kan være belastende dersom begge parter har ønsket forholdet.

Utvalgets forslag tar høyde for at straff vil kunne ramme urimelig hardt i noen tilfeller der ektefellene er nær hverandre både i alder og utvikling. En person som nærmer seg 18 år, vil kunne være i et forhold med en person som er noe over 18 år, og også frivillig etablere et samliv med denne personen. Det samme vil gjelde der ekteskapet er lovlig inngått i et annet land og det ikke er indikasjoner på tvang, og partene i etterkant etablerer seg i Norge og fortsetter et frivillig samliv her.

Som omtalt i punkt 12.4.2.9 er det etter rettspraksis relativt hva som aksepteres som jevnbyrdighet i alder, og aldersforskjellen som aksepteres er mindre jo yngre den fornærmede er. Det samme vil gjelde etter utvalgets forslag. Dersom barnet er under 16 år, legger utvalget til grunn at det skal mye til for at unntaket kan komme til anvendelse, da det sjelden kan tenkes at handlingene ikke er krenkende.

12.4.2.9 Konkurrens

Ved konkurrens øker strafferammen etter straffeloven § 79 bokstav a. Etter gjeldende rett er det lagt til grunn at straffebudene om tvangsekteskap (§ 253) og barneekteskap (§ 262 andre ledd) etter omstendighetene kan brukes i konkurrens, dersom det er utøvd tvang mv. for å tvinge en person under 16 år inn i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse.⁶⁵

Etter utvalgets mening bør den nye straffebestemmelsen om barneekteskap i utgangspunktet ikke brukes i konkurrens med straffebudet om tvangsekteskap. Inngåelse av ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med en person under 18 år bør etter utvalgets vurdering forfølges etter den nye § 253 a, uavhengig av om det er benyttet handlinger som nevnt i § 253.

Straffebudet om barneekteskap skal beskytte barn mot å inngå og leve i en samlivsform som er forbeholdt voksne. Det er bare denne interessen som vernes av det nye straffebudet. Dersom det er benyttet straffbare handlinger for å få barnet til å inngå ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse, som vold, tvang, trusler eller frihetsberøvelse, vil straffebudene som rammer disse

⁶² NOU 2022: 21 Straffelovrådets forslag til § 305 om unntak fra straffbarhet.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ NOU 2022: 21 merknader til § 305.

⁶⁵ Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.3.5.

handlingene, kunne benyttes i konkurrans med bestemmelsen om barneekteskap. Dersom det er benyttet utilbørlig press som ikke rammes av noen konkrete straffebestemmelser, vil dette etter omstendighetene kunne tillegges vekt i skjerpene retning i straffutmålingen.

Utvalget legger til grunn at det nye straffebudet, på samme måte som i dag, vil kunne brukes i konkurrans med straffebud som rammer eventuelle krenkelser som skjer etter at ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen er inngått. For eksempel vil straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner kunne ramme handlinger som har karakter av mishandling og som skjer etter ekteskapsinngåelsen. På samme måte vil bestemmelsene i straffeloven kapittel 26 kunne benyttes i konkurrans med straffebudet dersom det begås seksuallovbrudd, herunder forsøk på slike lovbrudd eller medvirkningshandling, i ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen.

12.4.2.10 Foreldelse

Foreldelsesfristen for tvangsekteskap begynner først å løpe den dagen den fornærmede fyller 18 år, jf. straffeloven § 87 første ledd andre punktum. Foreldelsesfristen for barneekteskap løper imidlertid fra den dagen det straffbare forholdet opphørte, det vil si da ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen ble inngått. Med dagens foreldelsesfrist på fem år vil straffansvaret foreldes få år etter at den fornærmede har fylt 18 år.⁶⁶ En følge av utvalgets forslag om å heve aldersgrensen for barneekteskap fra 16 til 18 år er at ekteskapsinngåelse med et barn under 18 år som utgangspunkt skal straffes som barneekteskap og ikke tvangsekteskap. For å opprettholde dagens rettstilstand bør det etter utvalgets syn innføres utskutt foreldelsesfrist etter straffeloven § 87 også for barneekteskap.

De samme hensynene som gir grunnlag for utskutt foreldelsesfrist for tvangsekteskap, gjelder også for barneekteskap. Den fornærmede vil kunne være enda yngre enn i saker om tvangsekteskap og vil ofte stå i et avhengighetsforhold til gjerningspersonen. Den fornærmede bør derfor ha lengre tid på seg til å anmelde forholdet enn i dag. Selv med en foreldelsesfrist på ti år som følge av høyere strafferamme mener utvalget at fristen først bør begynne å løpe når den fornærmede fyller 18 år.

⁶⁶ Se også Holmboe 2024: *Merknad til straffeloven § 87 på Lovdata PRO*, 15. februar 2024.

Når utvalget samtidig foreslår å kriminalisere det å leve i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med et barn, vil det straffbare forholdet kunne opphøre først når den fornærmede fyller 18 år. Utvalgets forslag om utskutt foreldelsesfrist vil derfor bare ha praktisk betydning for de tilfellene der ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen opphører på et tidligere tidspunkt.

Når det gjelder straffansvaret for den som forestår vielsen, seremonien eller avtaleinngåelsen om ekteskap, er utvalget i tvil om hvorvidt det er behov for utskutt foreldelsesfrist. I disse tilfellene står den fornærmede som regel ikke i et avhengighetsforhold til den som begår handlingen. Samtidig kan det være vanskelig for den fornærmede å anmelde forholdet før myndighetsalder, noe som taler for at det bør være utskutt foreldelse også i dette tilfellet. Med en strafferamme på tre år for denne gruppen vil foreldelsen dermed først inntre når den fornærmede fyller 23 år.

12.4.2.11 Forslagets forhold til menneskerettighetene

Barn mellom 16 og 18 år er i dag ikke vernet mot ekteskap eller ekteskapslignende forbindelser, med mindre de blir tvunget inn i en slik forbindelse ved bruk av noen av tvangsmidlene som er nevnt i straffeloven § 253. Et straffebud som rammer det å inngå og det å leve i et ekteskap med et barn under 18 år, vil bidra til å sikre barns rett til vern av sin personlige integritet etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen. Barneekteskap er en «tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse», jf. barnekonvensjonen artikkel 24 nr. 3. Kriminalisering av slike ekteskap uavhengig av om det er benyttet tvang, vil kunne være et egnet og effektivt tiltak for å bekjempe barneekteskap der en av partene eller begge er under 18 år. Utvalgets forslag vil være egnet til å beskytte barn mot barneekteskap i større grad enn dagens straffebestemmelse. Utvalget mener også at utvidelsen av personkretsen som rammes av straffebudet ikke går lenger enn nødvendig. Skal straffebudet ha effekt, må det også ramme personer med foreldreansvar som ikke har beskyttet barnet mot å inngå eller leve i et ekteskap med en voksen person.

Forslaget vil gripe inn i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1, særlig forslaget om å kriminalisere det å leve i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med en person under 18 år. Dersom et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse først er inngått, vil det kunne være eta-

blert et familieliv som et straffansvar for den ene parten vil gripe inn i. Utvalget mener likevel at forslaget om et straffebud om å leve i et barneekteskap kan innføres innenfor våre internasjonale forpliktelser og rettferdiggjøres etter EMK artikkel 8 nr. 2. Forslaget skal beskytte barn mot å inngå i en relasjon som er forbeholdt voksne, det vil si å beskytte barnets rettigheter og friheter, herunder barns rett til å være barn. Dette er et legitimt formål som etter utvalgets syn gir en tilstrekkelig begrunnelse for å gripe inn i retten til privat- og familieliv. Forslaget vil også oppfylle kravet om klar hjemmel i lov.

Forslaget er videre nødvendig i et demokratisk samfunn og er etter utvalgets syn forholdsmessig. Utvalget anser at mindre inngripende tiltak ikke vil være tilstrekkelige. Hensynet til å beskytte barn mot voksne relasjoner som kan være skadelige for dem, er tungtveiende interesser som kan begrunne en mer omfattende kriminalisering enn dagens bestemmelse. Skal formålet bak forslaget realiseres, kan ikke kriminaliseringen begrenses til ritualet eller avtaleinngåelsen som etablerer selve relasjonen. Det er etter utvalgets syn selve samlivet som i størst grad krenker barnets integritet og behov for beskyttelse, og som derfor må kriminaliseres. Kriminaliseringen av å leve i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med et barn eller å tillate at barnet lever i et barneekteskap, er derfor proporsjonal.

Ved at det innføres en straffrihetsgrunn dersom ektefellene er jevnbyrdige i alder og utvikling og omstendighetene tilsier at handlingene ikke er krenkende, tar forslaget høyde for at det kan være tilfeller der det verken er nødvendig eller rimelig å straffe ektefellen eller foreldrene.

Samlet sett mener utvalget at forslaget om en ny straffebestemmelse om barneekteskap er i tråd med og bidrar til å oppfylle våre internasjonale forpliktelser.

12.4.3 Straffeprosessuelle spørsmål

12.4.3.1 *Bistandsadvokat i straffesaker om barneekteskap*

Etter utvalgets syn bør det være en ubetinget rett til bistandsadvokat i saker om barneekteskap. Likhetstrekkene mellom barneekteskap og tvangsekteskap er store. Det legges også vekt på utvalgets forutsetning om at bestemmelsene om barneekteskap og tvangsekteskap ikke lenger skal kunne brukes i konkurrans. Den fornærmede bør derfor

ha en ubetinget rett på bistandsadvokat i saker om barneekteskap, se utvalgets forslag til tilføyelse i straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a.

12.4.3.2 *Tilrettelagte avhør ved tvangsekteskap og barneekteskap*

Etter straffeprosessloven § 239 første ledd skal tilrettelagte avhør brukes ved avhør av vitner under 16 år, herunder fornærmede, i saker om seksuallovbrudd, kroppsskade, drap, mishandling i nære relasjoner og kjønnslemlestelse. Etter utvalgets syn er det gode grunner for at tilrettelagte avhør også skal brukes i saker om tvangsekteskap og barneekteskap. Selv om disse sakene omfattes av kan-regelen i straffeprosessloven § 239 fjerde ledd, mener utvalget at det er en fordel om tilrettelagte avhør gjøres obligatorisk.

Det er viktig å legge til rette for at tvangsekteskap og barneekteskap blir anmeldt og avdekket, og at barn og særlig sårbare voksne som utsettes for slike handlinger, blir ivaretatt. I likhet med saker om mishandling i nære relasjoner er den fornærmede i saker om tvangsekteskap og barneekteskap ofte nært knyttet til den siktede. Det kan derfor oppleves som svært belastende å forklare seg i slike saker. Tilrettelagte avhør skal tas raskt og ved barnehusene, som har særlig kompetanse i å ivareta barn. Dette vil sikre at barns særlige behov blir bedre ivaretatt enn ved vanlige avhørsmetoder. Det samme gjelder for personer med psykisk utviklingshemming. Utvalget mener at krav om bruk av tilrettelagt avhør vil gi bedre vern for barn og særlig sårbare personer som er utsatt for slike straffbare handlinger.

En konsekvens av forslaget er at barn mellom 12 og 16 år og personer med psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagte avhør, vil få forklaringsplikt for politiet i saker om tvangsekteskap og barneekteskap, og at de ikke kan fritas forvitne- og forklaringsplikt etter straffeprosessloven §§ 122 og 123. Utvalget mener at de hensynene som gir grunnlag for at barn ikke fritas fra vitne- og forklaringsplikt ved tilrettelagte avhør ved mishandling i nære relasjoner, gjelder også i saker om tvangsekteskap og barneekteskap. Forklarer ikke barnet seg, er det en risiko for at forholdet ikke avdekkes og barnet må fortsette å leve i ekteskapet. Videre bør barnet slippe lojalitetskonflikten ved å velge om de vil forklare seg mot nærstående eller ikke i slike saker, og det bør slippe eventuelt press om ikke å forklare seg.

Kapittel 13

Tvangsekteskap som organisert kriminalitet og menneskehandel

13.1 Innledning

I dette kapittelet vurderer utvalget om tvangsekteskap «under gitte omstendigheter skal kunne anses som organisert kriminalitet og/eller menneskehandel», jf. det supplerende mandatet. Utvalget ser i punkt 13.2.3 og 13.2.4 på om straffeloven §§ 257 og 258 om menneskehandel og straffebestemmelser om organisert kriminalitet kan brukes i saker om tvangsekteskap etter gjeldende rett. I punkt 13.4.2 vurderer utvalget om tvangsekteskap og barneekteskap bør nevnes eksplisitt som utnyttelsesformål i straffeloven §§ 257 og 258 om menneskehandel.

Kapittelet må sees i sammenheng med kapittel 12, der utvalget vurderer endringer av straffeloven § 253 om tvangsekteskap og § 262 andre ledd om barneekteskap.

13.2 Gjeldende rett

13.2.1 Menneskerettslige forpliktelser

Menneskerettslige forpliktelser som verner den enkelte mot tvangsekteskap mer generelt er omtalt i kapitlene 5, 16 og 17. Her omtales menneskerettslige forpliktelser om menneskehandel og organisert kriminalitet som kan være av betydning for å forebygge og bekjempe tvangsekteskap.

Ingen menneskerettigheter omtaler direkte hvorvidt tvangsekteskap og barneekteskap kan anses som menneskehandel eller organisert kriminalitet. Grunnloven § 93 tredje ledd og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 4 forbyr slaveri og tvangsarbeid. Menneskehandel kan rammes av enten forbudet mot slaveri eller forbudet mot tvangsarbeid i Grunnloven § 93 og EMK artikkel 4, avhengig av de konkrete omstendighetene i saken.¹ Etter Grunnloven § 93 fjerde ledd skal statens myndigheter blant annet bekjempe «slaveri, tvangsarbeid og andre former

for umenneskelig eller nedverdiggende behandling». Bestemmelsen innebærer en forpliktelse til å forebygge menneskehandel (sikringsplikt). Den samme sikringsplikten følger av EMK. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i flere saker fastslått at statene etter artikkel 4 har en positiv forpliktelse til å forebygge og etterforske menneskehandel, og til å beskytte ofre for menneskehandel, jf. blant annet *Rantsev mot Kypros og Russland*,² *V. C. L. og A. N. mot Storbritannia*³ og *S. M. mot Kroatia*.⁴ I sistnevnte sak, som var en storkammeravgjørelse, ble Kroatia dømt for brudd på artikkel 4 på bakgrunn av en rekke feil og mangler i etterforskningen av klagers anmeldelse av en person som hadde utnyttet henne til prostitusjon. EMD konkluderte med at måten de strafferettslige mekanismene ble tatt i bruk på i saken, var så mangelfulle at det innebar en krenkelse av artikkel 4.⁵

Slaverikonvensjonen⁶ artikkel 1 nr. 1 definerer slaveri som «the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised». Sentralt i denne definisjonen er at offeret behandles som en eiendel. Konvensjonen sier for øvrig ingenting om menneskehandel utgjør slaveri.

Tilleggskonvensjonen om slaveri⁷ utfyller slaverikonvensjonen. Etter artikkel 1 bokstav a til d pålegges statene å gjøre alle nødvendige grep for å sikre fullstendig avskaffelse av nærmere

¹ Dokument 16 (2011–2012) punkt 21.5.1.

² *Rantsev mot Kypros og Russland* 7. januar 2010, saksnr. 25965/04 (avsnitt 284).

³ *V. C. L. og A. N. mot Storbritannia* 16. februar 2021, saksnr. 77587/12 og 74603/12 (avsnitt 151).

⁴ *S. M. mot Kroatia* 25. juni 2020, saksnr. 60561/14 (avsnitt 304 flg.).

⁵ *S. M. mot Kroatia* (avsnitt 346).

⁶ Slaverikonvensjon av 25. september 1926.

⁷ Tilleggskonvensjon av 7. september 1956 om avskaffelse av slaveri, slavehandel og forhold og fremgangsmåter beslektet med slaveri.

bestemte praksiser, uavhengig av om praksisen dekkes av definisjonen av slaveri i slaverikonvensjonen. Bokstav c pålegger statene å avskaffe institusjoner og praksiser der:

- i) A woman, without the right to refuse, is promised or given in marriage on payment of a consideration in money or in kind to her parents, guardian, family or any other person or group; or
- (ii) The husband of a woman, his family, or his clan, has the right to transfer her to another person for value received or otherwise; or
- (iii) A woman on the death of her husband is liable to be inherited by another person;

Bestemmelsen omfatter tvangsekteskap med et transaksjonselement. Tilfeller der det betales «brudepris» kan etter omstendighetene anses som en form for slaveri etter konvensjonen.

Tilleggskonvensjonen om slaveri artikkel 1 bokstav d pålegger statene å avskaffe:

Any institution or practice whereby a child or young person under the age of 18 years, is delivered by either or both of his natural parents or by his guardian to another person, whether for reward or not, with a view to the exploitation of the child or young person or of his labour.

Bestemmelsen innebærer at foreldres overgivelse av barnet til utnyttelsesformål, herunder barneekteskap, etter omstendighetene kan utgjøre medvirkning til slaveri.

FNs protokoll 15. november 2000 for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (Palermo-protokollen) forplikter statene til å kriminalisere menneskehandel. Utnyttelsesformålene som nevnes i protokollen er ikke uttømmende, men omfatter blant annet prostitusjon eller andre seksuelle formål og utnyttelse til arbeid eller andre tjenester, som tiggings eller kriminalitet. Protokollen nevner ikke tvangsekteskap eller barneekteskap som utnyttelsesformål, men utelukker heller ikke at disse utnyttelsesformene kan utgjøre menneskehandel.

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel⁸ pålegger statene å forebygge, bekjempe, beskytte og straffefølge menneskehandel. Menneskehandel er definert i konvensjonen artikkel 4 bokstav a:

«Trafficking in human beings» shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.

Bestemmelsen nevner ikke tvangsekteskap eller barneekteskap, men ordlyden utelukker heller ikke at disse utnyttelsesformene kan utgjøre menneskehandel.

Den valgfrie protokollen til barnekonvensjonen 25. mai 2000 om salg av barn, barneprosititusjon og barnepornografi som Norge har tiltrådt, har bestemmelser som pålegger statene å sikre at salg av barn fullt ut omfattes av statens straffelovgivning. Salg av barn er i artikkel 2 bokstav a definert som «enhver handling eller transaksjon der et barn overføres fra en person eller gruppe personer til en annen mot betaling eller enhver annen motytelse». Barne- og tvangsekteskap som inkluderer medgift eller brudepriser kan ifølge barnekomiteen og kvinnekommisjonen falle inn under denne definisjonen.⁹

13.2.2 Straffeloven § 259 om slaveri

Straffeloven § 259 om slaveri rammer den som «bringer en annen inn i slaveri». Straffen er fengsel inntil 21 år.

Med «slaveri» forstås at noen «utøver beføyelser med karakter av eierskap over en annen person», jf. HR-2009-976-A.¹⁰ Å «[bringe] en annen inn i slaveri» kan forstås som det å lede, forlede eller presse et menneske inn i en tilværelse som utgjør slaveri.

Slaveri er noe annet enn menneskehandel, men noen former for utnyttelse kan ligge på grensen til slaveri. Slaveribestemmelsen grenser derfor nedad mot grov menneskehandel (§ 258).¹¹

⁸ Europarådets konvensjon 16. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel ETS nr. 197.

⁹ FNs kvinnekommisjonen og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 24.

¹⁰ HR-2009-976-A (avsnitt 54).

¹¹ Holter 2023: *Karnov lovkommentar til straffeloven 2005 § 259*.

For eksempel vil utnyttelse av noens arbeidskraft som ikke er av en slik karakter at det kan regnes som slaveri, kunne falle inn under forbudet mot tvangsarbeid eller tvangstjenester i straffeloven § 257 om menneskehandel.¹²

Utvalget har ikke funnet eksempler fra rettspraksis i Norge hvor slaveribestemmelsen er brukt i saker om tvangsekteskap eller barneekteskap, og anser bestemmelsene om menneskehandel for å være mer aktuelle.

13.2.3 Straffeloven §§ 257 og 258 om menneskehandel

13.2.3.1 Den straffbare handlingen

Menneskehandel rammes av straffeloven § 257, som lyder i sin helhet:

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til

- a. prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
 - b. tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,
 - c. krigstjeneste i fremmed land, eller
 - d. å samtykke i fjerning av et av vedkommandes indre organer,
- straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

- a. legger forholdene til rette for slik tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
- b. på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen, eller
- c. gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til en slik handlemåte fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel.

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

Straffebestemmelsen er utformet med utgangspunkt i forpliktelsen til å kriminalisere menneske-

handel i Palermo-protokollen artikkel 5, jf. artikkel 3.

Den straffbare handlingen etter første ledd består i at gjerningspersonen «tvinger, utnytter eller forleder» noen. Alternativet «tvinger» må forstås på samme måte som i tvangsbestemmelsen i § 251, jf. omtale av denne bestemmelsen i kapittel 7. Ifølge forarbeidene skal «utnytter» forstås som det «å bruke vedkommende for å oppnå en fordel for seg selv».¹³ Dette vil typisk være en direkte eller indirekte økonomisk fordel, men det kan også tenkes å være å oppnå en viss posisjon i et bestemt miljø, eller gjentjenester. Alternativet «forleder» innebærer ifølge forarbeidene en «psykisk påvirkning» som fører til at fornærmede «blir ført bak lyset, lurt eller overtalt til å være med på noe som han eller hun ellers ikke ville ha blitt med på».¹⁴

Utnyttelsen eller forledelsen må ha skjedd ved bruk av «vold eller trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd». Vold og trusler skal forstås på samme måte som i straffebestemmelsene om kroppskrenkelse (§ 271) og trusler (§ 263).¹⁵ Med «misbruk av sårbar situasjon» menes det å utnytte situasjoner der det ikke foreligger noe reelt og akseptabelt valg for den det gjelder, annet enn å underkaste seg gjerningspersonene. Forarbeidene nevner et eksempel:

En kvinne står f.eks. i fare for å bli kastet ut av leiligheten der hun bor sammen med sin mor og tre barn. Hun har ikke fast arbeid, det er heller ikke utsikter til inntektsgivende arbeid i området der hun bor, og hun har fått beskjed av myndighetene om at hun blir fratatt barna dersom hun mister leiligheten. Hun får tilbud om at en person vil betale husleien mot at hun arbeider på et bordell i utlandet.¹⁶

Med «annen utilbørlig atferd» menes for eksempel det å lage falske ekteskaps- eller arbeidsannonser for å lure personer inn i prostitusjon eller tvangsarbeid. Et annet eksempel er såkalt «debt bondage», som forarbeidene illustrerer slik:

Dette kan skje ved at fattige mennesker blir tilbudt arbeid i en fabrikk i et annet land. Når arbeidstakeren begynner i arbeidet, står han allerede i gjeld til arbeidsgiver fordi arbeidsgi-

¹² Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.5.

¹³ Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) merknader til straffeloven 1902 § 224 [som ble videreført i straffeloven 2005 § 257].

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

veren har betalt reisen. Fordi lønnen er svært lav, og fordi arbeidsgiver trekker kost og losji fra på lønnen vil arbeidstakeren være bundet til å arbeide lenge for arbeidsgiveren før han kan disponere over det han tjener og dermed ha en mulighet til å komme seg ut av arbeidsforholdet. Arbeidstakeren kan slik bli fanget i en situasjon som det er vanskelig å komme ut av.¹⁷

Dersom den fornærmede er under 18 år, er handlingen straffbar uavhengig av om det er brukt vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd, jf. § 257 tredje ledd.

Personen må videre tvinges, utnyttes eller forledes til et bestemt formål, ofte omtalt som utnyttelsesformer. Utnyttelsesformene som omfattes av bestemmelsen er listet opp i § 257 første ledd bokstav a til d. Dette er prostitusjon eller andre seksuelle ytelser (bokstav a); tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging (bokstav b); krigstjeneste i fremmed land (bokstav c); og å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer (bokstav d).

Alternativet «prostitusjon eller andre seksuelle ytelser» rammer ifølge forarbeidene ikke først og fremst den seksuelle handlingen i seg selv, men det å utnytte noen til å utføre slike handlinger.¹⁸ Som eksempel på handlinger som kan rammes, nevner departementet å formidle barn til et pedofilt nettverk og å formidle ekteskap med kvinner som har barn hvor det er kjent at seksuell utnyttelse av barnet er det egentlige formålet med ekteskapet.

I «tvangsarbeid» i bokstav b ligger at den som blir utnyttet, ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet, eller ikke kan komme frivillig ut av det.¹⁹ Departementet skriver videre:

Bokstav b kan for eksempel ramme situasjoner der personer som blir lokket med arbeid i et annet land, blir utnyttet som arbeidskraft fordi de ikke har lovlig opphold i landet og dermed havner i en sårbar stilling. Det vil også kunne ramme dem som holder arbeiderne i f.eks. en fabrikk innelåst eller skaffer hushjelp som verken får lønn eller er frie til å slutte i tjenesten når de ønsker.²⁰

Alternativet «krigstjeneste i fremmed land» i bokstav c viderefører innholdet i dette alternativet i

gjeldende § 224. Bokstav d rammer blant annet den som bortfører barn for at organer skal kunne tas ut av dem og selges til medisinsk bruk. Bestemmelsen vil også kunne ramme den som ved å misbruke en persons sårbare situasjon får vedkommende til å donere for eksempel en nyre.

Tvangsekteskap og barneekteskap er ikke blant de opplistede formålene. Flere av formålene i bestemmelsen er derimot vide og kan etter omstendighetene romme visse sider av tvangsekteskap og barneekteskap. Et tvangsekteskap eller barneekteskap kan også innebære at fornærmede blir utnyttet til seksuelle tjenester eller tvangsarbeid. Denne etterfølgende utnyttelsen kan omfattes av henholdsvis bokstav a og b i straffeloven § 257.

13.2.3.2 Hvem rammes av bestemmelsen?

En naturlig forståelse av ordlyden i § 257 tilsier etter utvalgets oppfatning at to grupper av personer kan straffes for menneskehandel. Etter § 257 første ledd rammes den som står for den faktiske utnyttelsen. Her går straffeloven § 257 lenger enn det departementet oppfattet var et krav etter Palermo-protokollen. Departementet begrunnet dette med at det kan være vel så viktig å ramme den som faktisk står for utnyttelsen av den enkelte person, for eksempel den som utnytter en person til å utføre tvangsarbeid for seg, som den som bistår til slik utnyttelse.²¹ Utnytter og bakmann kan også være én og samme person, og det er ikke alltid lett å skille rollene fra hverandre.

Straffeloven § 257 andre ledd rammer personer som organiserer og legger til rette for menneskehandelen, de såkalte bakmennene, og medvirkere. Dette er dem som rekrutterer, frakter, losjerer og mottar personen som blir tvunget, utnyttet eller forledet, på andre måter medvirker eller gir eller mottar betaling eller annen fordel for å få eller gi samtykke til utnyttelsen mv., jf. § 257 andre ledd bokstav a til c.

Høyesterett har i nyere rettspraksis lagt til grunn en snevrere forståelse av straffebudet enn ordlyden i § 257 legger opp til. Etter nyere høyesterettspraksis er det bare personer som har en rolle som bakmenn, eventuelt kombinert med egen utnyttelse, som rammes av bestemmelsen, se for eksempel HR-2020-2136-A (dissens 4-1) og HR-2020-2137-A. Utvalget mener at Høyesteretts lovførståelse i disse to avgjørelsene ikke er i samsvar med kriminaliseringsforpliktelsen etter Paler-

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 6.5.1.1.

moprotokollen slik den er forstått av FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC).

Begge sakene gjaldt medvirkning til seksuelle overgrep mot mindreårige, der tiltalte hadde betalt for en rekke overgrep utført i et annet land som ble filmet og strømmet direkte til tiltaltes datamaskin. De tiltalte hadde ikke hatt noen bakmannsrolle, og ble derfor frifunnet for medvirkning til menneskehandel.

I HR-2020-2136-A gjennomgår førstvoterende lovforarbeider, rettspraksis og andre rettskilder som gjelder menneskehandel. Med henvisning blant annet til det tidligere nevnte sitatet i forarbeidene om seksuelle handlinger, konkluderer førstvoterende med at det bare er bakmann som er ment rammet. Det uttales at «[u]tnyttelse i forbindelse med egen seksuell tilfredsstillelse er ikke tenkt omfattet, med mindre vedkommende også har en form for bakmannsrolle».²²

I avgjørelsen vises det til Rt. 2011 s. 1127 avsnitt 19, hvor det framkommer at prosessen med å utforme definisjonen av menneskehandel under forhandlingene av Palermo-protokollen hadde vært vanskelig, og at også utformingen av det norske straffebudet hadde bydd på utfordringer. Avslutningsvis i avsnittet står det: «I en slik situasjon må man være forsiktig med å bokstavfortolke ordlyden i straffebudet til den tiltaltes ugunst hvis ikke tolkingen har støtte også i andre tungtveiende rettskildefaktorer.» Tiltalte ble frifunnet for tiltalepunktet om menneskehandel, fordi det var klart at «den som mottar enkeltstående tjenester av seksuell karakter fra et offer for menneskehandel, ikke rammes av bestemmelsen».²³

I HR-2020-2136-A var antallet fornærmede svært stort, om lag 200 barn. I lys av at straffebudet etter førstvoterendes vurdering er ment å ramme bakmannsrollen, eventuelt i kombinasjon med eget misbruk, hadde ikke omfanget og karakteren av lovbruddene noen betydning for lovforståelsen.²⁴

Førstvoterende konkluderte med at «[m]edvirkning til slike seksuelle overgrep som i saken her, rammes bare av straffeloven § 257 første ledd bokstav a dersom siktede også har en rolle som kan karakteriseres som bakmann, typisk ved å bidra til at fornærmede blir offer for

menneskehandel».²⁵ Om vurderingen ville vært den samme dersom det gjaldt en annen utnyttelsesform enn seksuelle overgrep, omtales ikke.

Mindretallet mente imidlertid at lovens ordlyd, forarbeidene og HR-2017-1124-A (gartneridommen) tilsa at forholdet måtte anses som medvirkning til menneskehandel, jf. avsnitt 137 flg. Mindretallet viste til at departementet i forarbeidene til straffeloven 1902 § 224 første ledd (nå § 257 første ledd) uttrykkelig gikk inn for at også den som står for selve utnyttelsen skulle rammes av straffebudet mot menneskehandel, og at bestemmelsen ikke bare var tiltenkt de tilfellene der siktede også har hatt en rolle som bakmann.

Mindretallet fant støtte for dette synet i HR-2017-1124-A hvor Høyesterett opprettholdt en domfellelse for utnyttelse til tvangsarbeid. I sistnevnte dom framgår det at det er bakmannsalternativet, ikke utnyttelsesalternativet, i straffebudet som er utformet med utgangspunkt i Palermo-protokollen. Det var imidlertid utnyttelseshandlinger til tvangsarbeid, og ikke bakmannshandlinger, som ble beskrevet som det faktiske grunnlaget for domfellelsen:

Det var kort sagt, slik lagmannsretten uttrykker dette, «et press i systemet som gjorde at de ikke frivillig kunne komme ut av arbeidsforholdet» selv om de hadde ønsket. Under disse omstendighetene fratar det ikke forholdet karakter av tvangsarbeid at de flere år på rad gikk frivillig inn i arbeidet.²⁶

Etter utvalgets oppfatning bygger mindretallet på en korrekt forståelse av kriminaliseringsforpliktelsen i Palermo-protokollen.

13.2.3.3 Grov menneskehandel (§ 258)

Etter straffeloven § 258 kan grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov skal det blant annet særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen var under 18 år. Uaktsom villfarelse om alder utelukker ikke straffskyld.

Grov menneskehandel omfattes av avvergingsplikten, jf. straffeloven § 196. Bestemmelsen er unntatt fra kravet om dobbel straffbarhet, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 7.

²² HR-2020-2136-A (avsnitt 27).

²³ HR-2020-2136-A (avsnitt 31).

²⁴ HR-2020-2136-A (avsnitt 38).

²⁵ HR-2020-2136-A (avsnitt 42).

²⁶ HR-2017-1124-A (avsnitt 48).

13.2.3.4 Kan tvangsekteskap eller barneekteskap under gitte omstendigheter anses som menneskehandel?

Tvangsekteskap og barneekteskap er ikke inntatt i opplistingen av utnyttelsesformål i straffeloven § 257 første ledd bokstav a til d. De nevnes heller ikke i forarbeidene. Tvangsekteskap eller barneekteskap kan dermed ikke i seg selv anses som menneskehandel i straffebestemmelsens forstand. Fornærmede kan imidlertid bli tvunget, utnyttet eller forledet til ett eller flere av formålene opplistet i bestemmelsen i sammenheng med tvangsekteskapet eller barneekteskapet. Formålene som er mest nærliggende er å utnytte, tvinge eller forlede noen til «prostitusjon eller seksuelle ytelser» (bokstav a), «tvangsarbeid» (bokstav b) eller en kombinasjon av disse.

Det er lite rettspraksis om forholdet mellom menneskehandel og tvangsekteskap. Utvalget har ikke funnet eksempler på dommer der tvangsekteskap har hatt betydning for spørsmålet om de fornærmede var ofre for menneskehandel. Det finnes eksempler på at personer er dømt både for menneskehandel og tvangsekteskap. I TBERG-2011-194827 ble seks personer dømt for grov menneskehandel og en rekke andre straffbare handlinger, blant annet ble en person dømt for å ha tvunget sin mindreårige datter til å inngå ekteskap. De tiltalte hadde utnyttet flere mindreårige fra Romania til blant annet tyverier, salg av falske gullvarer og tigging. De fornærmede hadde også blitt utsatt for seksuelle overgrep.

I noen dommer om menneskehandel har tvangsekteskap vært en del av sakskomplekset, uten at det har vært tatt ut tiltale for tvangsekteskap. I LG-2015-65106 ble en rumensk mann dømt for grov menneskehandel. Han hadde sammen med sin ektefelle tvunget en 13 år gammel jente til å gifte seg med sønnen deres ved å betale jentas far 10 000 euro. De forledet henne til å reise til Norge der hun ble presset og truet til å stjele, tigge penger, tilby seksuelle tjenester og selge falske gullvarer. Lagmannsretten uttalte at saken var en «klassisk» grov menneskehandelsak der offeret hadde vært fullstendig prisgitt overgriper i et fremmed land og blitt grovt misbrukt og påført store personlige skader og tap.

Det er ikke klart hvor grensen går mellom å presse noen til å inngå ekteskap, og å tvinge, forlede eller utnytte noen til prostitusjon, andre seksuelle tjenester eller tvangsarbeid etter § 257, er ikke klar. I noen saker kan tvangsekteskapet ha flere formål.

13.2.4 Kan tvangsekteskap eller barneekteskap anses som organisert kriminalitet?

Utvalget er bedt om å vurdere om tvangsekteskap kan anses som organisert kriminalitet, jf. det supplerende mandatet. I kapittel 11 omtaler utvalget vilkårene for at straffbare handlinger anses som organisert kriminalitet etter straffeloven § 79 bokstav c. Kapittelet omhandler også spørsmålet om æresmotivert kriminalitet, herunder tvangsekteskap, kan anses som organisert kriminalitet. Nedenfor omtales likevel spørsmålet om tvangsekteskap, uavhengig av om det er gjennomført med ære som motiv.

For at et tvangsekteskap skal defineres som organisert kriminalitet som medfører at strafferammen forhøyes etter straffeloven § 79 bokstav c må tre eller flere personer, samarbeide og ha som *hovedformål* å tvinge en person inn i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse. Selv om flere personer er aktive i å få et tvangsekteskap i stand, vil det normalt ikke være et samarbeid av en slik art eller med et slikt preg at det er snakk om en *organisert kriminell gruppe*. Det vil kunne stille seg annerledes der flere personer driver en organisert virksomhet av en viss varighet med brudesalg, for eksempel ved å kjøpe eller kidnappe barn og så selge dem videre til ekteskap.

Utvalget legger til grunn at det sjelden vil være aktuelt å anse enkeltstående tilfeller av tvangsekteskap eller barneekteskap som organisert kriminalitet. Bestemmelsen om økt strafferamme ved organisert kriminalitet er tiltenkt brukt på samarbeid av en viss fasthet, som har kriminalitet som hovedformål. Det at flere samarbeider om å tvinge en person til å inngå ekteskap faller etter utvalgets syn i utgangspunktet utenfor bestemmelsens tiltenkte formål. Dette betyr imidlertid ikke at den enkelte person som har bidratt ikke vil kunne holdes strafferettslig ansvarlig. En rekke typer atferd rammes direkte av bestemmelsen om tvangsekteskap, slik at alle som har utøvd for eksempel urettmessig atferd eller utilbørlig press for å tvinge en person til å inngå ekteskap, vil kunne straffeforfølges. Personer som ikke direkte har deltatt i tvangen, kan etter omstendighetene straffes for medvirkning.

Videre er det flere straffskjerpene momenter i straffeloven § 77 som kan være aktuelle i tilfeller der flere personer har vært delaktige i å få ekteskapet i stand. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 10 om ære som straffskjerpelsesgrunn. Særlig aktuelt er bokstav e om at lovbruddet er ledd i en planlagt eller organisert virksomhet. Ter-

skelen for hva som regnes som organisert virksomhet etter straffeloven § 77 bokstav e er langt lavere enn hva som kreves for at en straffbar handling er «utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe».²⁷ Bokstav f om at lovbruddet er begått av flere i fellesskap kan også være aktuelt, så lenge flere personer har vært sammen om selve utførelsen av lovbruddet. Selv om tvangsekteskapet ikke regnes som organisert kriminalitet, kan det at flere har vært delaktige i å få ekteskapet i stand derfor være et moment som innebærer at straffen skjerpes for de involverte.

Utvalget har ikke funnet eksempler fra rettspraksis i Norge på at bestemmelsene om organisert kriminalitet har vært brukt eller vurdert i saker om tvangsekteskap.

13.3 Andre lands rett og EU

13.3.1 Danmark

Straffeloven § 262 a regulerer menneskehandel. Bestemmelsen bygger på Palermo-protokollens definisjon av menneskehandel, og nevner ikke tvangsekteskap eller barneekteskap som et utnyttelsesformål.

Bestemmelsen lyder slik i sin helhet:

Stk. 1. For menneskehandel straffes med fængsel indtil 10 år den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person, hvor der anvendes eller har været anvendt

- 1) ulovlig tvang efter § 260,
- 2) frihedsberøvelse efter § 261,
- 3) trusler efter § 266,
- 4) retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller
- 5) anden utilbørlig fremgangsmåde

med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer

- 1) rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år eller
- 2) yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.

En gjerningsperson som mottar en menneskehandlet person med henblik på utnyttelse av vedkommende, vil kunne straffes etter ovennevnte bestemmelse. Utnyttelsesformålet kan også rammes av straffeloven § 262 b som lyder:

For menneskeudnyttelse straffes med fængsel indtil 6 år den, der ved udnyttelse af en anden persons betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager vedkommende til arbejde under åbenlyst urimelige forhold. På samme måde straffes den, der under de i 1. pkt. nævnte omstændigheder udnytter en person til prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film eller forestilling med pornografisk optræden.

Utnyttelsesformålet kan også rammes av andre alminnelige straffebestemmelser i den danske straffeloven, blant annet §§ 244, 245, 250, 260, 261 og 266.

13.3.2 Sverige

Menneskehandel er kriminalisert etter brottsbalken 4. kap. 1 a §, og bygger, på samme måte som den danske og den norske straffebestemmelsen, på Palermo-konvensjonens definisjon. I likhet med den danske er bestemmelsen begrenset til bakmenn, og rammer ikke den som selv utnytter noen til formålene som er nevnt i bestemmelsen. Tvangsekteskap og barneekteskap er ikke nevnt som utnyttelsesformål. Bestemmelsen lyder i sin helhet slik:

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom

1. olaga tvång,
2. vilseledande,
3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller
4. annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ

²⁷ Husabø 2022: *Karnov lovkommentar til straffeloven § 77*.

rekryterer, transporterer, overfører, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheterna att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.²⁸

Selv om tvangsekteskap og barneekteskap ikke er nevnt som utnyttelsesformål, er det forutsatt i forarbeidene at bestemmelsen etter omstendighetene vil kunne komme til anvendelse både ved tvangsekteskap og barneekteskap. En ung person som utnyttet seksuelt og til husarbeid i et tvangsekteskap nevnes i Prop. 2003/04:111²⁹ punkt 12 som et eksempel på at en person i en nødssituasjon (*situation som innebär nödläge*) utnyttet, jf. bestemmelsens første ledd. I Prop. 2019/20:131³⁰ punkt 5.4 nevnes flere eksempler på situasjoner som rammes av bestemmelsen:

[...] tvångsäktenskap mot ersättning till annan (s.k. brudköp), situationer där en make eller hans familj eller klan har rätt att överlåta en kvinna till annan, situationer där en kvinna vid makens död är skyldig att låta sig 'ärvas' och situationer där personer under 18 år levereras av föräldrar eller förmyndare till annan i syfte att barnet ska exploateras [...].

Samme sted i proposisjonen er det vist til at foreldre som tar med seg et barn ut av landet med sikte på at barnet skal inngå ekteskap under visse omstendigheter kan gjøre seg skyldige i menneskehandel.

I 2020 ble det gjort endringer i bestemmelsene om tvangsekteskap og barneekteskap (4. kap. 4 c § og 4 d §, omtalt i punkt 12.3.2 slik at disse ble

gjort uttrykkelig subsidiære til menneskehandelsbestemmelsen.³¹ Dette innebærer at bestemmelsene om tvangsekteskap og barneekteskap *bare* skal brukes dersom bestemmelsen om menneskehandel ikke er anvendelig, jf. Prop. 2019/20:131 punkt 5.4. Hvis den som skal dømmes for barneekteskap også har gjort seg skyldig i menneskehandel, skal personen derfor i stedet dømmes for menneskehandel, jf. samme sted i proposisjonen.

Begrunnelsen for endringen er blant annet at manglende klarhet om subsidiaritetsspørsmålet kan medføre at politi og påtalemyndighet ikke stiller seg spørsmålet om det kan være snakk om menneskehandel, og dermed ikke benytter seg av alle de straffeprosessuelle tvangsmidlene som menneskehandelsbestemmelsens høye strafferamme åpner for. Dermed kan etterforskningen av saker som gjelder mistanke om kollektivt gjennomførte handlinger av denne typen bli mindre effektiv.

13.3.3 Andre utvalgte land

Enkelte andre land har tatt inn tvangsekteskap eksplisitt som en utnyttelsesform i sine straffebestemmelser om menneskehandel. Nedenfor nevnes noen eksempler. Gjennomgangen er ikke ment å være en uttømmende.

Den *islandske* straffeloven artikkel 227a angir at utnyttelse av en person til tvangsekteskap kan utgjøre menneskehandel. Strafferammen er fengsel inntil 12 år. Bestemmelsen ble endret i mars 2021 blant annet ved at tvangsekteskap ble tatt inn, og det foreligger ikke en offisiell engelsk oversettelse av bestemmelsen i skrivende stund.

Artikkel 106 i *kroatisk* straffelov nevner blant annet det å utveksle eller overføre kontroll over en person med det formål å inngå ulovlig ekteskap og tvangsekteskap som en form for menneskehandel. Strafferammen er fengsel i 1 til 10 år, og 3 til 15 år hvis forholdet er grovt.³²

13.3.4 EU

I januar 2024 ble det i Den europeiske union (EU) oppnådd enighet mellom Europarådet og Europaparlamentet om å inkludere tvangsekteskap, illegale adopsjoner og surrogati i EU Anti-trafficking Directive som særskilte utnyttelsesformer som

²⁸ Brottsbalk (1962:700): 4. kapittel 1 a §.

²⁹ Prop. 2003/04:111 *Ett utvidgat straffansvar för människohandel*.

³⁰ Prop. 2019/20:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*.

³¹ Brottsbalken er bygd opp slik at en rekke straffebestemmelser er gjort uttrykkelig subsidiære til hverandre for å unngå konkurransspørsmål: For eksempel er menneskehandelsbestemmelsen uttrykkelig subsidiær til bestemmelsen om menneskehandel (4. kap. 1 §).

³² Criminal Code of the Republic of Croatia article 106.

skal dekkes av EUs Anti-trafficking law.³³ Oppdatering av direktivet medfører at disse utnyttelsesformene nå tas inn i definisjonen av menneskehandel i EU.

Direktivet angir minimumsregler som innebærer at det kan gjøres nasjonale tilpasninger i hvordan regelverket gjennomføres i hvert enkelt land. En forordning er identisk for alle EU/EØS-land, mens et direktiv er et rammevedtak innenfor et bestemt virkeområde som setter mål og betingelser hvor medlemslandene selv må utforme spesifikk lovtekst. Oppdateringen av EUs Anti-trafficking direktivet medfører følgelig at EUs medlemsland må bringe sin nasjonale lovgivning i samsvar med direktivet ved å inkludere de nevnte utnyttelsesformene i definisjonen av menneskehandel i nasjonal lovgivning. Direktivet medfører også en harmonisering av definisjonen av menneskehandel i EU og hvilke utnyttelsesformer som rammes. Norge er ikke bundet av direktivet.

13.4 Utvalgets vurderinger og forslag

13.4.1 Oppfyller norsk rett våre menneskerettslige forpliktelser?

Ingen internasjonale forpliktelser som Norge er bundet av, krever at tvangsekteskap eller barneekteskap skal regnes som et utnyttelsesformål i menneskehandelsbestemmelsen. Ekspertorganet for Europarådskonvensjonen om bekjempelse av menneskehandel, GRETA,³⁴ har imidlertid ved flere anledninger anmodet medlemslandene om å sørge for at lovgivningen dekker tvangsekteskap som ledd i menneskehandel.³⁵

Etter utvalgets mening er den norske straffeloven i samsvar med våre internasjonale forpliktelser knyttet til menneskehandel og organisert kriminalitet. Utvalget mener imidlertid at Høyesteretts tolking av hva som skal anses som menneskehandel etter Palermo-protokollen ikke er korrekt, og derfor har ledet til noen domsavgjørelser i strid med denne. Utvalget viser til drøftelsen under punkt 1.2.3.2, og til særmerknaden fra Rui og Christoffersen i vedlegg 1.

Utvalget foreslår enkelte lovendringer, se de følgende punktene.

13.4.2 Bør tvangsekteskap og barneekteskap inntas som utnyttelsesformål i menneskehandelsbestemmelsen?

Etter utvalgets mening bør tvangsekteskap og barneekteskap tas inn som utnyttelsesformål som kan utgjøre menneskehandel etter straffeloven § 257. Dette kan gjøres ved å tilføye en ny bokstav e i bestemmelsens første ledd.

Tvangsekteskap og barneekteskap utgjør i utgangspunktet ikke menneskehandel etter straffelov § 257. Personen som utsettes for tvangsekteskap eller barneekteskap kan imidlertid samtidig blir tvunget, utnyttet eller forledet til ett eller flere av formålene i bokstav a til d. I noen barneekteskap og tvangsekteskap benyttes barnet eller den voksne som en handelsvare for at noen andre skal oppnå en fordel. Dette er etter utvalgets syn i praksis handel med mennesker, men det er likevel uklart om dette rammes som menneskehandel etter dagens straffebestemmelse. Straffebudene om tvangsekteskap (§ 253) og barneekteskap (§ 262 andre ledd) fanger ikke opp det transaksjonselementet som ligger i straffebudet mot menneskehandel.

Utvalget mener at det bør gjøres endringer i menneskehandelsbestemmelsen, slik at det ikke er tvil om at handlinger som har til formål å bringe en person inn i et tvangsekteskap eller barneekteskap kan straffes som menneskehandel. Det er etter utvalgets syn et behov for å synliggjøre og tydeliggjøre at tilfeller der et barn eller en voksen blir benyttet som en handelsvare utgjør menneskehandel i straffelovens forstand. Transaksjonselementet representerer en ytterligere krenkelse av personens menneskeverd, som ikke fanges opp av tvangsekteskapsbestemmelsen eller utvalgets forslag til en ny bestemmelse om barneekteskap, omtalt i kapittel 12.

Forslaget om å ta inn tvangsekteskap som en særskilt form for menneskehandel innebærer å kriminalisere handlinger som i dag faller utenfor virkeområdet for tvangsekteskapsbestemmelsen i straffeloven § 253, blant annet forberedende handlinger som rekruttering og transport. I tillegg vil det innebære en tydelig presisering av at personer som utsettes for tvangsekteskap eller barneekteskap kan være ofre for menneskehandel og at handlingen derfor også skal kunne straffes som menneskehandel. Dette er i tråd med prinsippet om såkalt *fair labelling* eller målet om å finne adekvate merkelapper på ulike krenkelser.³⁶

³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_343

³⁴ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings.

³⁵ GRETA 2019: avsnitt 151.

³⁶ Jacobsen 2019: side 320-321; Holmberg 2020: side 410-413.

Å bruke barn og voksne som et transaksjonsmiddel er en grov krenkelse av menneskeverdet, som både Grunnloven og EMK bygger på. Tilfeller der barn, eller voksne mot sin vilje, blir giftet bort og det er et klart element av at personen benyttes som en handelsvare, som et formuesgode eller for å oppnå en fordel, bør derfor etter utvalgets syn anses som en form for utnyttelse som kan rammes som menneskehandel. Dette bør gjelde uavhengig av om tvangsekteskapet eller barneekteskapet er økonomisk motivert, eller har sin årsak i andre motiver. Flere andre land har valgt å ta inn tvangsekteskap som en særlig utnyttelsesform i menneskehandelsbestemmelsen, og tvangsekteskap er også foreslått inntatt i EUs direktiv om menneskehandel. Selv om EU-direktivet ikke er bindende for Norge, taler dette for at tvangsekteskap og barneekteskap også bør tas inn i den norske straffebestemmelsen. Saker om menneskehandel er ofte transnasjonale, og det er en fordel om straffebestemmelsene på dette feltet er mest mulig like i de europeiske landene.

Hva skal til for at et tvangsekteskap eller barneekteskap anses som menneskehandel?

Etter utvalgets syn inngås ikke alle tvangsekteskap og barneekteskap på en slik måte at de bør rammes av straffeloven § 257 om menneskehandel. Det må derfor gjøres en nærmere avgrensning av hvilke ekteskap som skal rammes.

Dersom tvangsekteskapet har et klart økonomisk motiv, taler dette for at det utgjør menneskehandel. Et eksempel kan være at familien må nedbetale gjelden sin ved å selge en datter, eller at motivet for ekteskapet er at familien får tilgang til eiendommer og penger.

Også tilfeller der formålet er vinning av ikke-økonomisk art, som at den ene parten oppnår vesentlig høyere sosial status eller andre goder ved å knytte to familier sammen gjennom ekteskap, kan etter omstendighetene rammes. Et tvangsekteskap kan også være en måte å få slektninger til Norge gjennom familieinnvandring. Utvalget mener at også slike motiv både kan og bør føre til at forholdet rammes som menneskehandel. Utvalgets forslag til endringer vil tydeliggjøre dette.

Utvalget erkjenner at det ikke alltid vil være klart om en ekteskapsinngåelse skjer med sikte på at foreldre eller andre skal oppnå en fordel av økonomisk eller ikke-økonomisk art. Dette gjør at det i noen tilfeller kan bli vanskelig å vurdere hvilket straffebud som skal brukes i en konkret sak. Det kan for eksempel være tilfelle der motivasjon

nen bak ekteskapet alene er å gjenopprette eller bevare familiens ære, særlig datterens seksuelle ærbarhet. Da er ikke formålet nødvendigvis å oppnå en fordel, men å unngå tap av sosial posisjon, økonomiske fordeler eller viktige sosiale forbindelser. I slike tilfeller må det vurderes konkret om forholdet vil omfattes av menneskehandelsbestemmelsen.

Utvalget understreker at grunnleggende menneskerettigheter og de rettigheter barn har etter barnekonvensjonen gjelder for alle uavhengig av religion og kultur. Et tvangsekteskap eller barneekteskap som har sin bakgrunn i tradisjon eller kultur der det er vanlig at foreldre velger ektefelle for sine barn, vil like fullt kunne være en skadelig praksis etter barnekonvensjonen og utgjøre et tvangsekteskap som rammes av menneskehandelsbestemmelsen der det er brukt virkemidler og begått handlinger som omfattes av ordlyden i § 257 andre ledd bokstav a til c.

Personkretsen som rammes

Som nevnt i punkt 13.2.3, har Høyesterett slått fast at straffeloven § 257 om menneskehandel skal tolkes slik at bestemmelsen bare rammer den som har hatt en rolle som bakmann.³⁷ Tolkingen er basert på at kriminaliseringsforpliktelsen etter Palermo-protokollen ikke strekker seg lenger enn til slike bakmenn, se punkt 13.2.1. Utvalget er uenig i Høyesteretts tolking av rekkevidden av kriminaliseringsforpliktelsen etter Palermo-protokollen. Utvalgets syn er at kriminaliseringsforpliktelsen går vesentlig lenger enn det Høyesterett la til grunn i de nevnte avgjørelsene. Det er heller ikke uvanlig at nasjonal rett går lenger enn forpliktelsene etter konvensjonene krever, og lovgiver uttrykte dette tydelig da menneskehandel ble tatt inn i den norske straffeloven i 2003.³⁸

I saker om tvangsekteskap og barneekteskap vil foreldre, søsken og andre som bidrar til at et tvangsekteskap eller barneekteskap kommer i stand kunne utføre typiske «bakmannshandlinger», selv om det ikke er like naturlig å betegne dem som «menneskehandlere». Slike handlinger vil for eksempel kunne være å motta betaling eller fordel for å samtykke til ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen, jf. § 257 andre ledd bokstav c, eller på annen måte bidra til at tvangsekteskapet eller barneekteskapet kommer i stand ved for eksempel å anskaffe og transportere

³⁷ HR-2020-2136-A og HR-2020-2137-A.

³⁸ Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 6.5.1.3 og merknader til straffeloven 1902 § 224.

personen til landet hvor personen skal giftes bort, jf. § 257 andre ledd bokstav a. Personene bidrar da til at den utsatte bringes inn i en situasjon som hen ikke har noen reell mulighet til å komme seg ut av. Slike handlinger vil i tråd med utvalgets forslag kunne rammes av § 257 andre ledd.

I de tilfeller der et tvangsekteskap eller barneekteskap inngås for at noen skal oppnå en fordel, vil det ofte være foreldre, slektninger eller andre personer som oppnår denne fordel. Det kan for eksempel være et betydelig økonomisk vederlag fra slekten til den kommende ektefellen, eventuelt i kombinasjon med høyre sosial status, eller gjen-tjenester av ikke-økonomisk art. En slik bruk av andre mennesker for å oppnå en økonomisk eller annen fordel, vil klart falle inn under ordlyden i § 257 andre ledd bokstav c, og bør derfor rammes av bestemmelsen om menneskehandel. Hvis tvangsekteskap og barneekteskap eksplisitt tas inn som utnyttelsesformål i straffebestemmelsen om menneskehandel, vil bestemmelsen ramme transaksjoner og avtaler som klart bærer preg av at mennesker utnyttes som formuesgoder, også der det er foreldre, søsken, andre slektninger eller nærstående utenfor familien som står for utnyttelsen.

Enkelte konsekvenser av forslaget

Strafferammen for tvangsekteskap og simpel menneskehandel er den samme, og utvalgets forslag vil derfor ikke nødvendigvis medføre at handlingene vil bli straffet strengere enn i dag. Forslaget vil imidlertid innebære at grove tilfeller vil kunne falle inn under straffeloven § 258, og dermed ha en strafferamme på fengsel i inntil 10 år. Dette vil særlig ha betydning i tilfeller hvor personen som utsettes for tvangsekteskapet er under 18 år, da disse tilfellene normalt vil anses som grov menneskehandel. Det er i dag ingen bestemmelse om «grove» tvangsekteskap eller barneekteskap, og strafferammen er den samme enten personen er over eller under 18 år.

Forslaget innebærer også at flere personer kan bli holdt strafferettslig ansvarlig for sin delak-

tighet i tvangsekteskap og barneekteskap, da personkretsen som kan rammes av straffebestemmelsen om menneskehandel er noe videre enn i straffebestemmelsen om tvangsekteskap og utvalgets forslag til en ny bestemmelse om barneekteskap. Forslaget kan derfor ha en viktig allmennpreventiv effekt, i tillegg til at det er i samsvar med forslag til endringer i EU-direktivet om menneskehandel og anbefalingene fra GRETA til Norge og andre land.

Bestemmelsene om tvangsekteskap og barneekteskap kan i dag etter omstendighetene benyttes i konkurrans med bestemmelsen om menneskehandel. En konsekvens av utvalgets forslag er at disse bestemmelsene ikke lenger vil kunne benyttes i konkurrens fordi menneskehandelsbestemmelsene vil anvendes der tvangs- eller barneekteskap inngås i et transaksjonsøyemed.

13.4.3 Menneskehandelsbestemmelsen bør revideres i sin helhet

Menneskehandelsbestemmelsen er i liten grad endret siden den ble vedtatt i 2002. Bestemmelsen tar ikke høyde for alle formål ofre for menneskehandel kan utnyttes til, som ulovlig adopsjon og seksuelle overgrep og utnyttelse på nett. Bestemmelsen reflekterer heller ikke den rettsstilstanden som er etablert ved HR-2020-2136-A og HR-2020-2137-A, som innebærer at straffebestemmelsen bare rammer personer som har en rolle som bakmenn, eventuelt kombinert med egen utnyttelse.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå en større revidering av menneskehandelsbestemmelsen. Utvalget vil likevel understreke at det er et stort behov for at straffeloven §§ 257 og 258 revideres i sin helhet. I dette arbeidet bør det også ses hen til forslaget endringer i EUs menneskehandelsdirektiv, slik at straffebestemmelsene er mest mulig like i de europeiske landene. For øvrig vises det til særmerknad fra Christoffersen og Rui «Behov for revisjon av straffeloven § 257 om menneskehandel», se vedlegg 1.

Kapittel 14

Straff ved skadelige utenlandsopphold

14.1 Innledning

I dette kapitlet belyser utvalget de strafferettslige delene av bokstav c i mandatet om «styrking av rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet». Utvalget tolker mandatet til å omfatte barn og unge både over og under 18 år. Utvalget vurderer «hvilke straffebud som gjelder i slike saker, og om det er behov for å tydeliggjøre hjemler i straffeloven som holder foreldre ansvarlige dersom barn sendes på utenlandsopphold mot sin vilje». Videre omhandler kapitlet spørsmålet om «hvorvidt/når forberedelse til slike reiser er straffbart». På bakgrunn av disse vurderingene drøfter utvalget om det er behov for et eget straffebud som rammer skadelige utenlandsopphold.

14.2 Menneskerettslige kriminaliseringsforpliktelser

Ingen menneskerettslige bestemmelser i Grunnloven eller i internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av, stiller eksplisitt krav om at Norge kriminaliserer ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold. Som omtalt i kapittel 5, 6 og 7 har staten etter flere menneskerettighetsbestemmelser plikt til å kriminalisere forsettlig handlinger som grovt krenker grunnlovfestede rettigheter. Barn har etter Grunnloven § 104 rett til vern om sin personlige integritet, og statens myndigheter skal sikre barnets sosiale og helsemessige trygghet. Fra denne forpliktelsen kan det likevel ikke utledes et særskilt krav om kriminalisering av skadelige utenlandsopphold i egne straffebud.

Barnekonvensjonen artikkel 19 pålegger statene å treffe alle egnede tiltak for å beskytte barn mot alle former for vold og mishandling. Kriminalisering må anses som et egnet, nødvendig og proporsjonalt tiltak ved grove krenkelser av barns rettigheter. I dette kapitlet drøftes det blant annet om straffelovgivningen bør inneholde bestemmelser som kriminaliserer foreldre som

sender eller etterlater barn i utlandet med stor risiko for alvorlige skadefølger.

14.3 Gjeldende rett

14.3.1 Straffelovens anvendelse på handlinger begått i utlandet

Saker om ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold reiser ikke sjeldent spørsmål om jurisdiksjon. For spørsmålene i mandatet om hvilke straffebud som gjelder i saker om ufrivillige utenlandsopphold, er det derfor av betydning om norsk straffelov får anvendelse på handlinger begått i utlandet eller ikke. Hovedregelen er at straffelovens virkeområde er i Norge og på norske jurisdiksjonsområder, jf. straffeloven § 4. Norsk strafferett kan likevel gjelde for handlinger begått i utlandet etter nærmere vilkår angitt i straffeloven § 5.

Hovedregelen etter § 5 første ledd nr. 1 er at straffelovgivningen får anvendelse på handlinger som utføres i utlandet av en norsk statsborger eller av en person med bosted i Norge, dersom handlingene er straffbare også i landet der handlingene er begått. Bestemmelsen oppstiller altså en hovedregel om et krav om *dobbel straffbarhet*. Det kreves ikke full identitet mellom straffebudene, men handlingen må kunne bli rammet av et straffebud også i det landet den finner sted. Straffbarhetsbetingelsene på handlingsstedet må være oppfylt,¹ og ulike unnskyldningsgrunner vil kunne utelukke straffansvar. Dette er praktisk viktig ettersom lovgivningen i enkelte land gir en ektefelle (typisk mannen) rett til å bestemme over kvinnen, og i noen land er ellers straffbare handlinger mot barn straffrie dersom de skjer som ledd i oppdragelsen eller disiplineringen av barnet.

Selv om den aktuelle handlingen er straffbar i gjerningslandet, kan kravet om dobbel straffbarhet likevel vanskeliggjøre straffeforfølgning i Norge.

¹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) merknader til straffeloven 2005 § 5.

Gjerningslandets lovgivning må kunne dokumenteres, noe som kan være vanskelig dersom gjerningslandet er utenfor Europa. Etter rettspraksis stilles det strenge krav til dokumentasjonen. Ifølge Høyesterett må domstolene «på et betryggende grunnlag ha kunnet avklare at handlingen er straffbar også etter loven i landet den er foretatt».² Det kan i noen tilfeller være krevende å få nødvendig dokumentasjon for hva som er straffbart, for eksempel på grunn av krig eller at landet av andre grunner mangler et velfungerende statsapparat.³

Unntakene fra krav om dobbel straffbarhet får dermed praktisk stor betydning for adgangen til å straffe handlinger begått i utlandet av norske statsborgere eller personer bosatt i Norge. Straffeloven § 5 første ledd nr. 2 til 13 etablerer jurisdiksjon for nærmere bestemte lovbrudd selv om vilkåret om dobbel straffbarhet ikke er oppfylt. Dette gjelder blant annet for straffebudene om tvangsekteskap (§ 253), menneskehandel (§§ 257 og 258), barneekteskap (§ 262 andre ledd) og kjønnslemlestelse (§§ 284 og 285). Det samme gjelder flere typer seksuallovbrudd, blant annet voldtekt og seksuelle overgrep mot barn (§§ 291 til 296, 299 til 306 og 309 til 316).

I straffeloven 1902 § 12 var flere straffebestemmelser unntatt fra kravet om dobbel straffbarhet enn etter straffeloven 2005. For eksempel var frihetsberøvelse unntatt fra krav om dobbel straffbarhet etter straffeloven 1902, mens bestemmelsene ikke er unntatt etter straffeloven 2005. Begrunnelsen for at opplistingen i straffeloven 2005 § 5 er snevrere og at det oppstilles en hovedregel om krav om dobbel straffbarhet, er særlig hensynet til forutberegnelighet og til handlingslandets suverenitet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).⁴ Listen over unntak er siden vedtakelsen av straffeloven 2005 utvidet en rekke ganger, blant annet er enkelte seksuallovbrudd, menneskehandel og omsorgsunndragelse i ettertid unntatt fra kravet om dobbel straffbarhet.

Selv om et straffebud ikke er unntatt fra krav om dobbel straffbarhet, kan handlinger som er

begått delvis i Norge og delvis i utlandet likevel under visse omstendigheter straffes i Norge, jf. HR-2018-2043-A og HR-2018-2044-A.⁵ Det kreves for det første at straffebudet beskriver det straffbare forholdet på en måte som rommer flere enkelthandlinger, eller at det gjelder en fortsatt straffbar handling. Straffebestemmelsene om mis handling i nære relasjoner (§§ 282 og 283) og frihetsberøvelse (§§ 254 og 255) er eksempler på straffebud som rommer flere enkelthandlinger. I slike saker kan de forskjellige handlingene være begått i ulike land.

For det andre er det et krav om at den straffbare handlingen er påbegynt i Norge, og at oppholdet i utlandet er midlertidig.⁶ I slike tilfeller kan norsk straffelovgivning anvendes også på de handlingene som har funnet sted i utlandet, jf. straffeloven § 4. Hvis gjerningspersonen har bosatt seg i et annet land permanent, kan norsk straffelovgivning likevel ikke anvendes på handlingene i utlandet, ettersom det ikke ville være i samsvar med hensynet til forutberegnelighet.⁷

14.3.2 Aktuelle straffebud i saker om utenlandsopphold

14.3.2.1 Oversikt

Straffeloven har ikke et straffebud som særskilt rammer det å sende barn eller voksne på ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold. En rekke straffebestemmelser kan imidlertid ramme handlinger som begås i forbindelse med reisen. Det kan skilles mellom handlinger som begås før eller under reisen fra Norge, og handlinger som begås under oppholdet i utlandet.

Enkelte handlinger som begås *før eller under reisen fra Norge* med sikte på å få personen ut av landet, kan innebære overtredelse av ulike straffebestemmelser. Aktuelle straffebestemmelser etter straffeloven er for eksempel trusler (§§ 263 og 264), tvang (§§ 251 og 252) og frihetsberøvelse (§§ 254 og 255), se utredningens punkt kapittel 7 for en nærmere omtale av disse bestemmelsene. Dersom foreldre truer barna med vold om de ikke blir med på reisen, kan det innebære straffbar tvang (§ 251) eller trusler (§ 263). Dersom en ung voksen kjøres til flyplassen uten mulighet til å komme seg ut av bilen, for deretter å trues til å bli med på flyet, kan straffebudene om trusler (§ 263) og frihetsberøvelse (§ 254) være aktuelle.

² HR-2017-1947-A (avsnitt 25).

³ Se til illustrasjon LH-2016-48433, som gjaldt en norsk statsborger tiltalt for å ha frihetsberøvet kone og fem barn i Syria i 2014. Mannen ble frifunnet i tingretten fordi det ikke var bevist at kravet om dobbel straffbarhet var oppfylt. Lagmannsretten opphevet tingrettens dom på grunn av saksbehandlingsfeil, både manglende kontradiksjon og manglende opplysning av saken. I 2020 henla Riksadvokaten saken med begrunnelsen at det ikke var mulig å finne ut om det var syrisk lovgivning eller islamsk shariarett (som gir mannen rett til å bestemme hvor familien skal bo) som gjaldt i 2014 i området der de hadde oppholdt seg.

⁴ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 13.5.5.4.2.

⁵ Se også Frøberg 2021.

⁶ Holmboe 2019: punkt 2.2.

⁷ HR-2018-2043-A; Frøberg 2021.

En rekke handlinger i forbindelse med reisen fra Norge vil ikke være straffbare, for eksempel om det benyttes ikke-straffbare trusler eller tvang. Straffeloven § 251 omfatter for eksempel ikke ulike former for påvirkning og press som får en person av egen vilje til å foreta seg noe.

Handlinger som begås *under oppholdet i utlandet* kan rammes av ett eller flere straffebud i straffeloven. For eksempel kan fornærmede bli tvangsgiftet (§ 253), kjønnslemlestet (§ 284) eller bli utsatt for alvorlige voldslovbrudd (§§ 274 følgende), seksuallovbrudd (§§ 291 følgende) eller mishandling i nære relasjoner (§§ 282 og 283). Om handlingen skjer i Norge eller utlandet, har ikke betydning for vurderingen av om gjerningsbeskrivelsen er oppfylt. Det som avgjør om handlingene kan straffes etter norsk lov er om vilkårene i straffeloven § 5 er oppfylt, se forrige punkt om straffelovens anvendelse på handlinger begått i utlandet.

14.3.2.2 Nærmere om frihetsberøvelse (straffeloven §§ 254 og 255)

Straffeloven §§ 254 og 255 om frihetsberøvelse er grundig omtalt i utredningens kapittel 7. Spørsmålet i det følgende er om skadelige eller ufrivillige utenlandsopphold kan falle inn under disse bestemmelsene.

Frihetsberøvelse etter straffeloven § 254 må i utgangspunktet skje ved fysiske hindringer, og frihetsberøvelsen må være total. Dersom en person rettsstridig innesperreres i utlandet, enten det skjer i et privat hjem, på en institusjon eller andre steder, vil innesperringen klart utgjøre frihetsberøvelse etter § 254. Det gjelder selv om vedkommende kan bevege seg fritt innenfor et større område, som et hus med tilhørende hage, hvis høye murer gjør det vanskelig å forlate stedet.

En person kan være frihetsberøvet selv om det i perioder ikke foreligger fysiske hindringer. Det kan for eksempel være dersom personen iblant er alene i et privat hjem og ikke er fysisk forhindret i å forlate huset, men der det foreligger trusler om vold eller andre alvorlige integritetskrenkelser dersom hen forlater huset. Hvis personen som følge av trusler ikke tør å forlate hjemmet, men det ikke på noe tidspunkt foreligger fysiske hindringer, er det imidlertid ikke tilstrekkelig til å utgjøre frihetsberøvelse.⁸

Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje har i sin rapport stilt spørsmål om fratakelse av identitetspapirer, reisedokumenter, mobiltelefon, penger eller andre gjenstander som

er nødvendige for å returnere til Norge kan utgjøre frihetsberøvelse i straffelovens forstand.⁹ I lys av at det som utgangspunkt kreves fysiske hindringer, vil det å bli fratatt identitetsdokumenter eller reisedokumenter *i seg selv* neppe utgjøre frihetsberøvelse i straffelovens forstand. Det må det skilles mellom *fratakelse* av bevegelsesfriheten og *begrensninger* i denne friheten. Selv om reisedokumenter eller andre gjenstander er en nødvendig forutsetning for å reise hjem til Norge, vil fratakelse av slike dokumenter snarere utgjøre innskrenkninger i bevegelsesfriheten enn fratakelse av denne. Fratakelse av reisedokumenter kan imidlertid være en av flere begrensninger som til sammen innebærer at personen må anses frihetsberøvet. For eksempel kan kontroll av en persons bevegelser, trusler om vold dersom hen forlater et sted og fratakelse av reisedokumenter og mobiltelefon, til sammen innebære så omfattende begrensninger i bevegelsesfriheten at personen anses frihetsberøvet.

Grensene mellom begrensninger i bevegelsesfriheten og frihetsberøvelse er imidlertid ikke klare. Utvalget kjenner heller ikke til rettspraksis som belyser spørsmålet. Bortføring og innesperring, som nevnes konkret i § 254, trekker i retning av at det kreves omfattende inngrep i bevegelsesfriheten for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. I lys av det strafferettslige klarhetskravet, kan anvendelsesområdet for det straffbare ikke trekkes for langt.

Noen særlige spørsmål oppstår ved spørsmål om et barn anses frihetsberøvet. Som det er redegjort for i kapittel 26 om foreldreansvar og barnets rettigheter, har foreldre en viss myndighet til å begrense barns bevegelsesfrihet etter foreldreansvaret, avhengig av barnets alder og modenhet. I vurderingen av om frihetsberøvelsen er lovlig, vil varigheten av restriksjonene, barnets alder og forholdene ellers ha betydning. Det avgjørende vil være om barnet rettsstridig er ilagt så strenge restriksjoner i bevegelsesfriheten at dette innebærer at barnet er «fratatt friheten» etter § 254. Hvor strenge restriksjoner som skal til for at denne grensen er overtrådt, er imidlertid ikke klart etter gjeldende rett.

Det synes likevel klart at de fleste ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold ikke vil rammes av straffeloven § 254.

Straffebudet om frihetsberøvelse er ikke unnatt kravet om dobbelt straffbarhet etter straffeloven § 5. For å kunne bli dømt for frihetsberøvelse i Norge, kreves det derfor at forholdet også

⁸ Se kapittel 7.

⁹ Spørsmålet har vært reist i Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 7.3.

er straffbart i landet der utenlandsoppholdet foregår.

14.3.2.3 Nærmere om hensettelse i hjelpeløs tilstand (straffeloven § 288)

Straffeloven § 288 første punktum rammer den som «hensetter en annen i hjelpeløs tilstand med fare for liv, kropp og helse». Strafferammen er fengsel i inntil tre år.

Ifølge forarbeidene er kjernen i kriteriet «hjelpeløs tilstand» at personen trenger hjelp, og at situasjonen utgjør en fare for liv, kropp eller helse.¹⁰ Det stilles ikke et strengt krav til sannsynligheten for skade. Fornærmedes hjelpeløshet må skyldes gjerningspersonens handling, jf. ordet «hensetter».

Etter andre punktum rammes den som «unnlater å gi hjelp til noen i hjelpeløs tilstand som vedkommende har en plikt til å dra omsorg for». Formuleringen «plikt til å dra omsorg for» omfatter blant annet den med foreldreansvar for barn.¹¹ I motsetning til i § 288 første punktum behøver ikke omsorgspersonen å ha forårsaket den hjelpeløse tilstanden for å ha en aktivitetsplikt.¹²

Paragraf 288 kan etter sin ordlyd være aktuell å anvende på tilfeller der et barn sendes til eller etterlates i utlandet. Det kan være tilfeller der et lite barn etterlates i utlandet uten egnede omsorgspersoner under forhold som gjør at barnets liv eller helse vil være i fare. Det kan også tenkes at en forelder får kunnskap om at hens barn er i en situasjon i utlandet som utgjør en fare for liv og helse, og unnlater å hjelpe ved for eksempel å hente barnet hjem eller samtykke til passutstedelse så barnet kan returnere. Det vil være utfordrende å bevise slike situasjoner. Bestemmelsen er i tillegg utformet med tanke på de mer akutte faresituasjonene, særlig der gjerningspersonen har forårsaket den hjelpeløse tilstanden. I praksis kommer ofte straffeloven § 288 til anvendelse i forbindelse med voldsutøvelse, og da først og fremst knyttet til gjerningspersonens handlinger eller unnlatelser etter at voldsutøvelsen er avsluttet. Utvalget har ikke funnet eksempler på at bestemmelsen er brukt ved ufrivillig eller skadelige utenlandsopphold, verken for voksne eller barn.

Straffebestemmelsen er ikke unntatt krav om dobbel straffbarhet etter § 5, og hensettelse i hjelpeløs tilstand i utlandet kan derfor bare straffefor-

følges i Norge dersom handlingen også er straffbar i gjerningslandet.

14.3.2.4 Nærmere om omsorgsunndragelse (straffeloven § 261)

Straffeloven § 261 rammer omsorgsunndragelse. Etter første ledd andre punktum straffes den som «tar en mindreårig ut av landet eller holder tilbake en mindreårig i utlandet og ved det ulovlig unndrar den mindreårige fra noen som i henhold til lov, avtale eller rettsavgjørelse har foreldreansvar». Tilsvarende gjelder når det er eller er i ferd med å bli fattet nærmere definerte vedtak etter barnevernsloven, blant annet vedtak om institusjonsplassering eller omsorgsovertakelse, jf. tredje punktum og barnevernsloven § 5-6. Strafferammen er bot eller fengsel inntil to år.

Straffeloven § 261 rammer både bortføring av barnet fra Norge og tilbakeholdelse i utlandet, typisk etter en ferie eller samvær med slektninger eller en forelder. Det har ikke betydning for straffansvar hvem som bortfører barnet.¹³ At unndragelsen må være ulovlig, betyr ifølge forarbeidene at den må skje i strid med den underliggende sivilretten, først og fremst reglene i barnelova og barnevernsloven. Det er tilstrekkelig for straffansvar at unndragelsen blir ulovlig i utlandet, for eksempel dersom barnet ikke returnerer til avtalt tid. En svært kortvarig tilbakeholdelse er likevel ikke tilstrekkelig for straff.¹⁴ Straffebestemmelsen rammer ikke situasjoner der foreldrene er enige om at barnet skal bo eller oppholde seg i utlandet, for eksempel dersom foreldrene etterlater barnet hos slektninger.

Grov omsorgsunndragelse straffes med fengsel i inntil seks år, jf. § 261 andre ledd. Ved avgjørelsen av om omsorgsunndragelsen er grov skal det særlig legges vekt på hvilken belastning den har påført barnet. Ifølge forarbeidene er viktige momenter i denne vurderingen «hvor og under hvilke forhold barnet har måttet oppholde seg under omsorgsunndragelsen, om barnet er bortført til et annet land, hvor lenge unndragelsen har vart, og hva slags kontakt barnet har fått ha med den omsorgsberettigede».¹⁵ Barnebortføring til utlandet etter første ledd andre punktum vil lett kunne regnes som grovt, «særlig hvis barnet da er sammen med en eller to foreldre som er vurdert som uskikket til å ha barnet».¹⁶

¹⁰ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.6.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Prop. 46 L (2011–2012) merknader til straffeloven 2005 § 261.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) merknader til § 261.

Straffeloven § 261 er unntatt kravet om dobbel straffbarhet etter § 5 første ledd nr. 8. Omsorgs- unndragelser i utlandet kan derfor straffefølg- ges i Norge uavhengig av om forholdet er straff- bart i gjerningslandet.

14.3.3 Når er forberedelse til ufrivillige utenlandsopphold straffbart?

14.3.3.1 Innledning

Den klare hovedregelen i norsk strafferett er at forberedelseshandlinger ikke er straffbare. Straff- ansvar inntreer først når terskelen for straffbart forsøk etter straffeloven § 16 er overtrådt. Enkelte straffebestemmelser har imidlertid kriminalisert forberedelsesstadiet. Av særlig betydning i saker om utenlandsopphold er straffebestemmelsene om forledelse til tvangsekteskap (§ 253 andre ledd) og forbund om grov frihetsberøvelse (§ 256) som omhandles nærmere nedenfor.

14.3.3.2 Forsøk

Det å sende barn og unge på ufrivillige eller ska- delig utenlandsopphold er i seg selv ikke straff- bart etter gjeldende rett. Forberedelser til et uten- landsopphold kan imidlertid straffes dersom en straffbar handling skal begås under oppholdet, og terskelen for straffbart forsøk etter straffeloven § 16 er passert. Slik lyder § 16:

Den som har forsett om å fullbyrde et lov- brudd som kan medføre fengsel i 1 år eller mer, og som foretar seg noe som leder direkte mot utføringen, straffes for forsøk, når ikke annet er bestemt.

Den som frivillig avstår fra å fullbyrde lov- bruddet eller avverger at det blir fullbyrdet, straffes likevel ikke for forsøk.

Straffbart forsøk krever både at gjerningspersonen må ha «forsett om å fullbyrde et lovbrudd», og at hen foretar seg noe som «direkte leder mot utfø- ringen». I vurderingen av sistnevnte må det blant annet legges vekt på «den tidsmessige nærhet mel- lom det som er gjort, og det som gjenstår, handlin- genes karakter og den psykologiske forskjell mel- lom dem», jf. Rt. 2008 s. 867.¹⁷ Grensen mellom straffbart forsøk og straffrie forberedende handlinger beror på en konkret vurdering, der både

straffebudet, faktum og gjerningspersonens forsett om den videre gjennomføringen er av betydning.¹⁸

For at forsøksansvar skal være aktuelt i saker om utenlandsopphold, må gjerningspersonen ha et forsett om å utføre en handling i et annet land som kan rammes av en norsk straffebestemmelse «som kan medføre fengsel i 1 år eller mer». Dette kan for eksempel være tilfelle ved kjønnslemles- telse eller tvangsekteskap der begge straffebe- stemmelsene er omfattet av unntakene for dobbel straffbarhet i § 5. For frihetsberøvelse eller volds- handlinger vil det være et krav om at dette også er straffbart i landet den straffbare handlingen skal begås. Deretter må gjerningspersonen foreta seg noe som «leder direkte» mot utføringen av den straffbare handlingen. Hva som skal til for at ter- skelen for straffbart forsøk er overtrådt i Norge, vil bero på en konkret vurdering av hvilke handlinger som er gjort og hva som gjenstår, og vil også avhenge av hvilken straffbar handling som skal begås i utlandet.

Forberedelser til selve utenlandsreisen, som for eksempel å bestille flybilletter, ta ut ferie, pakke kofferter og reise til flyplassen, er ikke i seg selv tilstrekkelig til at terskelen for straffbart forsøk på en straffbar handling som først skal finne sted i utlandet er overtrådt.

Utvalget har ikke funnet rettspraksis som bely- ser grensen for når terskelen for straffbart forsøk vil være overtrådt i saker om skadelige utenlands- opphold. Ved at terskelen for straffbart forsøk neppe er overtrådt før reisen faktisk er påbegynt, vil det også være et svært kort tidsvindu der det kan være aktuelt å gripe inn straffeprosessuelt fordi terskelen for straffbart forsøk er overtrådt. Dette gjør at forsøksansvar er mindre egnet for å forhindre at et barn eller en voksen utsettes for straffbare handlinger i utlandet, med unntak av forledelse til tvangsekteskap og forbund om grov frihetsberøvelse, se nedenfor.

14.3.3.3 Nærmere om forledelse til tvangsekteskap etter § 253 andre ledd

Noen typer forberedelser til tvangsekteskap er straffbare etter straffeloven § 253 andre ledd. Bestemmelsen rammer den som «forleder 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 [tvangsgiftet]». Fornær- mede kan for eksempel forledes ved at gjernings- personen oppgir et annet formål med reisen enn tvangsekteskap, typisk at reisens formål er å

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Rt. 2008 s. 867 (avsnitt 20).

¹⁸ Husabø 1999: side 281.

besøke slektninger eller lignende. Bestemmelsen rammer også tilfeller der fornærmede er klar over det reelle formålet med reisen, og derfor ikke kan sies å være forledet, ettersom medvirkning til reisen på annen måte enn ved å forlede fornærmede omfattes av ordlyden.¹⁹ Foreldre som sender barn på ufrivillig utenlandsopphold for å bli tvangsgiftet, også der barnet er klar over formålet med reisen, kan derfor straffes for brudd på § 253 andre ledd, selv der tvangsekteskapet likevel ikke blir gjennomført.²⁰ Forsøk rammes på vanlig måte etter straffeloven § 16. Det vil si at straffansvar kan inntre på et tidlig stadium og gjøre det mulig å gripe inn før reisen har skjedd.

14.3.3.4 Nærmere om forbund om grov frihetsberøvelse etter straffeloven § 256

Det kan også tenkes at et *forbund* om grov frihetsberøvelse, jf. straffeloven § 256, inngås i Norge, mens selve frihetsberøvelsen først skal skje i utlandet.²¹ Dersom to eller flere personer, for eksempel foreldre eller andre slektninger, avtaler å utsette noen for handlinger i utlandet som utgjør grov frihetsberøvelse, vil selve avtalen være straffbar før reisen er gjennomført. Også en avtale om å medvirke til at andre begår grov frihetsberøvelse rammes av bestemmelsen.²²

I vurderingen av om frihetsberøvelsen er grov, er momentet om at frihetsberøvelsen skal være langvarig særlig aktuelt ved utenlandsopphold. Varigheten av frihetsberøvelsen er ikke tidfestet, men bestemmelsen tar ifølge forarbeidene sikte på å videreføre gjeldende rett.²³ Etter straffeloven 1902 § 223 andre ledd var det et krav at frihetsberøvelsen hadde vart over en måned, slik at en måned vil danne et naturlig skjæringspunkt også etter § 255. Det vil si at personer i Norge som seg imellom avtaler at et barn skal oppholde seg i utlandet i over en måned under forhold som kan innebære frihetsberøvelse, for eksempel innesperres på en lukket institusjon, etter omstendighetene kan straffes etter § 256. Det samme gjelder dersom en person avtaler å bidra til denne frihetsberøvelsen, for eksempel tilbyr seg å låse inn den fornærmede i en bolig i utlandet.

Utvalget har ikke funnet eksempler på at straffeloven § 256 er brukt i saker der frihetsberøvel-

sen først skjer i utlandet. Selv om bestemmelsen etter sin ordlyd kan ramme avtaler om frihetsberøvelse i utlandet, kan det i praksis være utfordrende å bevise at avtalen er inngått.

14.4 Andre lands rett

14.4.1 Danmark

Den danske straffeloven § 215 a setter straff for såkalte «genopdragsreiser». Bestemmelsen lyder:

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.

Med formuleringen «sit barn» menes at gjerningspersonen må være forelder til et barn under 18 år. Bestemmelsen rammer også foreldre som ikke har foreldreansvaret til barnet. Barnet må ha dansk statsborgerskap, være bosatt i Danmark eller ha fast opphold i Danmark.²⁴

Alvorlig fare for «barnets sundhet eller utvikling» omfatter ikke bare helsemessige forhold, men også forhold av betydning for barnets trivsel.²⁵ I forarbeidene nevnes eksempler som mishandling eller andre alvorlige overgrep, sviktende omsorg, utilstrekkelig oppfyllelse av behovet for mat, undervisning eller helsehjelp. I vurderingen skal det tas hensyn til både barnets tilstand på det aktuelle tidspunktet og barnets framtidige oppvekstbetingelser. Det er ingen betingelse at det allerede har skjedd en alvorlig skade.

Barnets alder og modenhet, herunder barnets evne til å ta vare på seg selv, kan ha betydning for vurderingen av om barnets helse eller utvikling er i alvorlig fare. Forholdene i landet der barnet oppholder seg kan ha betydning for vurderingen av om barnets utvikling er i fare. Det er ifølge forarbeidene²⁶ ikke avgjørende at barnet befinner seg i et land med andre verdier enn de danske, eller er utsatt for restriksjoner som ikke er vanlige i Danmark. Dette er imidlertid forhold som kan inngå som momenter i en samlet vurdering av om utenlandsoppholdet kan ha alvorlige konsekvenser for barnets utvikling.

¹⁹ Prop. 42 L (2015–2016) punkt 8.2.

²⁰ Ibid.

²¹ Frøberg 2021: punkt 3.2.

²² Ot.prp. nr. 64 (1998–99) merknader til straffeloven 1902 § 223.

²³ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) merknader til straffeloven 2005 § 255.

²⁴ 2018/1 LSF 22 Forslag til Lov om ændring av straffeloven, pasloven og politiloven (Initiativer mot parallelsamfund) merknader til § 215 side 24-25.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Den straffbare handlingen anses fullbyrdet når barnet har forlatt sitt bosted eller oppholdssted i Danmark for å reise til utlandet. Straffansvar inntreer også når foreldre får kunnskap om at barnets helse og utvikling er satt i fare under et pågående opphold i utlandet, og likevel godtar at oppholdet fortsetter.

Skyldkravet er forsett, som omfatter både det forholdet at barnet sendes til utlandet, og at forholdene under oppholdet medfører alvorlig fare for barnets helse og utvikling. Forsett kan foreligge på utreisetidspunktet, eller oppstå senere ved kjennskap til faren for helse eller utvikling. Bestemmelsen gjelder både tilfeller der foreldrene er i utlandet sammen med barnet, og der barnet bor hos andre enn foreldrene. At barnet samtykker til utenlandsoppholdet, fritar ikke foreldrene for straffeansvar.

Forsøk og medvirkning er straffbart, jf. straffeloven kapittel 4.

Utenlandsoppholdet kan etter omstendighetene også rammes av andre straffebud, som vanrøkt etter § 213, omsorgsunndragelse etter § 215, vold etter §§ 244 til 246, ulovlig tvang etter § 260, frihetsberøvelse etter § 261 eller trusler etter § 266, så lenge forholdet faller inn under dansk jurisdiksjon.²⁷ Bestemmelsene kan da benyttes i konkurrans.

Det er foreløpig lite rettspraksis knyttet til bestemmelsen. Utvalget har ikke funnet eksempler på saker fra rettspraksis som utelukkende gjelder brudd på straffeloven § 215 a. En dom fra 2022²⁸ kan likevel illustrere hvor terskelen for domfellelse ligger. I saken ble en mor dømt til tre års fengselsstraff, fratatt sitt danske statsborgerskap og utvist fra Danmark for å ha holdt datteren tilbake i Pakistan fra 2017 til 2020. Jenta ble mishandlet av moren under oppholdet. Hun ble over lengre tid (om lag ett år) holdt innesperret i to ulike hus uten tilgang til telefon eller internett og i perioder innelåst på et rom. Tiltalte ble dømt for frihetsberøvelse (straffeloven § 261) for innesperringen og for å forhindre fornærmede i å reise tilbake til Danmark. Jentas stefar, som i praksis fungerte som en far for fornærmede, ble dømt for blant annet medvirkning til frihetsberøvelse. Han var kjent med at fornærmede var innesperret og oppholdt seg i Pakistan mot sin vilje, og ved å forholde seg passiv aksepterte han forholdene.

Moren ble i tillegg domfelt etter § 215 a for perioden fra straffebudet trådte i kraft og til fornærmede fylte 18 år (i underkant av ti måneder).

²⁷ 2018/1 LSF 22 punkt 2.3.1.

²⁸ Dom fra retten i Glostrup, saksnr. AL-13476/2021.

Domfellelsen var begrunnet i at volden moren utsatte fornærmede for under oppholdet, brakte fornærmedes helse og utvikling i alvorlig fare. Stefaren var ikke tiltalt for overtredelse av § 215 a.

14.4.2 Sverige

Den svenske straffeloven (brottsbalken) har ingen egen bestemmelse om ufrivillige utenlandsopphold. Slike saker kan rammes av flere generelle straffebestemmelser, som tvang, frihetsberøvelse, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, avhengig av hvordan utenlandsoppholdet kommer i stand, og hva personen utsettes for under oppholdet. Ufrivillige utenlandsopphold kan også rammes av 4 kap. 4 d § om villedning til ekteskapsreise, og 7 kap. 4 § om omsorgsunndragelse.

Sverige innførte regler om sivilrettslig utreiseforbud i saker om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 1. juli 2020, og brudd på utreiseforbudet er straffbart. Disse reglene er nærmere omtalt i kapittel 27.

Boks 14.1 Hva er problemet?

Foreldre som sender sine barn til utlandet til forhold som medfører en alvorlig fare for barnets liv eller helse, kan i liten grad straffes etter gjeldende rett. Heller ikke det å utsette et barn for en risiko for straffbare handlinger i utlandet er straffbart. For eksempel vil foreldre som sender barna sine til slektninger i utlandet, eller etterlater dem der, og det er fare for at barnet vil bli utsatt for tvang, trusler eller vold, ikke kunne holdes strafferettslig ansvarlig for å utsette barnet for en slik risiko. Det samme gjelder foreldre som sender sine barn til skoler eller institusjoner i utlandet der vold er en akseptert disiplineringmetode. Det er heller ikke straffbart å sende barnet sitt til eller etterlate det i et krigsherjet område, eller i et land der det er fare for at barnet ikke vil få nødvendig helsehjelp. Dagens straffebestemmelser er derfor ikke tilstrekkelige til å fange opp alvorlige farer som et barn kan utsettes for i et annet land. Dersom barnet faktisk blir utsatt for en straffbar handling i utlandet, kan straffansvar for medvirkning etter omstendighetene være aktuelt. Mishandling i nære relasjoner og frihetsberøvelse er ikke unntatt fra krav om dobbel straffbarhet, og slike handlinger begått i utlandet straffefølges i liten grad i Norge.

14.5 Utvalgets vurderinger og forslag

14.5.1 Bør straffebestemmelsene om mishandling i nære relasjoner og frihetsberøvelse unntas fra krav om dobbel straffbarhet?

Utvalget mener straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner og § 254 om frihetsberøvelse bør unntas fra kravet om dobbel straffbarhet etter straffeloven § 5.

Mishandling i nære relasjoner og frihetsberøvelse er alvorlige straffbare handlinger som er svært aktuelle ved ufrivillige og skadelige utenlandsopphold. I land der familielovgivning er annerledes enn i Norge, der mannen har rett til å bestemme over sin ektefelle, og der vold som ledd i oppdragelsen av barn er mer akseptert og ikke straffebelagt, vil kravet til dobbel straffbarhet ofte ikke være oppfylt.

Etter straffeloven 1902 var straffebestemmelsen om frihetsberøvelse unntatt fra kravet om dobbel straffbarhet. Utvalget mener at den avkriminaliseringen som straffeloven 2005 medførte på dette området, bør reverseres. I tillegg bør mishandling i nære relasjoner unntas fra krav om dobbel straffbarhet. Dette vil stille foreldre og andre til ansvar for mishandling og frihetsberøvelse som er påført barn og voksne i utlandet, og kan også ha en forebyggende effekt for å unngå at personer utsettes for frihetsberøvelse og mishandling i nære relasjoner under utenlandsopphold.

Et forslag om å gjeninnnta straffeloven §§ 282 og 254 i straffeloven § 5 har vært på høring og er i skrivende stund under behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.²⁹ Departementet har foreslått at unntaket ikke skal omfatte personer som etter handlingstidspunktet har blitt norsk statsborger eller har fått bosted i Norge, eller personer som er eller etter handlingen har blitt statsborger i eller bosatt i et annet nordisk land, og som oppholder seg i Norge (straffeloven § 5 andre ledd bokstav a og b). Begrunnelsen i høringsnotatet er hensynet til forutberegnelighet og innretelse, samt respekt for andre staters suverenitet. Utvalget har ikke hatt anledning til å vurdere spørsmålet grundig, men er som utgangspunkt, i likhet med flere av høringsinstansene, ikke enig i at det er behov for en slik begrensning av unntaket fra krav om dobbel straffbarhet.³⁰

²⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2020.

³⁰ Blant annet høringsinnspill fra professor Morten Holmboe og Buifdir.

14.5.2 Bør det innføres et eget straffebud om skadelige utenlandsopphold?

Utvalget mener det bør innføres et eget straffebud som rammer personer med foreldreansvar som sender eller tar med et barn til utlandet til forhold som medfører alvorlig fare for barnets liv eller helse, eller der barnet utsettes for alvorlige straffbare handlinger (heretter omtalt som skadelig utenlandsopphold), se forslag til ny § 269.

Det er behov for en rekke ulike virkemidler for å forhindre og reagere mot at barn utsettes for skadelige utenlandsopphold, både muligheter for at barnevernet kan sette inn tiltak i familier der det er fare for slike opphold, tiltak for å hjelpe personer som har vært utsatt for skadelige utenlandsopphold og virkemidler for å forhindre utreisen dersom andre tiltak er utilstrekkelige. Blant annet foreslår utvalget i kapittel 27 at barnevernstjernen på visse vilkår kan ilegge utreiseforbud. Utvalget mener at det i tillegg til forebyggende tiltak og hjelpetiltak, er behov for en egen straffebestemmelse som rammer personer med foreldreansvar som utsetter barn for alvorlige farer i utlandet. Når barnet først er i utlandet, er det ofte begrenset hva norske myndigheter kan gjøre for å hjelpe, selv der barnet er i alvorlig fare. Det må derfor etableres ulike mekanismer for å forhindre slike opphold, herunder mener utvalget at det er behov for en straffetrussel.

Barn har rett til vern av sin personlige integritet og til å beskyttes mot alvorlige farer for deres liv eller helse. Dette gjelder uavhengig av om de utsettes for farer i Norge eller i et annet land. Hensyn til å beskytte barnets liv og helse er legitime formål som kan begrunne en kriminalisering.

Utvalget mener at kriminalisering vil være et forholdsmessig tiltak. Ikke enhver negativ konsekvens eller fare for barnet vil medføre straffansvar. Forslaget her tar sikte på å ramme de mest alvorlige handlingene, og er begrenset til utenlandsopphold som medfører *alvorlig* fare for barnets liv eller helse samt for at barnet blir utsatt for alvorlige straffbare handlinger. Dette er i tråd med skadefølgeprinsippet. Å kriminalisere det å sende barn på skadelige utenlandsopphold er etter utvalgets syn ikke i strid med retten til privatliv og respekt for foreldrenes rett til å bestemme hvor deres barn skal bo, og hvordan de skal oppdras.

En straffebestemmelse som holder foreldrene ansvarlige for farer som barn utsettes for i utlandet, kan i tillegg ha en viktig forebyggende effekt slik at færre foreldre sender sine barn på skadelige utenlandsopphold. Dette er viktig fordi

dagens regelverk sjelden gjør det mulig å gripe inn med strafferettslige virkemidler før reisen faktisk er gjennomført. Grensen for et straffbart forsøk på overtredelse av enkelte gjeldende straffebestemmelser vil svært sjelden være overtrådt før avreise dersom handlingen skal utføres i utlandet, jf. omtale ovenfor.

I de følgende punktene drøfter utvalget hvordan et straffebud om skadelige utenlandsopphold bør utformes, i lys av de grunnleggende kriminaliseringsprinsippene som er omtalt i kapittel 6. I vurderingene er det særlig tatt hensyn til følgende:

- Straffebudet skal ramme handlinger som utvilsomt medfører skade eller fare for skade.
- Straffebudet skal ramme de mest klanderverdige handlingene, der alternative tiltak ikke er tilstrekkelige.
- Straffebudet skal innrettes for å ha en allmenn- og individualpreventiv effekt.

Etter dansk straffelov § 215 a er det straffbart for foreldre å sende et barn til utlandet til forhold som setter barnets helse eller utvikling i alvorlig fare, eller å la barnet ta del i et slikt opphold. Som et utgangspunkt innebærer dette straffebudet etter utvalgets syn en god innramming av handlingene som bør kriminaliseres. Utvalget foreslår likevel en noe annen utforming av bestemmelsen, for å sikre at forslaget er i tråd med kriminaliseringsprinsippene.

En konsekvens av forslaget er at en utlending som blir dømt for brudd på straffebudet om skadelig utenlandsopphold vil kunne vurderes utvist etter utlendingsloven kapittel 8 om utvisning.

14.5.3 Nærmere om utformingen av straffebestemmelsen

14.5.3.1 Hva slags farer må utenlandsoppholdet medføre?

Det hører i utgangspunktet til foreldreansvaret å bestemme hvor barnet skal bo, også der avgjørelsen ikke er den beste for det aktuelle barnet. Det kan for eksempel tenkes at hensynet til familiens enhet og hensynet til andre barn i familien tillegges større vekt. Straffansvar kan ikke inntre ved enhver avgjørelse som er i strid med barnets beste eller som får negative konsekvenser for barnet. Etter skadefølgeprinsippet må straffebudet begrenses til å omfatte utenlandsopphold som innebærer skade eller fare for skade av en viss alvorlighetsgrad. Tilsvarende er gjort i den danske bestemmelsen, der utenlandsoppholdet må

sette «barnets sundhed eller udvikling i alvorlig fare». De danske forarbeidene framhever at

[e]n alvorlig fare for barnets sundhed og udvikling kan f.eks. være mishandling eller andre alvorlige overgreb samt svigtende omsorg, herunder såvel egentlig vanrøgt som utilstrækkelig opfyldelse af barnet eller den unges basale behov for f.eks. mad, undervisning eller lægelig behandling.

Der vil ved vurderingen af, om der foreligger en alvorlig fare for barnets sundhed og udvikling, skulle tages hensyn til såvel barnets eller den unges øjeblikkelige tilstand som til dets fremtidige opvækstbetingelser.³¹

Etter utvalgets syn har denne eksemplifiseringen overføringsverdi til den typen farer utvalget mener utenlandsoppholdet må medføre, for at utsendelsen eller etterlatelsen bør kunne møtes med straff. Samtidig mener utvalget at farene utenlandsoppholdet kan medføre bør utformes mer detaljert og presist enn det danske straffebudet i lys av det strafferettslige klarhetskravet.

Utvalget foreslår for det første at bestemmelsen skal omfatte tilfeller der barnet sendes til, tas med til eller etterlates i utlandet under forhold hvor det er alvorlig fare for at det blir utsatt for nærmere bestemte alvorlige straffbare handlinger. De straffbare handlingene som utvalget foreslår at skal omfattes er straffeloven §§ 251 (tvang), 253 (tvangsekteskap), 253 a (barneekteskap), 254 (frihetsberøvelse), 257 (menneskehandel), 259 (slaveri), 263 (trusler), 266 (hensynsløs atferd), 271 (kroppskrenkelse), 273 (kroppsskade), 275 (drap), 282 (mishandling i nære relasjoner), 284 (kjønnslemlestelse), 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.), 291 (voldtekt), 294 (grovt uaktsom voldtekt), 295 (misbruk av overmaktsforhold og lignende), 296 (seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon), 299 (voldtekt av barn under 14 år), 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år), 304 (seksuell handling med barn under 16 år), 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år), 309 (kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige), 312 (incest), 313 (søskenincest) eller 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående).

Straffebestemmelsene som er listet opp er plassert i kapitlene i straffeloven om vern av den personlige frihet og fred, voldslovbrudd og seksuallovbrudd, og er etter utvalgets syn de straffebestemmelsene som det er størst risiko for at barn

³¹ 2018/1 LSF 22 merknader til § 215 side 24.

utsettes for under skadelige utenlandsopphold, og er alle svært alvorlige.

Når barnet først er i utlandet, er det svært vanskelig for norske myndigheter å forhindre at barnet blir utsatt for slike handlinger. Utvalget ser det som avgjørende at det å utsette sine barn for alvorlig fare for slike handlinger kan møtes med straff. Det er ikke noe krav at handlingene er straffbare i det landet barnet blir sent til eller etterlatt i.

Det må være en *alvorlig* fare for at barnet vil bli utsatt for slike straffbare handlinger som bestemmelsen krever. Det er dermed ikke tilstrekkelig med en fjern eller teoretisk risiko for at barnet kan bli utsatt for noen av de straffbare handlingene som er nevnt i bestemmelsen. Der som barnet faktisk blir utsatt for en eller flere av de nevnte handlingene, kan straffebestemmelsene brukes i konkurrans.

Det kan ikke utelukkes at et barn utsettes for handlinger som rammes av andre straffebud under utenlandsoppholdet, eller for andre alvorlige farer enn straffbare forhold. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen i tillegg skal omfatte at barnet sendes til, tas med til eller etterlates under forhold som innebærer *alvorlig fare for barnets liv eller helse*. Alvorlig fare for barnets liv vil for eksempel omfatte tilfeller der et barn kan stå i fare for å dø fordi det ikke får livsnødvendig helsehjelp, eller der et barn sendes til eller etterlates i et krigsherjet konfliktområde.

Med helse forstås både fysisk og psykisk helse. Alvorlig fare for helse kan eksempelvis være at barnet ikke får helt nødvendig helsehjelp. At barnet blir isolert fra omverdenen eller utsatt for alvorlig omsorgssvikt vil også kunne innebære en alvorlig fare for barnets psykiske helse.

Oppholdet må etter dette alternativet innebære en *alvorlig* fare for barnets liv eller helse. Det vil for eksempel ikke være nok at helsevesenet i det aktuelle landet er dårligere utbygd eller at helsehjelpen som tilbys er av lavere kvalitet enn i Norge. Det er ikke noe krav om at faren faktisk materialiserer seg.

Utvalget foreslår ikke at bestemmelsen skal omfatte forhold som medfører alvorlig fare for barnets *utvikling*. Det er ingen entydig definisjon av hva som ligger i begrepet utvikling, og «alvorlig fare for helse» og «alvorlig fare for utvikling» er delvis overlappende. Begrepet «utvikling» benyttes i flere menneskerettighetskonvensjoner, blant annet i barnekonvensjonen artikkel 6 og i annen lovgivning, som barnevernsloven, jf. f.eks. § 1-1 (lovens formål). Barnekomiteen forstår utvikling bredt, «as a holistic concept, embracing

the child's physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development». ³² Utviklingsbegrepet favner med andre ord vidt, og innebærer at mange forhold av ulik art, som mangelfull skolegang, enklere levekår og strenge normsett, kan sette barnets utvikling i fare. Selv om det kreves at faren er alvorlig, mener utvalget at det å sende barn til forhold som medfører fare for barnets utvikling vil sette terskelen for det straffbare for lavt. Det er for øvrig ingen andre straffebestemmelser som bruker «fare for utvikling» i gjerningsbeskrivelsen.

Det avgjørende vil være om oppholdet medfører slike farer som bestemmelsen gir anvisning på, ikke om barnet har samtykket til reisen eller ikke. Barnets eventuelle samtykke til utenlandsoppholdet fritar derfor ikke for straffansvar.

14.5.3.2 Både aktive handlinger og passivitet bør kunne straffes

Den danske straffebestemmelsen rammer den som «sender» sitt barn til utlandet. Ordlyden kan tyde på at bestemmelsen tar sikte på situasjoner der barnet reiser alene til utlandet, eller der barnet reiser sammen med en annen enn forelderen. «Sendes» skal imidlertid forstås videre, og forarbeidene omtaler også situasjoner der barnet reiser sammen med forelderen, både der barnet etterlates i utlandet og der en av eller begge foreldrene blir igjen sammen med barnet ³³

Etter utvalgets vurdering bør den norske bestemmelsen utformes slik at de ulike måtene bestemmelsen kan bli overtrådt på kommer klart fram i ordlyden. Dette vil være i samsvar med det strafferettslige klarhetskravet og gjør at man unngår tvil om hvilke handlinger som kan straffes. Utvalget foreslår derfor at det i ordlyden framgår at både det at barnet sendes til, tas med til eller etterlates i utlandet under forhold som omfattes av bestemmelsen, er straffbart.

Bestemmelsen vil også ramme situasjoner der barnet er i utlandet sammen med en forelder under forhold som medfører alvorlig fare for liv eller helse eller for at barnet utsettes for alvorlige straffbare handlinger. Dersom barnet for eksempel må oppholde seg i et krigsherjet område, må gå på en skole der det risikerer å bli utsatt for fysiske avstraffelser eller blir avskåret fra nødvendig helsehjelp, kan forholdet være like alvorlig uavhengig av om barnet er sammen med en forelder eller ikke.

³² FN's barnekomité 2003, *General comment No. 5*: avsnitt 12.

³³ 2018/1 LSF 22 merknader til § 215 side 25.

Det følger av forarbeidene til den danske straffeloven § 215 a at straffebudet er brutt når barnet har forlatt sitt bosted eller oppholdssted i Danmark for å reise til utlandet.³⁴ Etter utvalgets forslag vil gjerningsbeskrivelsen ikke være oppfylt før barnet faktisk sendes til, tas med til eller etterlates i utlandet, det vil si når barnet krysser landegrensen eller foreldrene forlater landet barnet blir etterlatt i. Straffbart forsøk vil imidlertid kunne foreligge idet barnet forlater bostedet for å reise ut av landet, jf. straffeloven § 16.

Etter utvalgets syn bør straffebestemmelsen ikke bare ramme aktive handlinger, men også passivitet til at et skadelig utenlandsopphold kommer i stand eller fortsetter. En eksplisitt kriminalisering av passiv medvirkning til skadelige utenlandsopphold vil være i samsvar med det strafferettslige klarhetskravet. Bestemmelsen kriminaliserer derfor for det første tilfeller der en person med foreldreansvar unnlater å gripe inn mot at noen andre sender barnet til, tar det med til eller etterlater det i utlandet under forhold som omfattes av bestemmelsen. For det andre vil den ramme tilfeller der en forelder etter at oppholdet er påbegynt, får kjennskap til at oppholdet setter barnets liv eller helse i alvorlig fare eller det er alvorlig fare for at barnet blir utsatt for alvorlige straffbare handlinger, og unnlater å hente barnet tilbake eller foreta andre handlinger for å hjelpe barnet.

Personer som unnlater å gripe inn for å hindre at et barn de har foreldreansvar for sendes til, eller etterlates i utlandet, under forhold som medfører alvorlig fare for barnet, kan sies å krenke barnets rett til integritet og beskyttelse i samme grad som den som selv står for utsendelsen eller etterlatelsen. Selv om en forelders passivitet etter omstendighetene vil kunne rammes som passiv medvirkning, mener utvalget likevel at passivitet bør være et selvstendig brudd på bestemmelsen. Det er av avgjørende betydning for barnet at foreldrene aktivt beskytter det mot skadelige utenlandsopphold.

Utvalget har i tillegg lagt en viss vekt på at en eksplisitt kriminalisering av passivitet gjør at man unngår at det oppstår vanskelige spørsmål i vurderingen av om en forelder har opptrådt på en slik måte at passiv medvirkningsansvar er aktuelt. Det vises til vurderingen av kriminaliseringen av foreldres passivitet til at et barn inngår eller lever i et barneekteskap i kapittel 12. De samme hensyn gjør seg gjeldende for kriminalisering av passivitet til skadelige utenlandsopphold.

14.5.3.3 Bortfall av straff dersom barnet blir returnert til Norge

Eksistensen av en straffetrussel dersom barn utsettes for skadelige utenlandsopphold garanterer ikke at barnet blir returnert til Norge. Hvis foreldrene befinner seg i utlandet, enten sammen med barnet eller i et annet land, kan trusselen om straff ved retur til Norge gjøre at de velger å bli i utlandet. Det å unnlate å hente hjem barnet vil være et pågående straffbart forhold. Foreldrene som siktes for brudd på bestemmelsen kan etterlyses internasjonalt, men de kan bare straffeforfølges dersom de befinner seg i Norge.

Utvalget mener derfor at det bør etableres en straffbortfallsgrunn dersom en forelder bidrar til at barnet blir returnert til Norge. En slik regel vil gi foreldrene et insentiv til å hente barnet tilbake til Norge, og dermed unngå straffeforfølging. Et bidrag som kan medføre straffbortfall vil for eksempel være at forelderen sørger for at barnet raskt får nødvendige reisedokumenter, og at det bestilles reise for barnet tilbake til Norge. Er barnet så lite at det ikke kan reise alene, må forelderen sørge for at noen kan følge barnet på reisen. I utgangspunktet må forelderen selv dekke kostnadene ved retur av barnet. Dersom forelderen ikke har midler til dette, kan det være aktuelt at det gis refusjon etter refusjonsordningen for utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, som er omtalt i kapittel 29.

Straffbortfallsgrunnen kan komme til anvendelse både under etterforskningen og etter at tiltale er tatt ut. Spørsmålet om straff skal bortfalle vil være en konkret vurdering fra påtalemyndigheten og eventuelt retten i den enkelte sak. I denne vurderingen vil det ha stor betydning om vedkommende henter barnet raskt tilbake til Norge. Det vil også ha betydning om forelderen har hentet barnet hjem av egen vilje, samt om barnet har vært utsatt for skade i utlandet.

I saker om skadelige utenlandsopphold, i hvert fall der faren ikke har ført til en faktisk skade for barnet, er det ikke gitt at straffeforfølging er den mest hensiktsmessige reaksjonen. Det kan være grunn til å reagere med påtaleunntakelse eller frafalle straffeforfølgingen dersom forelderen frivillig returnerer barnet til Norge, dersom dette er til det beste for barnet. Det vil være opp til påtalemyndigheten å vurdere hva som bør gjøres i den enkelte sak.

Utvalget foreslår ikke en tilsvarende straffbortfallsgrunn i straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse. Utvalget har lagt vekt på at § 261 rammer brudd på sivilrettslige regler om

³⁴ 2018/1 LSF 22 merknader til § 215 side 24.

hvem barnet skal oppholde seg hos, og ikke er utformet med tanke på å beskytte barn mot fare eller skade. I forarbeidene til straffeloven § 261 er det lagt til grunn at straffeforfølgning ikke alltid vil være den mest hensiktsmessige reaksjonen, og at det kan være grunn til å reagere med påtaleunntak dersom forelderen frivillig returnerer barnet til Norge, eller dersom det er til det beste for barnet.³⁵ Etter det utvalget kjenner til, praktiseres bestemmelsen på denne måten i dag, og behovet for å lovfeste en straffbortfallsgrunn i § 261 ser derfor ut til å være begrenset.

14.5.3.4 Personkrets

Det er ikke bare barn som utsettes for ufrivillige utenlandsopphold. De som sendes på utenlandsopphold av foreldrene, kan være unge over 18 år som fremdeles bor hjemme, eller unge som blir myndige under utenlandsoppholdet. Voksne kvinner kan også påtvinges et ufrivillig utenlandsopphold av sin ektemann i land der de er avhengige av mannens samtykke for å reise ut av landet.

Utvalget er likevel av den oppfatning at barn har et særlig behov for den beskyttelsen et eget straffebud om utenlandsopphold vil gi, og at straffebestemmelsen ikke bør omfatte ufrivillige utenlandsopphold for voksne. Personer over 18 år vil i de fleste tilfeller ha større muligheter til å komme seg ut av situasjonen enn et barn. Voksne vil for eksempel ikke være avhengige av foreldrenes samtykke for å få utstedt reisedokumenter dersom disse er fratatt dem. Etter utvalgets forslag er det den som har foreldreansvar for barnet, og som svikter i ivaretagelsen av dette ansvaret, som kan straffes. Det å ta med eller etterlate en myndig person i utlandet under forhold som medfører fare for personen, innebærer som regel ikke at personen svikter i sitt omsorgsansvar, med mindre særlige omstendigheter foreligger, som psykisk utviklingshemming. Behovet for å kunne straffeforfølge handlinger voksne personer utsettes for i utlandet, vil også avhjelpe av forslaget i punktet ovenfor om å unnta mishandling i nære relasjoner og frihetsberøvelse fra krav om dobbel straffbarhet.

Straffebestemmelsen kan komme til anvendelse uavhengig av barnets statsborgerskap, oppholdsgrunnlag eller oppholdstid i Norge. Der utlendingsmyndighetene har truffet et vedtak som innebærer at barnet må forlate riket, kan imidlertid ikke foreldrene holdes strafferettslig ansvarlig for etterlevelsen av vedtaket. Tilsva-

rende gjelder dersom barnet må forlate riket på grunn av manglende oppholdstillatelse. At reisen ikke er straffbar i slike tilfeller, følger av den alminnelige rettsstridsreservasjonen.

14.5.3.5 Skyldkravet

Utvalget legger til grunn at skyldkravet i det foreslåtte straffebudet i tråd med straffelovens hovedregel bør være forsett, jf. straffeloven §§ 21 og 22. Dette er samme skyldkrav som etter den danske straffebestemmelsen. Forelderen må derfor ha forsett både om at barnet sendes til eller etterlates i utlandet, og om at utenlandsoppholdet medfører en alvorlig fare for barnets liv eller helse eller for straffbare handlinger som nevnes i bestemmelsen. Utvalget understreker at det er tilstrekkelig med forsett om at utenlandsoppholdet medfører alvorlig fare, og at det ikke er noe krav etter bestemmelsen at barnet faktisk blir utsatt for skade.

14.5.3.6 Strafferamme

Som omtalt i kapittel 6 er det flere hensyn som må avveies ved fastsettelse av strafferammer. Strafferammen må kunne begrunnes i handlingens straffverdighet, forholdsmessigheten mellom ulike overtredelser, og den avskrekkende virkningen på mulige gjerningspersoner. Det å sende mindreårige på skadelige utenlandsopphold, er etter utvalgets syn et alvorlig inngrep i barnets integritet, noe som taler for en høy strafferamme. Samtidig stilles det ikke krav om at barnet faktisk blir utsatt for skade, for at foreldrene kan straffes, noe som tilsier at strafferammen ikke bør settes for høyt. Etter utvalgets syn bør derfor strafferammen settes til bot eller fengsel i inntil tre år, noe som tilsvarer strafferammen for frihetsberøvelse etter § 254 og hensettelse i hjelpeløs tilstand etter § 288.

14.5.3.7 Foreldelse

Utvalget foreslår at foreldelsesfristen for det nye straffebudet skal være utskutt, slik at den først begynner å løpe fra den dagen den fornærmede fyller 18 år. Barn som utsettes for skadelige utenlandsopphold vil ofte stå i et avhengighetsforhold til gjerningspersonen, og fornærmedes alder kan variere fra spedbarnsalder opp til myndighetsalder. Dette tilsier at den fornærmede bør ha lengre tid på seg til å anmelde forholdet enn den alminnelige foreldelsesfristen på fem år, og at foreldelsesfristen først bør begynne å løpe når den fornær-

³⁵ Prop. 46 L (2011–2012) merknader til straffeloven 2005 § 261.

mede fyller 18 år. Se utvalgets forslag til endringer i straffeloven § 87 første ledd andre punktum.

14.5.3.8 Om konkurrans

Ved konkurrans øker strafferammen i medhold av straffeloven § 79 bokstav a. Et utenlandsopphold vil etter omstendighetene kunne innebære brudd på flere straffebestemmelser, avhengig av hva barnet utsettes for under oppholdet.

Straffebudet som foreslås her, krever ikke at barnet faktisk blir utsatt for skade, for at straffebudet er brutt. Dersom barnet blir utsatt for eksempelvis vold, mishandling eller frihetsberøvelse under oppholdet, vil det nye straffebudet kunne brukes i konkurrans med straffebudene som rammer de konkrete handlingene. Det vil her være snakk om brudd på ulike straffebestemmelser som skal ivareta ulike interesser.

Det nye straffebudet vil også kunne benyttes i konkurrans med § 261 om omsorgsunndragelse, ettersom bestemmelsene skal verne til dels ulike interesser. Et straffebud om skadelige utenlandsopphold skal beskytte barnet mot alvorlig fare, mens bestemmelsen om omsorgsunndragelse skal verne barnets interesse av å få best mulig omsorg fra begge foreldre og den omsorgsberettigedes rett til å ha omsorg for eget barn. Det er den omsorgsberettigede som er fornærmet etter straffeloven § 261.

14.5.4 Særlig om diskrimineringsforbudet

Utvalget har vurdert om forslaget om et eget straffebud om skadelige utenlandsopphold er i strid med diskrimineringsforbudet, jf. Grunnloven § 98 andre ledd og EMK artikkel 14. Diskrimineringsforbudet er inntatt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Som omtalt i kapittel 10 (om ærsmotiv som straffskjerpelsesgrunn) innebærer diskrimineringsforbudet at lovgivningen ikke kan utformes slik at enkeltpersoner blir direkte eller indirekte rammet på grunn av nærmere angitte forhold. En eventuell indirekte forskjellsbehandling kan likevel være lovlig dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

Utvalgets forslag om et straffebud om skadelige utenlandsopphold er nøytralt utformet. Det vil likevel kunne ramme foreldre som har sterk tilhørighet til andre land i større grad enn andre, og dermed innebære indirekte diskriminering. Utvalget mener likevel at en eventuell forskjellsbehand-

ling av disse foreldrene vil oppfylle kravene i likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

Det vises til vurderingen i punkt 14.5.2 om forslagens legitime formål og vurderingen av om tiltaket er forholdsmessig og nødvendig. Hensynet til å beskytte barn mot alvorlige farer utgjør et legitimt og saklig formål. Tiltaket går ikke lenger enn *nødvendig* for å oppnå formålet. Straffebudet er begrenset til de mest alvorlige tilfellene, og det åpnes for at straff kan bortfalle dersom foreldrene henter barnet tilbake til Norge. Utvalget mener at en eventuell indirekte forskjellsbehandling som følge av forslaget vil være *forholdsmessig*. Det kan ikke utelukkes at politiet vil etterforske om et utenlandsopphold er skadelig oftere der familien har innvandrerbakgrunn, enn der familien er etnisk norsk. Utvalget mener likevel at eventuelle ulemper ved slik etterforskning ikke er uforholdsmessige sett opp mot behovet for å beskytte barn mot skadelige utenlandsopphold.

Det er derfor utvalgets vurdering at et straffebud om skadelige utenlandsopphold ikke strider mot forbudet mot diskriminering. En eventuell indirekte forskjellsbehandling vil ha et legitimt og saklig formål, være nødvendig for å oppnå formålet og vil ikke være et uforholdsmessig tiltak overfor den eller dem som eventuelt forskjellsbehandles.

14.5.5 Straff for å etterlate et barn i utlandet uten identitetsdokumenter bør utredes nærmere

Utvalgets forslag til en ny straffebestemmelse vil ikke ramme personer som etterlater barn i utlandet uten pass eller andre gyldige identitetsdokumenter, så lenge utenlandsoppholdet ikke medfører alvorlig fare for liv og helse eller for at barnet blir utsatt for straffbare handlinger. Det å etterlate et barn uten identitetsdokumenter vil heller ikke i seg selv være straffbart etter andre straffebestemmelser. Til illustrasjon vises det til Gulating lagmannsretts dom av 03.10.2022 (LG-2022-84550), der moren ikke ble straffet for å etterlate et lite barn i et krigsherjet land uten ID-papirer eller nære omsorgspersoner. Hun ble bare straffet for omsorgsunndragelse etter straffeloven § 261 for å unndra to andre barn fra barnas far.

Det kan ha flere negative konsekvenser for et barn å bli etterlatt i utlandet uten pass eller andre gyldige identitetsdokumenter, også der omsorgen for barnet er ivaretatt av andre enn foreldrene. At barnet mangler dokumenter, kan gjøre at barnet ikke har noen reell mulighet til å komme seg ut av landet det befinner seg i. I tillegg kan muligheten

til å bevege seg fritt i landet begrenses, fordi det kan være straffbart å oppholde seg i landet uten gyldige identitetsdokumenter. Dersom barnet er ulovlig i landet, risikerer det å bli straffeforfulgt eller utsatt for andre inngripende tiltak av myndighetene. Selv om oppholdet ikke er ulovlig, for eksempel fordi barnet er statsborger i landet, kan mangelen på identitetsdokumenter gjøre at barnet ikke får grunnleggende skolegang eller nødvendige helsetjenester.

Utvalget mener at det er gode grunner som tilsier at det å etterlate barn i utlandet uten pass eller andre gyldige identitetsdokumenter bør være straffbart etter en egen straffebestemmelse. Utvalget har ikke hatt anledning til å gå grundig inn i problemstillingen, men anbefaler at dette utredes nærmere.

14.5.6 Enkelte straffeprosessuelle spørsmål

I saker om tvangsekteskap og menneskehandel har den fornærmede en ubetinget rett på bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a. Utvalget foreslår at nytt straffebud om skadelig utenlandsopphold også utløser en slik ubetinget rett, se forslag til tilføyelse i straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a.

Etter straffeprosessloven § 239 første ledd skal tilrettelagte avhør brukes ved avhør av vitner

under 16 år, herunder fornærmede, i saker om seksuallovbrudd, kroppsskade, drap, mishandling i nære relasjoner og kjønnslemlestelse. Det samme gjelder ved avhør av vitner med psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse som medfører det samme behovet for tilrettelagte avhør. Tilrettelagt avhør kan også brukes i andre saker dersom hensynet til vitnet tilsier det. Kjernen i ordningen med tilrettelagte avhør er at vitnene ikke avhøres av en dommer, men på et barnehus av en spesialutdannet politietterforsker under ledelse av en påtalejurist, innen korte frister og uten at den mistenkte normalt varsles om det første avhøret.³⁶ Videoopptak av det tilrettelagte avhøret trer som hovedregel i stedet for personlig forklaring ved hovedforhandling for tingretten, jf. straffeprosessloven § 298. Utvalget foreslår at bestemmelsen om tilrettelagt avhør også omfatter utvalgets forslag til ny § 269 om skadelig utenlandsopphold. Dette vil sikre at barns særlige behov blir bedre ivare tatt enn ved vanlige avhørsmetoder. Det samme gjelder for personer med psykisk utviklingshemming. Utvalget mener at krav om bruk av tilrettelagt avhør vil gi bedre vern for barn og særlig sårbare personer som er utsatt for skadelig utenlandsopphold.

³⁶ Keiserud mfl. 2023: *Juridika lovkommentar til straffeprosessloven § 239*.

Kapittel 15

Kjønnslemlestelse

15.1 Innledning

I dette kapitlet belyser utvalget de strafferettslige delene av mandatet knyttet til kjønnslemlestelse. Etter mandatets innledende punkt skal det avklares «om gjeldende regelverk [om kjønnslemlestelse] gir et tilstrekkelig godt rettsvern for utsatte, eller om det er behov for endringer/ytterligere regulering». Utvalget skal også vurdere om Norge i tilstrekkelig grad oppfyller sine menneskerettslige forpliktelser på området.

Kjønnslemlestelse er alle typer inngrep der ytre kvinnelige kjønnsorgan påføres varige forandringer eller skader, og der inngrepet foretas av andre årsaker enn medisinske. Kjønnslemlestelse kan medføre alvorlige fysiske og psykiske skadevirkninger for den utsatte.

15.2 Gjeldende rett

15.2.1 Menneskerettslige forpliktelser

Istanbul-konvensjonen¹ artikkel 38 forplikter konvensjonspartene til å kriminalisere kjønnslemlestelse. Artikkelen lyder slik i sin helhet:

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conducts are criminalised:

- a. excising, infibulating or performing any other mutilation to the whole or any part of a woman's labia majora, labia minora or clitoris;
- b. coercing or procuring a woman to undergo any of the acts listed in point a;
- c. inciting, coercing or procuring a girl to undergo any of the acts listed in point a.

Etter bokstav a skal medlemsstatene kriminalisere alle former for kjønnslemlestelse. Bokstav b krever kriminalisering av «coercing or procuring»

¹ Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.

en kvinne til å gjennomgå kjønnslemlestelse. I den norske oversettelsen av konvensjonen er dette oversatt til å «tvinge» eller «påverke» en kvinne til å «underkaste seg» kjønnslemlestelse.² Etter bokstav c skal «inciting, coercing or procuring» en jente til å gjennomgå slike handlinger kriminaliseres, noe som er oversatt til å «oppmuntre til» eller «tvinge» en jente til å underkaste seg en behandling oppført i bokstav a, eller å «medverke til» at hun gjør dette.

Det er ikke gjort endringer i straffeloven §§ 284 og 285 om kjønnslemlestelse for å oppfylle kravene etter artikkel 38. Norsk rett ble ved ratifisering av konvensjonen ansett å oppfylle konvensjonens forpliktelser «fullt ut».³

I november 2022 leverte ekspertorganet for Istanbul-konvensjonen, *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* (GREVIO), en vurdering av Norges etterlevelse av konvensjonen.⁴ Om artikkel 38 uttaler GREVIO at verken handlingene i artikkel 38 bokstav b og c eller det å oppfordre til slike handlinger «find explicit expression in the Criminal Code of Norway».⁵ GREVIO oppfordrer norske myndigheter på det sterkeste til å kriminalisere disse handlingene.⁶ I Justis- og beredskapsdepartementets kommentar til GREVIOs evalueringsrapport peker imidlertid departementet på at etter straffeloven § 15 rammer et straffebud også den som medvirker til overtredelsen, med mindre annet er bestemt. Straffeloven §§ 284 og 285 kan derfor også anvendes på handlinger som nevnt i artikkel 38 bokstav b og c.⁷ Etter Justis- og beredskapsdepartementets oppfatning oppfyller dermed straffeloven §§ 284, 285 og 15 til sammen krimina-

² Den norske oversettelsen av konvensjonen på nynorsk finnes blant annet i Prop. 66 S (2016–2017) vedlegg 1, og er tilgjengelig på lovdata.no.

³ Prop. 66 S (2016–2017) punkt 1.

⁴ GREVIO 2022a.

⁵ GREVIO 2022a: avsnitt 194.

⁶ GREVIO 2022a: avsnitt 196.

⁷ GREVIO 2022b (GREVIO/Inf(2022)38).

liseringskravene i Istanbul-konvensjonen artikkel 38 bokstav a til c. Utvalget er enig i dette. Se nedenfor om utvalgets vurderinger.

FNs kvinnekrimineringskomité og barnekomité har utgitt en felles generell anbefaling om skadelige praksiser.⁸ En skadelig praksis er definert som vedvarende praksiser og adferd som diskriminerer på grunnlag av blant annet kjønn, kjønnsuttrykk og alder, som ofte omfatter vold, og som forårsaker fysiske og/eller psykologiske skader eller lidelser.⁹ Forpliktelsen er forankret i flere bestemmelser i konvensjonene, særlig plikten til å hindre vold mot kvinner og barn utøvet av andre privatpersoner, jf. kvinnekrimineringskonvensjonen artikkel 2 og barnekonvensjonen artikkel 19. Kjønnslemlestelse («female genital mutilation») er definert som en slik skadelig praksis.¹⁰ Komiteene anbefaler at medlemsstatene vedtar lovgivning med sikte på å effektivt få slutt på slike skadelige praksiser.¹¹

15.2.2 Straffeloven §§ 284 og 285 om kjønnslemlestelse

Straffeloven §§ 284 og 285 rammer kjønnslemlestelse og lyder slik:

§ 284 *Kjønnslemlestelse*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som utfører et inngrep i en kvinnes kjønnsorgan som skader kjønnsorganet eller påfører det varige forandringer. Rekonstruksjon av kjønnslemlestelse straffes på samme måte.

Samtykke fritar ikke for straff.

§ 285. *Grov kjønnslemlestelse*

Grov kjønnslemlestelse straffes med fengsel inntil 15 år.

Ved avgjørelsen av om kjønnslemlestelsen er grov skal det særlig legges vekt på om inngrepet har hatt til følge

- a. sykdom eller arbeidsudyktighet av noen varighet, jf. § 274,
- b. en uhelbredelig lyte, feil eller skade, eller
- c. død eller betydelig skade på kropp eller helse.

Bestemmelsene trådte i kraft 1. oktober 2015 og viderefører innholdet i den tidligere kjønnslemlestelsesloven av 1995.¹² Den øvre strafferammen ble hevet betraktelig, fra fengsel inntil 4 år til fengsel inntil 6 år for alminnelig kjønnslemlestelse, og fra 8 til 15 år for grov kjønnslemlestelse.¹³ Handlingene som dekkes av §§ 284 og 285, rammes også av de alminnelige voldsforbrytelsene i straffeloven §§ 271 til 274. Departementet ønsket likevel egne straffebud om kjønnslemlestelse, dels for å ivareta et opplysningsbehov, dels for å gi «en klarere markering av samfunnets fordømmelse av omskjæring av kvinner».¹⁴

Straffeloven § 284 første ledd første punktum rammer den som «utfører et inngrep i en kvinnes kjønnsorgan som skader kjønnsorganet eller påfører det varige forandringer». Alle former for inngrep omfattes dersom det enten skader eller påfører kjønnsorganet varige forandringer.¹⁵ *Skade* skal etter forarbeidene forstås på samme måte som ellers i kapittel 25 i straffeloven. Straffebudet omfatter dermed både de omfattende tilfellene av kjønnslemlestelse, der store deler av kjønnsorganet skjæres bort og skjedeinngangen blir sydd sammen, og mindre omfattende tilfeller, for eksempel der forhuden rundt klitoris fjernes. Et lite stikk i klitoris faller derimot utenfor bestemmelsen. Det samme gjelder medisinsk begrunnede inngrep, slik som fjerning av kjønnsorganet som del av kreftbehandling.¹⁶

Etter første ledd andre punktum straffes *rekonstruksjon av kjønnslemlestelse* på samme måte. Dette omfatter for eksempel tilfeller der en kvinne som tidligere har blitt omskåret og sydd igjen blir utsatt for ny gjensyning, for eksempel etter barnefødsel eller i forbindelse med et nytt ekteskap.¹⁷

Andre ledd bestemmer at samtykke ikke fritar for straff.

Grov kjønnslemlestelse reguleres av lovens § 285. Ved avgjørelsen av om kjønnslemlestelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om inngrepet har hatt til følge sykdom eller arbeidsudyktighet av noen varighet, en uhelbredelig lyte, feil eller skade, død eller betydelig skade på kropp eller helse, jf. andre ledd bokstav a til c. Formuleringen «hatt til følge» innebærer at det er tilstrekkelig at gjerningspersonen har utvist uaktsomhet

⁸ FNs kvinnekrimineringskomité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*.

⁹ FNs kvinnekrimineringskomité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 15 og 16.

¹⁰ FNs kvinnekrimineringskomité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 19.

¹¹ FNs kvinnekrimineringskomité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*: avsnitt 55.

¹² Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 6.12.3.2.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ot.prp. nr. 50 (1994–95) punkt 9.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ot.prp. nr. 50 (1994–95) punkt 9.

om følgene som er listet opp i bokstav a til c, jf. straffeloven § 24. Også andre momenter enn de opplistede er relevante i vurderingen, jf. ordlyden «særlig legges vekt på». Det kan derfor også legges vekt på om den fornærmede er et barn.

Straffeloven §§ 284 og 285 omfattes av *avvergingsplikten* i straffeloven § 196 første ledd bokstav a. Dette innebærer at det er straffbart å ikke forsøke å avverge kjønnslemlestelse eller følgene av kjønnslemlestelse mens dette fortsatt er mulig, og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at kjønnslemlestelse er eller vil bli begått, jf. § 196 første ledd.

Avvergingsplikten knyttet til kjønnslemlestelse var mellom 2004 og 2021 regulert særskilt, først i kjønnslemlestelsesloven § 2 og deretter i straffeloven § 284 tredje ledd. Avvergingsplikten var da begrenset til å gjelde yrkesutøvere og ansatte i barnehager, barnevernet, den kommunale helse- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten, skoler, skolefritidsordninger og trossamfunn. Ved lov 4. desember 2020 nr. 135 ble plikten flyttet til den alminnelige bestemmelsen om avvergingsplikt i straffeloven § 196.¹⁸ Dette innebærer at avvergingsplikten knyttet til kjønnslemlestelse nå gjelder enhver person, og ikke bare for yrkesutøvere.

Omsorgspersoner har avvergingsplikt, også der plikten ikke kan oppfylles uten å utsette seg selv, sine nærmeste eller noen uskyldig for siktelse eller tiltale eller fare for liv, helse eller velferd, jf. § 196 fjerde ledd jf. tredje ledd bokstav b. Barnets foreldre og andre omsorgspersoner har dermed plikt til å forsøke å avverge at et barn de har omsorg for blir kjønnslemlestet, uavhengig av om dette kan utsette dem selv eller noen andre for siktelse eller tiltale.¹⁹

Medvirkning til kjønnslemlestelse er straffbart, jf. straffeloven § 15. Bestemmelsen straffer personer som aktivt bistår enten fysisk eller psykisk. Personer som passivt godtar at et barn de har omsorgsansvar for blir kjønnslemlestet, kan etter omstendighetene straffes for passiv medvirkning. En problemstilling i denne sammenhengen er hvorvidt omsorgspersoner kan straffes for passiv medvirkning til kjønnslemlestelse ved å reise med et barn til et land der barnet blir kjønnslemlestet av andre personer, og ikke gjøre nok for å hindre at kjønnslemlestelsen finner sted. For eksempel kan barnet bli etterlatt i utlandet hos familiemedlemmer eller andre, der det er høy risiko for at disse vil sørge for at barnet blir

kjønnslemlestet. Utvalget legger til grunn at spørsmålet om passivt medvirkningsansvar i slike tilfeller må håndteres etter de linjene som er trukket opp i rettspraksis. Det må gjøres en helhetlig vurdering av om omsorgspersonens handlingsplikt er oppfylt. Passivt medvirkningsansvar er omtalt nærmere i kapittel 8 i utredningen.

Kjønnslemlestelse er unntatt kravet om dobbel straffbarhet, og kjønnslemlestelse begått i utlandet kan dermed straffeforfølges i Norge uavhengig av om forholdet er straffbart i gjerningslandet, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 5. Det er dermed straffbart å ta med barn til utlandet og få utført kjønnslemlestelsen der, selv om dette ikke er straffbart i gjerningslandet.

15.3 Andre lands rett

Kjønnslemlestelse er forbudt i alle europeiske land, enten gjennom spesifikke straffebud (som i Østerrike, Danmark, Italia, Spania, Sverige, Sveits og Storbritannia) eller gjennom generelle straffebestemmelser om vold (som i Finland, Frankrike, Tyskland og Nederland).²⁰

Den danske straffeloven § 245 a rammer den som «ved et legemsangreb med eller uden samtykke bortskærer eller på anden måde fjerner kvindelige ydre kønsorganer helt eller delvis».²¹ Straffen er fengsel inntil seks år. Dersom kjønnslemlestelsen er «af en så grov beskaffenhed eller haft så alvorlige skader eller døden til følge at det foreligger særlig skjerpene omstendigheder», skjepes straffeintil fengsel i 10 år, jf. lovens §§ 246 jf. 245 a. I en dansk høyesterettsavgjørelse fra 2018 ble to foreldre dømt til ubetinget fengsel i ett år og 6 måneder for å ha latt sine to døtre bli kjønnslemlestet i forbindelse med en reise til et afrikansk land.²² Døtrene, som var 8 og 15 år, hadde blitt utsatt for en såkalt kategori II-omskjæring, der ytterste del av klitoris og deler av de indre kjønnsleppene var skåret vekk.

Sverige innførte en egen lov om kjønnslemlestelse i 1982.²³ I denne loven defineres kjønnslemlestelse som «ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem», jf. 1 §. Samtykke til inngrepet er ikke relevant. Straffen er fengsel mellom 2 og 6 år, jf. 2 § første ledd. Der-

²⁰ Mestre i Mestre og Jonhsdotter 2019.

²¹ Lov nr. 386 af 28/05/2003 om ændring af straffeloven og udlændingeloven.

²² Dansk høyesteretts dom av 18. mai 2018. U 2018.2638H.

²³ Lag (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

¹⁸ Prop. 66 L (2019–2020) punkt 3.4.

¹⁹ Se kapittel 35.

som lovbruddet er mindre grovt, er straffen fengsel inntil 4 år. Er bruddet grovt, økes straffen til fengsel i 5 til 10 år. Ved vurderingen av om kjønnslemlestelsen er grov, skal det særlig tas hensyn til om den er særlig omfattende, om handlingen har medført fare for liv eller alvorlig sykdom eller om gjerningspersonen på annen måte har utvist «synnerlig hänsynslöshet».

Det foreligger ingen domsavgjørelser etter kjønnslemlestelsesloven fra den svenske Høyesterett.²⁴ Det finnes enkelte avgjørelser fra svenske hovrätter. I dom 14. februar 2018 fra Hovrätten över Skåne och Blekinge ble en mann dømt for forberedelse til kjønnslemlestelse av sine to døtre.²⁵ Mannen hadde gjennom en bekjent vært i kontakt med faren sin i Nigeria, som hadde sagt at mannen kunne returnere til Nigeria dersom han tok med seg døtrene sine for å kjønnslemleste dem der.²⁶ I en dom av 27. februar 2023 fra Göta Hovrätt ble en mann frikjent for medvirkning til kjønnslemlestelse.²⁷ Bevisene var ikke sterke nok, blant annet fordi det ikke kunne utelukkes at inngrepene hadde skjedd på et annet tidspunkt enn det tiltalen gjaldt.²⁸

15.4 Utvalgets vurderinger

Norsk straffelov oppfyller etter utvalgets syn folkerettslige forpliktelser som gjelder kjønnslemlestelse. Som nevnt ovenfor har GREVIO anbefalt Norge å kriminalisere særskilt medvirkning til kjønnslemlestelse, slik dette er definert i Istanbulkonvensjonen artikkel 38 bokstav b og c. Medvirkning til kjønnslemlestelse er allerede tilstrekkelig kriminalisert gjennom straffeloven § 15. Utvalget ser ingen grunn til å innføre en egen straffebestemmelse om medvirkning til kjønnslemlestelse.

Hovedutfordringen med å straffeforfølge kjønnslemlestelse synes ikke å være mangelfulle straffebestemmelser, men at straffbare forhold ikke straffeforfølges i tilstrekkelig grad grunnet manglende bevis og lav oppdagelsesrisiko. Ingen anmeldte saker om kjønnslemlestelse i Norge har hittil resultert i tiltale. Det foreligger dermed

ingen Høyesteretts- eller underrettsavgjørelser etter verken straffeloven §§ 284 og 285 eller den tidligere kjønnslemlestelsesloven av 1995.

For å finne ut hvorfor kjønnslemlestelse straffeforfølges så sjelden i Norge, analyserte Inger-Lise Lien 20 av 53 politiregistrerte saker om kjønnslemlestelse og intervjuet politimenn og leger om utfordringer ved sakene.²⁹ Lien fant at politiets vansker med å få sakene behandlet for retten i hovedsak skyldtes bevisutfordringer. Utfordringene oppsummerte hun i syv problemområder:

1. Det mangler medisinske bevis.
2. Det er vansker med å stadfeste tidspunktet da inngrepet fant sted.
3. Foreldrene nekter for at de visste om prosedyren.
4. Det mangler vitner i Norge som kan knytte foreldrene til handlingen.
5. Barna husker ikke eller vet ikke om de har blitt utsatt for kjønnslemlestelse ettersom prosedyren ble gjort da de var barn.
6. Det mangler kompetanse blant de som rapporterer sakene, noe som kan skape feilaktige anmeldelser.
7. Uskyldspresumsjonen innebærer at tvil skal komme tiltalte til gode.

Norge er ikke alene om å ha utfordringer med å straffeforfølge kjønnslemlestelse. I en oversiktsstudie fra 2015 over straffesaker om kjønnslemlestelse fra elleve ulike EU-medlemsstater, ble det funnet færre enn 50 straffesaker totalt, og de fleste straffesakene ble gjennomført på 1980- og 1990-tallet.³⁰

Det er ikke grunn til å anta at en endring av straffeloven §§ 284 og 285 vil avhjelpe problemene med å føre tilstrekkelig bevis for kjønnslemlestelse.³¹ Norge har en betydelig strengere strafferamme for kjønnslemlestelse enn andre nordiske land, se omtalen av andre lands rett ovenfor. Utvalget ser ingen grunn til å heve strafferammene.

Utvalget viser til at tiltak som foreslås i andre kapitler i denne utredningen vil kunne bidra til å forebygge kjønnslemlestelse. I kapittel 27 foreslår utvalget et utreiseforbud i barnevernsloven for å hindre reiser som blant annet skaper alvorlig fare for barnets helse. Fare for kjønnslemlestelse vil kunne danne grunnlag for utreiseforbud. Også

²⁴ Høyesterettsavgjørelse NJA 2006 s. 708, som gjaldt barne bortføring, berørte indirekte kjønnslemlestelse ved at retten stadfestet hovrettens avgjørelse om tiltalepunktet om kjønnslemlestelse.

²⁵ HovR B 132-18. (2018).

²⁶ Fra Blekinge tingsrett (2018-01-09) side 8, opprettholdt i Hovrätten över Skåne och Blekinge.

²⁷ HovR B 1032-22.

²⁸ HovR B 1032-22: side 10-11.

²⁹ Lien 2017: side 191-206.

³⁰ Mestre i Mestre og Johnsdotter 2019.

³¹ Se Prop. 36 S (2023–2024) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle*, som beskriver hvordan arbeidet mot kjønnslemlestelse skal følges opp videre av regjeringen.

utvalgets forslag til en egen straffebestemmelse om skadelige utenlandsopphold vil kunne motvirke kjønnslemlestelse, se kapittel 14. Den foreslåtte straffebestemmelsen vil omfatte tilfeller der personer med foreldreansvar sender, tar med eller

etterlater et barn i utlandet under forhold som medfører alvorlig fare for at barnet vil bli kjønnslemlestet. For øvrig vises det til at fare for kjønnslemlestelse kan danne grunnlag for beskyttelse (asyl) etter utlendingsloven.

Del III
Ekteskapsloven og utlendingsloven mv.



Figur 16.1

Kapittel 16

Tiltak mot tvangsekteskap i ekteskapsloven og trossamfunnsloven**16.1 Innledning**

Dette kapitlet omhandler regler i ekteskapsloven og trossamfunnsloven som skal forhindre tvangsekteskap og barneekteskap. Reglene i ekteskapsloven har betydning som bakgrunnsrett for kapittel 12 om straff for tvangsekteskap og barneekteskap og kapittel 17 om utlendingslovens regler for å forhindre tvangsekteskap.

Boks 16.1 Begrepsforståelse

Tvangsekteskap, herunder barneekteskap, handler tradisjonelt om partenes vilje på vigselstidspunktet. Dersom ekteskapet ble inngått frivillig, men samlivet har utviklet seg til å bli påtvunget, er det ikke vanlig å omtale fenomenet som tvangsekteskap. FNs kvinnekomité har imidlertid brukt betegnelsen tvangsekteskap også om de tilfellene der minst en av partene ikke står fritt til å avslutte ekteskapet eller forlate sin ektefelle. Ekteskap som ikke kan oppløses ensidig, omtales også som «haltende skilsmisser» i juridisk litteratur. Europarådets parlamentarikerforsamlings resolusjon nr. 2481 omtaler det å bli holdt i ekteskapet mot ens vilje som «marital captivity», direkte oversatt til «ekteskapeleg fangenskap».¹

Utenomrettslige ekteskap, som bare inngås kulturelt eller religiøst, har ikke sivilrettslige rettsvirkninger. Slike ekteskap kan likevel oppleves som like bindende for partene som et formelt gyldige ekteskap, og forbindes med økt risiko for utenomrettslige barneekteskap, tvangsekteskap og ekteskapeleg fangenskap, se kapittel 3.

¹ Europarådets parlamentarikerforsamling 2023: resolusjon 2481.

16.2 Gjeldende rett**16.2.1 Menneskerettslige forpliktelser**

Retten til vern mot tvangsekteskap og rett til skilsmisse er omtalt i punkt 5.3.8, men omtales også kort her. Etter Grunnloven § 102 og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 har alle krav på respekt for sitt privatliv og familieliv. Retten til privat- og familieliv er imidlertid ikke absolutt. I noen tilfeller kan det å bekjempe tvangsekteskap og barneekteskap være et nødvendig og forholdsmessig inngrep i retten til privat- og familieliv for å beskytte andres rettigheter og friheter. I utlendingsloven er det for eksempel innført et 24-årskrav for familieinnvandring som har til hensikt å motvirke tvangsekteskap. Høyesterett kom i HR-2022-2329-A til at et avslag om familieinnvandring begrunnet i 24-årskravet, bygget på en rimelig balanse mellom individets og samfunnets interesser, og at alderskravet i utlendingsloven § 41a bygger på en saklig begrunnelse og ikke er i strid med EMK artikkel 8 eller diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14.

EMK artikkel 12 gir menn og kvinner i gifteferdig alder rett til å gifte seg og til å stifte familie, men heller ikke denne retten er absolutt. Retten til å inngå ekteskap kan begrenses både materielt og formelt så langt begrensningene ikke er av et slikt omfang at selve kjernen i retten til å gifte seg og stifte familie gjøres innholdsløs.¹

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen) artikkel 16 nr. 1 bokstav a til c pålegger statene blant annet å sikre at kvinner og menn har den samme retten til å inngå ekteskap, til fritt å velge ektefelle og til bare å inngå ekteskap når det skjer på fritt grunnlag og med fullt samtykke, og til å ha lik rett til skilsmisse. Etter artikkel 16 nr. 2 skal ikke forlovelse og ekteskaps-

¹ EMD avgjørelse *B. og L. mot Storbritannia* 13. desember 2005, saksnr. 36536/02 (avsnitt 34).

inngåelse med barn ha noen rettsvirkning, og minstealder for inngåelse av ekteskap skal fastsettes i lovs form.

FNs barnekonvensjon nevner ikke tvangsekteskap eksplisitt, men flere artikler innebærer en plikt for statene til å forhindre barne- og tvangsekteskap. I 2019 kom en ny revidert utgave av barne- og kvinnekomiteenes generelle uttalelse om skadelige praksiser.² I punkt f anbefaler komiteene en absolutt 18-års grense for inngåelse av ekteskap, uten unntak: «That a minimum legal age of marriage for girls and boys, with or without parental consent, is established at 18 years». I den reviderte uttalelsen påpekes det at også gutter kan være utsatt for vold og skadelige praksiser. Barnekomiteens og kvinnekomiteens anbefalinger og generelle kommentarer er ikke rettslig bindende for medlemsstatene, men er likevel anerkjent i folkeretten som tungtveiende kilder ved tolkingen og anvendelsen av konvensjonene.

Ekteskapelig fangenskap er ikke definert i norsk lovgivning, og begrepet er foreløpig ikke innarbeidet i internasjonale rettighetsdokumenter. Europarådets parlamentarikerforsamling framhever i sin resolusjon nr. 2461 at ekteskapelig fangenskap kan utgjøre brudd på blant annet EMK artikkel 5 om retten til frihet og sikkerhet, artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv, artikkel 14 om diskrimineringsforbud og artikkel 12 om retten til å gifte seg.³ Parlamentarikerforsamlingen oppfordrer medlemstatene til å gjøre grep for å bekjempe problemet og til å finne tilgjengelige løsninger for ofrene. Ekteskapelig fangenskap kan også utgjøre brudd på en rekke bestemmelser i Istanbul-konvensjonen og kvinnekonvensjonen.

16.2.2 Tiltak i ekteskapsloven

Regler om inngåelse av ekteskap

Lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven) regulerer vilkårene for å inngå og oppløse ekteskap. Ekteskapsloven bygger på et grunnleggende prinsipp om at ekteskap skal inngås av egen fri vilje og med eget samtykke, jf. lovens § 1 b. Tidligere var det mulig for personer mellom 16 og 18 år å inngå ekteskap etter samtykke fra dem eller den som hadde foreldreansvaret og etter tillatelse fra statsforvalteren. Denne mulig-

heten ble fjernet ved lov 15. juni 2018 nr. 31,⁴ og ekteskapsalderen på 18 år er nå absolutt for ekteskapsinngåelser i Norge.

Begge ektefellene må ha rettslig handleevne, det vil si «evne til normal forståelse av hva en ekteskapsinngåelse innebærer, og evne til normal motivering for å inngå ekteskap», jf. lovens § 9. Hvis en av ektefellene mangler rettslig handleevne, er ekteskapsinngåelsen ugyldig, jf. lovens § 16 femte ledd.

Det kreves en gyldig prøvingsattest for å kunne inngå ekteskap, jf. lovens § 10. Prøvingen gjøres av folkeregistermyndigheten eller av norsk utenriksstjenesteansatt, jf. lovens § 6. Brudefolkene skal hver for seg erklære på ære og samvittighet at ekteskapet blir inngått av egen fri vilje, og at de anerkjenner hverandres like rett til skilsmisse, jf. lovens § 7 bokstav l. Dersom en av ektefellene er under 18 år, utstedes ikke prøvingsattest.

Ekteskap mellom nære slektninger i rett opp eller nedstigende linje eller mellom søsken er forbudt, jf. lovens § 3 første ledd. Forbudet gjelder også halvsøsken. For adoptivbarn gjelder forbudet overfor både den opprinnelige slekten, adoptivforeldrene og deres slekt, jf. lovens § 3 andre ledd. Det er også forbud mot ekteskap når tidligere ekteskap eller registrert partnerskap ikke er oppøst (bigami), jf. lovens § 4. Det er ikke noe forbud mot ekteskap mellom søskenbarn eller andre slektninger enn dem som er direkte nevnt i loven.

Avtaler som foreldre eller andre gjør om ekteskap på vegne av barnet er ikke bindende, jf. barnelova § 30 a. Selv om dette prinsippet allerede fulgte av norsk rett før lovfestingen, mente departementet at en lovfesting kunne være et virkemiddel i arbeidet med å opplyse miljøer der det forekommer at foreldre avtaler ekteskap for sine mindreårige barn.⁵

Anerkjennelse av utenlandsk ekteskap

Hovedregelen er at et utenlandsk ekteskap anerkjennes i Norge dersom ekteskapet er gyldig inngått i vigselslandet.⁶ Det utenlandske ekteskapet anerkjennes imidlertid ikke hvis «dette åpenbart ville virke støtende på norsk rettsorden (ordre public)», jf. ekteskapsloven § 18 a første ledd siste punktum. Dette vil være tilfellet dersom den ene ektefellen er langt under alderskravet etter norsk

² FNs kvinne-diskrimineringskomité og FNs barnekomité 2019, *Joint general recommendation*.

³ Europarådets parlamentarikerforsamling 2023: punkt 2 til 6.

⁴ Lov 15. juni 2018 nr. 31 om endringer i ekteskapsloven (absolutt 18-årsgrense for å inngå ekteskap i Norge).

⁵ Ot.prp. nr. 103 (2002–2003) punkt 7.4.

⁶ Ekteskapsloven § 18 a første ledd første punktum.

rett og ekteskapet framstår som et tvangsekteskap.⁷

Det utenlandske ekteskapet anerkjennes heller ikke dersom minst en av partene var norsk statsborger eller fast bosatt i Norge på vigselstidspunktet og ekteskapet a) er inngått uten at begge parter var til stede under vigselen, b) en av partene var under 18 år, eller c) en av partene allerede var gift, jf. lovens § 18 a andre ledd bokstav a, b og c. Statsforvalteren i Oslo og Viken kan likevel anerkjenne ekteskapet etter begjæring fra begge parter hvis «sterke grunner» taler for det, jf. ekteskapsloven § 18 tredje ledd. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er klageinstans ved avslag.

Ekteskapslovens bestemmelser om unntak fra anerkjennelse av utenlandske ekteskap gjelder i dag bare tilfeller der minst en av partene var norsk borger eller fast bosatt i Norge på vigselstidspunktet (personer med tilknytning til Norge). Det er vedtatt endringer om anerkjennelse av ekteskap mellom personer uten tilknytning til Norge, men disse er foreløpig ikke trådt i kraft.⁸ Etter de nye bestemmelsene vil som hovedregel barneekteskap mellom personer som verken var norske statsborgere eller fast bosatt i Norge på vigselstidspunktet ikke bli anerkjent. Unntakene for å anerkjenne slike ekteskap er snevre, jf. ny § 18 c første ledd. Forarbeidene inneholder en grundig redegjørelse for de internasjonale forpliktelsene som er aktuelle ved anerkjennelse av ekteskap med en mindreårig.⁹

Virkninger av tvangsekteskap og barneekteskap

Hver av ektefellene kan reise søksmål om å få et ekteskap kjent ugyldig eller oppløst uten forutgående separasjonstid, dersom vedkommende er blitt tvunget til å inngå ekteskapet «ved rettsstridig atferd», jf. ekteskapsloven § 16 tredje ledd og § 23 tredje ledd. Søksmålet må være reist innen ett år etter at ektefellen er blitt fri for tvangen, og senest fem år etter ekteskapets inngåelse.¹⁰ Ettårsfristen var tidligere seks måneder, men ble utvidet i 2021 for å gi personer som er utsatt for tvangsekteskap bedre tid til å reise sak.¹¹

Når ektefellen er blitt «fri for tvangen», vurderes konkret. I forarbeidene til bestemmelsen er det vist til at en ektefelle kan ha blitt fri for tvangen ved fysisk atskillelse fra den eller dem som har utsatt vedkommende for press, men tvangen kan også vedvare selv etter fysisk atskillelse.¹²

Hver av ektefellene har adgang til å reise sak om ekteskapets ugyldighet eller om skilsmisse uten forutgående separasjon, uavhengig av hvem som har utøvet tvangen. For at en utenlandsk ektefelle skal ha rett til fortsatt oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 tredje ledd i tilfeller der ekteskapet er kjent ugyldig, gjelder det imidlertid et krav om at vedkommende ikke har utøvd eller medvirket til tvangen.¹³

Grensene for hva som utgjør «rettsstridig atferd», er ikke definert i lovproposisjonen, men det er vist til Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) om lov om endringer i straffelova mv. (styrka innsats mot tvangsekteskap mv.):

Ein føresetnad for at eit arrangert ekteskap skal vere lovleg, er at det er inngått frivillig. Om dette grunnleggjande vilkåret er oppfylt, er det i utgangspunktet ikkje noko i vegen rettsleg for at ekteskapet kjem i stand på bakgrunn av ei avtale mellom familiane deira. Avgjerande blir om det er reelt at ekteskapet er inngått frivillig, eller om det kjem av eit press, og om dette presset i tilfelle er så utilbørleg at det må seiast å vere rettsstridig og straffbart. Dei nærare grensene for det straffbare må fastleggjast gjennom rettspraksis.¹⁴

Brudd på vilkåret om at begge ektefeller skal være minst 18 år, innebærer ikke at ekteskapet er ugyldig. Begrunnelsen for dette er at ugyldighet kan ha inngripende virkning, og at det kan tenkes situasjoner der en ugyldighetsvirkning kan framstå som urimelig. I stedet for ugyldighetsvirkning kan hver av ektefellene etter ekteskapsloven § 24 første ledd kreve ekteskapet oppløst. Dersom ingen av ektefellene reiser sak, skal statsforvalteren reise sak for å få ekteskapet oppløst, med mindre sterke grunner taler mot det, for eksempel hensynet til felles barn og til partene selv.¹⁵ Hvorvidt ekteskap som er inngått med en mindreårig burde føre til ugyldighet, er nylig vurdert av Barne- og familiedepartementet, som også gjorde

⁷ Se for eksempel sak HR-2021-1345-A.

⁸ Lov 11. juni 2021 nr. 63 om endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.).

⁹ Prop. 135 L (2020–2021) punkt 5.2.2 og 5.5.1.

¹⁰ Ekteskapsloven §§ 16 fjerde ledd og 23 tredje ledd siste punktum.

¹¹ Prop. 135 L (2020–2021) merknader til § 16.

¹² Ibid.

¹³ Se kapittel 17.

¹⁴ Ot.prp. nr. 103 (2002–2003) punkt 5.5, jf. Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.1.1.

¹⁵ Prop. 49 L (2017–2018) merknader til § 24.

en grundig gjennomgang av de internasjonale forpliktelsene, særlig forholdet til FNs kvinnekonvensjonen og barnekonvensjonen, jf. Prop. 135 L (2020–2021).

16.2.3 Tiltak i trossamfunnsloven

Registrerte tros- og livssynssamfunn kan etter søknad tildeles vigselfrett, jf. trossamfunnsloven § 9.¹⁶ Vigselferen skal følge ekteskapslovens regler om inngåelse og oppløsning av ekteskap, se foregående punkt. Forsømmer vigselferen pliktene etter ekteskapslovgivningen, kan statsforvalteren frata vigselferen vigselfretten etter nærmere vilkår fastsatt i forskrift om vigselfrett i tros- og livssynssamfunn § 2.

Et tros- og livssynssamfunn kan bli nektet tilskudd hvis samfunnet eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av samfunnet, «utøver vold eller tvang, fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter», jf. trossamfunnsloven § 6 første ledd første punktum.

Trossamfunnsloven § 6 første ledd omfatter straffebud nevnt i straffeloven kapittel 25 om voldslovbrudd mv. og kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred, særlig §§ 251 til 253 om tvang og §§ 263 til 264 om trusler.¹⁷ Bestemmelsen dekker også ulike krenkelser av barns rettigheter, som staten er forpliktet til å beskytte gjennom barnekonvensjonen.¹⁸ I forarbeidene nevnes for eksempel negativ sosial kontroll som retter seg mot barn, psykisk vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller æresvold.¹⁹ Andre forhold kan være utnyttelse av personer som er i en sårbar eller utsatt posisjon, manglende respekt for skilsmisse og aktive bidrag til «haltende ekteskap».²⁰ Med «haltende ekteskap» menes situasjoner der et par er sivilrettslig skilt, men fremdeles anses gift etter religiøse regler.²¹ Dette omtales i denne utredningen som «ekteskapeleg fangenskap».

Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom tros- og livssynssamfunnet oppfordrer eller gir støtte til disse krenkelsene, jf. trossamfunnsloven § 6 første ledd andre punktum. Dette gjelder

eksempelvis et tros- og livssynssamfunn som fremmer barneekteskap ved å formidle kontakter i utlandet.²²

16.3 Andre lands rett²³

16.3.1 Danmark

I Danmark må begge partene være minst 18 år for å inngå ekteskap, jf. lov om ægteskabs indgåelse og opløsning § 2 (ægteskabsloven).²⁴ Ekteskap mellom slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje eller mellom søsken er forbudt, jf. lovens § 6. Det samme gjelder ekteskap mellom adoptivbarn og adoptivforeldre jf. lovens § 8. Søskenbarneekteskap er ikke forbudt etter dansk rett.

Det må foretas prøving etter lovens kapittel 2 før et ekteskap kan inngås. Prøvingen foretas av kommunalbestyrelsens formann, jf. lovens § 13. Ekteskapet kan inngås borgerlig hos en kommune, kirkelig i folkekirken, eller ved et anerkjent trossamfunn, jf. §§ 15 og 16.

Ekteskap som er inngått i utlandet, anerkjennes i Danmark hvis det er gyldig inngått i vigselflandet, jf. lovens § 22 b. Dette gjelder likevel ikke hvis ekteskapet er inngått uten at begge parter var til stede samtidig, eller at ekteskapet er proforma, hvis en av partene var under 18 år, eller hvis ekteskapet strider mot «grundlæggende danske retsprinsipper», jf. lovens § 22 b stk. 2. Ekteskapet kan likevel anerkjennes hvis det foreligger «tvungende grunde» og ektefellene stilles i en urimelig situasjon hvis ekteskapet ikke blir anerkjent, jf. lovens § 22 b stk. 3.

Ekteskap kan omstøtes dersom det er inngått med tvang, jf. lovens § 24 stk. 1 nr. 2. En part må reise sak om å omstøte ekteskapet innen seks måneder etter at tvangen er opphørt, og senest innen tre år etter at ekteskapet er inngått. Omstøtelsen får samme rettsvirkninger som skilsmisse, jf. lovens § 25.

16.3.2 Sverige

Det gjelder en 18-årsgrense for å inngå ekteskap i Sverige, jf. äktenskapsbalken (1987:230) 2 kap. 1 §. Det er i tillegg et krav om at begge ektefellene samtykker til ekteskapet, jf. 4 kap. 2 §. Ekteskap mellom personer som er i slekt med hverandre i oppstigende eller nedstigende linje eller som er

¹⁶ Lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven).

¹⁷ Prop. 130 L (2018–2019) merknader til § 6.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Se kapittel 1 om utvalg av andre lands rett som presenteres i utredningen.

²⁴ LBK nr. 1080 af 14/08/2023.

helsøsken er forbudt, jf. 2 kap. 3 §. Forbudet gjelder også for adoptivbarn. Det er ikke forbudt for søskenbarn å inngå ekteskap i Sverige. Regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal vurdere om det bør innføres et forbud mot ekteskap mellom søskenbarn og andre nære slektninger. Formålet er å motvirke æreskriminalitet og ekteskap som inngås som følge av press eller annen påvirkning. Utvalget leverer sin rapport 1. oktober 2024.

Før det inngås ekteskap, må Skatteverket foreta en prøving av om det foreligger ekteskaps-hindringer, jf. 3 kap. 1 §. Ekteskapet kan inngås borgerlig eller religiøst ved et anerkjent trossamfunn med vigselrett, jf. 4. kap. 3 §.

Når et ekteskap er inngått etter utenlandsk rett, er hovedregelen at ekteskapet anerkjennes i Sverige hvis ekteskapet er gyldig inngått i vigselslandet, jf. 1 kap. 7 § i lov (1904:26) om *vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap*. I 1 kap. 8 a er det gjort en rekke unntak fra dette utgangspunktet. Ekteskapet anerkjennes ikke dersom det på vigselstidspunktet ville ha vært hinder for ekteskapet etter svensk rett, eller hvis det er sannsynlig at ekteskapet ble inngått under tvang, eller dersom partene ikke var til stede ved ekteskapsinngåelsen og minst en av dem var svensk statsborger eller var bosatt i Sverige på vigselstidspunktet, jf. 1 kap. 8 a § stk. 1 nr. 1, 2 og 3. Ekteskap som faller inn innenfor 1 stk. i 8 a §, kan likevel anerkjennes hvis begge parter er over 18 år og det foreligger særlige grunner, jf. 1 kap. 8 a § stk. 2.

En ektefelle har rett til skilsmisse uten refleksjonsperiode hvis vedkommende sannsynliggjør at hen ble tvunget til å gifte seg, eller hvis hen inngikk ekteskapet før fylte 18 år, jf. 5 kap. 5 §. Sak om skilsmisse for å oppløse tvangsekteskap eller barneekteskap, kan også reises av påtalemyndigheten, jf. 5 kap. 5 §. Sverige har ikke spesielle regler som gjelder når en ektefelle skiller seg etter svensk lov, men nektes skilsmisse av sitt trossamfunn.

16.3.3 Nederland

Etter nederlandsk sivilstatusloven må begge parter være minst 18 år for å inngå ekteskap, jf. artikkel 1: 31 nr. 1.²⁵ Et ekteskap med en mindreårig kan likevel inngås dersom begge parter er minst 16 år og kvinnen framlegger legeerklæring på at hun er gravid eller at hun allerede har født et barn, jf. artikkel 1: 31 andre ledd. Det er bare sivilrettslige ekteskap som har sivilrettslige virkninger,

jf. artikkel 1: 30. Etter artikkel 1: 68 første ledd er det forbudt å gjennomføre en religiøs vigsel før ekteskapet er registrert sivilrettslig. Begge partene må legge fram en erklæring om at ekteskapsinngåelsen er frivillig for å kunne gifte seg med søskenbarn.

Ekteskapet kan oppløses ved at det begjæres skilsmisse, det tas ut separasjon eller ekteskapet annulleres. Det er bare nederlandske domstoler som har rettslig kompetanse til å oppløse eller annullere et ekteskap, jf. artikkel 10: 44. Ekteskapet kan annulleres hvis aldersvilkåret ikke er oppfylt, med mindre parten som var mindreårig på vigselstidspunktet er blitt myndig, eller kvinnen er blitt gravid før kravet om ugyldighet ble framsatt, jf. artikkel 1: 74. Ekteskapet kan også annulleres hvis det er inngått under tvang, jf. artikkel 1: 71 første ledd. En ektefelles rett til å kreve annullering av ekteskapet på grunn av tvang, faller bort når ektefellene har bodd sammen i tre år uten å bli tvunget til å forbli i ekteskapet, jf. artikkel 1: 71 tredje ledd.

Den 9. mars 2023 ble det gjort endringer i nederlandsk tvistelov og ekteskapslov for å hindre ekteskapselig fangenskap.²⁶ I ekteskapsloven artikkel 1: 68 er det tilføyd et nytt andre ledd som gir hjemmel til å pålegge en part i et religiøst ekteskap plikt til å samarbeide for å oppløse ekteskapet dersom den andre parten ber om dette, med mindre det er rimelig ut fra viktige interesser at dette ikke kan kreves. I tvisteloven artikkel 827 ble det innført en ny bokstav e som gir dommeren i en skilsmissesak hjemmel til å pålegge partene å samarbeide om å oppløse det religiøse ekteskapet. Brudd på plikten til å samarbeide kan sanksjoneres med dagbøter. De nye lovendringene har gjort det mulig for domstolene å behandle krav om religiøs skilsmisse parallelt med krav om sivilrettslig skilsmisse. Før lovendringen trådte i kraft, måtte parten som ønsket å oppløse det religiøse ekteskapet, be om dette gjennom en egen prosedyre.

16.4 Behov og problemstillinger

Som omtalt i kapittel 3 nektes noen kvinner religiøs eller kulturell skilsmisse. En kvinne kan være lovlig skilt etter norsk rett, men blir nektet religiøs eller kulturell skilsmisse fordi mannen ikke

²⁵ Burgerlijk Wetboek Boek 1 (overheid.nl).

²⁶ Wet van 9 maart 2023 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (tegenaan huwelijksgevangenschap en enige andere onderwerpen). [Lov av 9. mars 2023 om endring av tvisteloven, sivilstatusloven og visse andre lover (bekjempelse av ekteskapselig fangenskap mv.)].

samtykker. Dette rammer både kvinner som har inngått et sivilrettslig ekteskap parallelt med et kulturelt eller religiøst ekteskap, og kvinner som bare har inngått ekteskapet religiøst eller kulturelt. Konsekvensen av å ikke få gjennomført en religiøs eller kulturell skilsmisse kan være at både kvinnen og omgivelsene oppfatter henne som fortsatt gift, noe som kan legge begrensninger på muligheten til å innlede nye forhold eller ekteskap. Gjennom å nekte kvinnen religiøs eller kulturell skilsmisse, opprettholder ektefellen kontroll over henne. Enkelte kvinner som forsøker å avslutte ekteskapet, risikerer å bli utstøtt fra sitt nærmeste miljø og å bli utsatt for alvorlige overgrep i form av æresmotivert vold, særlig hvis de innleder et nytt forhold eller ønsker å gifte seg på nytt.

Forskningsrapporter og studier viser at kvinner overlates til seg selv for å finne løsninger og for å forhandle fram sin rett til religiøs eller kulturell skilsmisse.²⁷ Under slike prosesser kan kvinnene oppleve ulike grader av negativ sosial kontroll og stigma i nærmiljøet sitt, mens i mer alvorlige tilfeller må kvinnene gi avkall på formelle rettigheter, slik som verdier fra skifteoppgjøret eller samværsrettigheter med barn, for å kunne få en religiøs skilsmisse. Noen opplever å bli lurt til opprinnelseslandet der de blir fratatt reisedokumenter, eller at de nektes skilsmisse mens mannen får en sivilrettslig skilsmisse og inngår et nytt ekteskap. Noen kvinner opplever at mannen forventer at kvinnen skal stille seg seksuelt til rådighet fordi de fortsatt er religiøst gift. Enkelte kvinner opplever å måtte «kjøpe seg ut» av ekteskapet ved å betale tilbake medgift (*mahr*), noe som kan være en utfordring når kvinnen ikke har egne økonomiske midler. Det er behov for tiltak som kan gjøre det enklere for kvinner å oppnå religiøs og kulturell skilsmisse når mannen ikke samarbeider.

Kripos, Oslo politidistrikt v/RISK og flere andre aktører har gitt innspill til utvalget om at søskenbarneekteskap forbindes med høyere risiko for tvangsekteskap og æresmotivert vold, og etterlyser et forbud mot søskenbarneekteskap. Det er behov for tiltak for å motvirke ekteskapspress, tvangsekteskap og ufrivillige utenlandsopphold i denne gruppen.

Søksmålsfristen for å reise sak om ugyldighet av tvangsekteskap eller om direkte skilsmisse, kan slå uheldig ut for unge utsatte. En 18-åring som tvinges til ekteskap, må i ung alder ta stilling til om hen vil gå til søksmål mot ektefellen. Det

kan virke lite rimelig at en ektefelle ikke kan kreve ugyldighetsdom hvis det er mer enn fem år siden ekteskapet ble inngått, særlig i de tilfeller der det er en pågående mishandling i nære relasjoner som hindrer ektefellen i å gå til sak. Fristene ser også ut til å gjelde der ugyldighetskravet fremmes i forbindelse med en straffesak om tvangsekteskap, se henvisningen i straffeprosessloven § 3 første ledd nr. 7. Foreldelsesfristen for straff for inngåelse av tvangsekteskap er imidlertid ti år (straffeloven § 87 første ledd bokstav c). Det er grunn til å vurdere om den absolutte fristen på fem år for å reise sak om tvangsekteskapets ugyldighet eller oppløsning etter ekteskapsloven § 16 fjerde ledd og § 23 tredje ledd siste punktum bør utvides.²⁸

16.5 Utvalgets vurderinger og forslag

16.5.1 Bør ekteskapsloven inneholde et forbud mot søskenbarneekteskap?

Utvalget har ikke tilstrekkelig grunnlag til å foreslå innføring av et generelt forbud mot søskenbarneekteskap begrunnet i hensynet til å forebygge tvangsekteskap. Utvalget foreslår imidlertid enkelte grep i utlendingsregelverket som kan bidra til å synliggjøre at søskenbarneekteskap kan være et moment i vurderingen av om et ekteskap er frivillig, se kapittel 17.

Barne- og familiedepartementet har nylig foreslått et forbud mot ekteskap med søskenbarn (kusine og fetter) eller mellom tante eller onkel og nevø eller niese, som er beslektet (heretter forkortet som søskenbarneekteskap mv.).²⁹ Formålet

Boks 16.2 Behov og problemstillinger:

- Det er behov for tiltak for å motvirke ekteskapelige fangenskap, særlig tiltak som kan bidra til at begge parter gis lik adgang til en religiøs eller kulturell skilsmisse.
- Det er behov for tiltak for å motvirke ekteskapspress, tvangsekteskap og ufrivillige utenlandsopphold i ekteskap som inngås i nær slekt, særlig mellom søskenbarn.
- En 18-åring som tvinges til ekteskap, må i ung alder ta stilling til om hen vil gå til søksmål mot ektefellen.

²⁷ Se f.eks. Wærstad 2017; Liversage og Petersen 2020.

²⁸ Holmboe 2024: *Merknader til ekteskapsloven § 16* på Lovdata PRO, 16. februar 2024.

med forslaget er å redusere helserisikoen for barn født av søskenbarn mv. I lovproposisjonen er det vist til at departementet ikke har hatt tilstrekkelig grunnlag for å begrunne et forbud mot søskenbarnekteskap mv. i hensynet til å motvirke tvangsekteskap og negativ sosial kontroll. Departementet antar likevel at forbudet vil kunne ha en positiv virkning for å redusere risiko for tvang.

Det ser ut til å være en klar tendens til at de fleste ekteskap mellom personer i nær slekt blant etniske minoriteter i Europa er transnasjonale.³⁰ Ekteskap mellom søskenbarn eller nær slekt er ofte forbundet med arrangerte ekteskap. I Norge har det vært en nedgang i antall ekteskap i nær slekt, både blant dem som selv har innvandret og blant deres barn.³¹ Tjenesteapparatet erfarer imidlertid at søskenbarnekteskap mv. forekommer, og at slike ekteskap forbindes med høyere risiko for tvangsekteskap enn i andre saker.³² I perioden fra 2018 til 2023 avslo Utlendingsdirektoratet 61 søknader om familieinnvandring med begrunnelse i at ekteskapet mest sannsynlig ble inngått mot en eller begge partenes vilje. Av disse 61 avslagene gjaldt 30 av dem ekteskap mellom søskenbarn, og 13 ekteskap mellom personer som er i slekt på annen måte.³³ Direktoratet understreker imidlertid at det også har erfaring med familieinnvandringssaker der det er inngått frivillige ekteskap mellom søskenbarn.³⁴

Etter utvalgets vurdering kan et generelt forbud mot søskenbarnekteskap være et effektivt tiltak for å beskytte personer som risikerer tvangsekteskap, men forbudet kan også ramme frivillige ekteskap, enten de er arrangert eller ikke. Dersom regjeringens forslag om forbud mot søskenbarnekteskap mv. (begrunnet i helserisiko) ikke blir vedtatt, anbefaler utvalget at det innhentes mer kunnskap om sammenhengen mellom tvangsekteskap og søskenbarnekteskap med sikte på å vurdere om det kan være et nødvendig og forholdsmessig tiltak å innføre et generelt forbud mot ekteskap i nær slekt begrunnet i hensynet til å forebygge tvangsekteskap.

16.5.2 Bør det innføres tiltak for å sikre muligheten for religiøs og kulturell skilsmisse?

Utvalget anbefaler at muligheten til å innføre tiltak som kan gjøre det enklere for kvinner å oppnå religiøs eller kulturell skilsmisse, utredes nærmere. Det bør blant annet vurderes om en ektefelle som ensidig motsetter seg en religiøs skilsmisse kan pålegges en plikt til å samarbeide om å oppløse ekteskapet religiøst eller kulturelt. Den nederlandske ordningen som er omtalt ovenfor, er ikke direkte overførbar til det norske rettssystemet, men kan være egnet som inspirasjonskilde.

Norske ekteskapsregler gir kvinner og menn lik adgang til skilsmisse, uten å måtte oppgi en grunn for skilsmissen, såkalt «no-fault divorce». Denne rettigheten gjelder for alle kvinner i Norge, inkludert minoritetskvinner, såfremt tilknytningskravet etter ekteskapsloven er oppfylt. Minoritetskvinner møter dermed ingen rettslige hindre for å oppløse ekteskapet etter norsk rett. Det er likevel en realitet for mange kvinner at de ikke oppnår religiøs eller kulturell skilsmisse og at dette skaper utfordringer og begrenser deres rett til å bestemme over eget liv. Både den siste tidens samfunnsdebatt og innspill utvalget har mottatt fra ulike aktører og organisasjoner, har tatt opp utfordringene disse kvinnene møter. Spørsmålet er om det finnes tiltak som kan sikre at kvinnene faktisk får likestilte rettigheter med mannen i saker om religiøse eller kulturelle skilsmisser.

Problemstilling er ikke ny, og det ble forsøkt å finne løsninger på utfordringen allerede tidlig på 2000-tallet. I 2003 fremmet stortingsrepresentanter fra seks partier et privat lovforslag knyttet til tematikken som senere ble fulgt opp med anmodningsvedtak fra Stortinget.³⁵ Forslaget var fire-delt, hvorav de to første delforslagene ble fulgt opp i ekteskapsloven § 7 første ledd bokstav l (kravet om at hver av brudefolkene hver for seg skal erklære på ære og samvittighet at ekteskapet blir inngått av egen fri vilje, og at de anerkjenner hverandres like rett til skilsmisse). I det fjerde delforslaget ble regjeringen bedt om å endre utlendingsforskriften slik at det kan stilles som vilkår for familieegjenforening med ektefelle at det kan dokumenteres at ekteskapskontrakten gir ektefellene lik rett til skilsmisse.

²⁹ Prop. 99 L (2023–2024) .

³⁰ Aarset mfl. 2020: side 38-42.

³¹ Ibid.

³² Blant annet Kripes, Risk og politietterforsker ved Oslo politidistrikt.

³³ Utlendingsdirektoratets høringssvar 14. desember 2023.

³⁴ Utlendingsdirektoratets høringssvar 27. september 2023.

³⁵ Dokument nr. 8: 122 (2002–2003) ble fremmet av stortingsrepresentantene Signe Øye (AP), Karin Andersen (SV), Magnhild Meltveit Kleppa (Sp), Kari Lise Holmberg (H) og Per Sandberg (Frp). Anmodningsvedtak nr. 611 og nr. 612 av 19 juni 2003. Anmodningsvedtak nr. 517 og nr. 611 av 17. juni 2004.

Siden forslaget innebar en begrensning av retten til familiegjenforening etter gjeldende rett, og hadde betydning for flere prinsipielle, praktiske og juridiske problemstillinger, ble det innhentet uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling og henholdsvis Institutt for kulturstudier og Norsk senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo. Også relevante norske utenriksstasjoner ble bedt om å uttale seg, samt anerkjente jurister i Pakistan. De videre prosessene og vurderingene som ble gjort for å følge opp forslagene er beskrevet av Eli Ferrari de Carli i rapporten *Religion, juss og rettigheter: Om skilsmisse, polygami og shari'a-råd* fra 2008.³⁶ Kort oppsummert viste utredningene at:

- forslaget kan bidra til indirekte diskriminering,
- norske myndigheter ikke har en positiv menneskerettslig forpliktelse til å innføre tiltak i utlendingsloven for å sikre lik rett til skilsmisse gjennom forskriftsendringer som foreslått i anmodningsvedtakene, verken for å sikre retten til privatliv eller like rettigheter i ekteskapet,
- Norge kan ikke påvirke andre lands privatrettslige og familierettslige forhold,
- å innføre krav om at ekteskapsattesten gir kvinner lik rett til skilsmisse kan gi en rekke uheldige konsekvenser. Blant annet kan det føre til at utlendinger som ikke tilkjennes lik rett til skilsmisse i henhold til hjemlandets lovgivning, eller som i henhold til hjemlandets lovgivning ikke kan gis lik rett til skilsmisse, faktisk ikke kan få oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening med ektefelle i Norge.

Utvalget har ikke hatt anledning til å gå i dybden av vurderingene som ble gjort, men har notert seg at spørsmålet har kommet opp på nytt gjennom skriftlig spørsmål fra Abid Raja (V) til justis- og beredskapsministeren.³⁷ I sitt svar stiller statsråden seg ikke avvisende til forslaget, men understreker at det er nødvendig å utrede mulige konsekvenser nærmere, blant annet må en eventuell begrensning i retten til familieinnvandring ikke komme i konflikt med den retten til et familieliv som følger av internasjonale konvensjoner.

Utvalget mener at også andre tiltak er nærliggende å vurdere. Nederland har innført en ordning som gir dommeren i en skilsmissesak hjemmel til å pålegge partene å samarbeide om å oppløse det religiøse ekteskapet. En part som ikke samarbeider kan sanksjoneres med dagbøter.

Ordningen har satt domstolene i stand til å behandle krav om religiøs skilsmisse parallelt med krav om sivilrettslig skilsmisse. Det bør undersøkes om en lignende ordning kan innføres i norsk rett, for eksempel i saker der det er reist søksmål om å få kjent et tvangsekteskap ugyldig etter ekteskapsloven § 16 tredje ledd, eller om å oppløse ekteskapet uten forutgående separasjonstid etter lovens § 23 tredje ledd. Det kan også vurderes om det kan innføres konsekvenser av manglende samarbeid gjennom utlendingslovgivningen. Det bør i så fall undersøkes om den nederlandske ordningen har hatt positive virkninger og om ordningen har hatt utilsiktede konsekvenser.

16.5.3 Bør søksmålsfristen i ekteskapsloven § 16 endres?

Utvalget foreslår at søksmålsfristen i ekteskapsloven § 16 fjerde ledd endres slik at fristen blir i samsvar med den strafferettslige foreldelsesfristen. Professor Morten Holmboe skriver følgende om problemstillingen og behovet for endring:³⁸

Etter ekteskapsloven § 1 b skal ekteskap inngås av egen fri vilje og med eget samtykke. Det er fastsatt i § 16 tredje ledd at en ektefelle som er blitt tvunget til å inngå ekteskapet ved rettsstridig atferd, kan reise søksmål for å få kjent ekteskapet ugyldig, uansett hvem som har utøvd tvangen. På samme vilkår kan den krenkede ektefellen kreve skilsmisse, jf. ekteskapsloven § 23 tredje ledd. I begge tilfeller gjelder det en søksmålsfrist på ett år fra ektefellen er blitt fri fra tvangen, og søksmål kan ikke i noe tilfelle reises senere enn fem år etter ekteskapets inngåelse (ekteskapsloven § 16 fjerde ledd jf. § 23 tredje ledd tredje punktum).

I forarbeidene ble det lagt til grunn at femårsfristen var «den same som foreldingsfristen for straffeansvar i samband med tilsvarende lovbrøt» (Ot.prp. nr. 44 (1993–94) punkt IV.3; se også spesialmerknaden til § 16 i samme proposisjon).

Etter straffeprosessloven § 3 første ledd nr. 7 kan et slikt krav tas med i straffesak om tvangsekteskap etter straffeloven § 253. Det er uttrykkelig vist til ekteskapsloven § 16 fjerde ledd, som fastsetter frister for søksmål.

Forutsetningen om at femårsfristen er samsvarende med den strafferettslige foreldelsesfristen, var verken riktig da loven ble gitt, eller

³⁶ Ferrari de Carli 2008.

³⁷ Se Dokument nr. 15: 1187 (2023–2024) Skriftlig spørsmål fra Abid Raja (V) til justis- og beredskapsministeren.

³⁸ Holmboe 2024: *Merknader til ekteskapsloven § 16* på Lovdata PRO, 16. februar 2024.

nå. Da bestemmelsene i ekteskapsloven § 16 tredje og fjerde ledd ble gitt ved lov 24. juni 1994 nr. 24, var den ordinære strafferammen etter straffeloven 1902 § 222 bot eller fengsel inntil tre år. I seg selv ville en slik strafferamme medføre at foreldelsesfristen var fem år, se straffeloven 1902 § 67 første ledd. Men under særdeles skjerpene omstendigheter økte strafferammen til fengsel inntil seks år (straffeloven 1902 § 222 første ledd andre punktum). Det var da den forhøyede strafferammen som skulle anvendes ved fastsettelsen av foreldelsesfristen.

Straffeloven 2005 § 253 om tvangsekteskap har strafferamme på seks års fengsel, og det er dermed også etter gjeldende rett en tiårs foreldelsesfrist ved tvangsekteskap (straffeloven § 86 første ledd bokstav c).

Det er neppe upraktisk at et ekteskap inngått ved tvang fører til et samliv der den krenkede ektefellen har liten frihet, og i en del tilfeller utsettes for en pågående mishandling i nære relasjoner. Under enhver omstendighet kan det altså reises straffesaker der foreldelsesfristen avbrytes mer enn fem år etter at ekteskapet ble inngått. Den krenkede ektefellen vil i slike tilfeller kunne bli møtt med at fris-

ten for å kunne kreve ekteskapet kjent ugyldig, er utløpt selv om straffesaken ender med straffedom for at ekteskapet ble inngått ved tvang.

Tanken i forarbeidene om at søksmålsfristen i ekteskapsloven § 16 fjerde ledd skal være (minst) like lang som den strafferettslige foreldelsesfristen, er god. Men departementet bygget altså i 1994 på en feilaktig tolking av reglene.

Som et ledd i arbeidet mot tvangsekteskap kan det være naturlig å vurdere å endre regelen i ekteskapsloven § 16 fjerde ledd slik at fristen blir i samsvar med den strafferettslige foreldelsesfristen. Der det er den andre ektefellen som er den skyldige i tvangen, kan det også være naturlig å vurdere å endre loven slik at den krenkede ektefellens krav om ugyldighet eller skilsmisse kan tas med i straffesaken også etter utløpet av fristen.

Utvalget slutter seg til Holmboes problemforståelse, vurdering og begrunnelse, og foreslår at søksmålsfristen i ekteskapsloven § 16 fjerde ledd endres fra fem til ti år. Endringen vil få som konsekvens at tilsvarende frist vil gjelde i saker om skilsmisse på grunn av tvangsekteskap etter ekteskapsloven § 23 tredje ledd.

Kapittel 17

Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsloven

17.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer utvalget om det bør gjøres endringer i utlendingslovens regler om tvangsekteskap og barneekteskap. Spørsmålet følger av mandatets første punkt, som ber utvalget vurdere hvorvidt det gjeldende regelverket om blant annet tvangsekteskap gir et tilstrekkelig godt rettsvern for utsatte, eller om det er behov for endringer eller ytterligere regulering.

Stadig flere mennesker finner kjærlighet på tvers av landegrensener og inngår frivillige transnasjonale ekteskap. Transnasjonale ekteskap kan imidlertid også ha blitt til under press eller tvang. Utlendingsmyndighetene kan være i posisjon til å avdekke ufrivillige ekteskap, blant annet i saker om familieinnvandring. Både utlendingen (søkeren) og ektefellen som bor i Norge (referansepersonen), kan ha vært presset til å inngå ekteskapet mot sin vilje. Motivet kan for eksempel være foreldrenes ønske om å styrke båndene til slekten i utlandet, å kontrollere unges seksualitet eller å sikre et oppholdsgrunnlag for nære slektninger. I noen tilfeller kan tvangsekteskapet være motivert av ære, der ekteskapet blir sett på som en løsning for å bevare eller gjenopprette familiens ære.

Utlendingsloven inneholder flere bestemmelser som har til hensikt å avdekke og forebygge

tvangsekteskap, og som skal forhindre at det gis oppholdstillatelse for familieinnvandring i saker hvor ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje (ufrivillige ekteskap). Disse bestemmelsene omhandles nedenfor under punktet om gjeldende rett.

Utlendingsloven inneholder også andre bestemmelser som kan være aktuelle i saker om tvangsekteskap eller barneekteskap. Blant annet kan en utlending bli utvist etter utlendingsloven §§ 66 flg. hvis hen er ilagt straff for brudd på straffeloven § 253 om tvangsekteskap og § 262 andre ledd om barneekteskap. Videre kan en utlending som risikerer å bli utsatt for tvangsekteskap ved retur til hjemlandet etter omstendighetene fylle vilkårene for beskyttelse (asyl) etter utlendingsloven §§ 28 flg. Utvalget behandler ikke disse reglene nærmere, da dette ligger på siden av utvalgets mandat.

17.2 Gjeldende rett

17.2.1 Menneskerettslige forpliktelser

Utlendingsloven gjelder med de begrensningene som følger av Grunnloven, og skal anvendes i samsvar med de internasjonale reglene som Norge er bundet av når disse har til formål å

Boks 17.1 Kort om begrepsbruk

Ekteskapsloven, straffeloven og utlendingsloven definerer tvangsekteskap ulikt. Etter straffeloven og ekteskapsloven er tvangsekteskap å tvinge noen inn i ekteskap gjennom vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press. Utlendingsloven bruker ikke begrepet tvangsekteskap, men har regler om unntak fra familieinnvandring dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått «mot en av partenes vilje». Vurderingen handler om

graden av frivillighet, ikke middelet som ble brukt for å presse ektefellene inn i ekteskapet. Bestemmelsen ble innført for å motvirke at det gis oppholdstillatelse i Norge basert på ekteskap som er inngått etter tvang eller alvorlig press. Terskelen for når et ekteskap anses å være inngått mot en parts vilje etter utlendingslovens § 51 andre ledd, er dermed lavere enn terskelen for tvangsekteskap i straffeloven og ekteskapsloven.

styrke individets stilling, jf. utlendingsloven § 3. Internasjonale regler som Norge er bundet av, følger av konvensjoner som Norge har ratifisert, folkerettslig sedvanerett og generelle rettsprinsipper som er til utlendingens favør.¹

Retten til respekt for familielivet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2 forstås vanligvis som en negativ plikt for staten til ikke å gjøre inngrep i rettigheten. Inngrep er likevel tillatt dersom inngrepet har hjemmel i lov, har et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Et spørsmål er om EMK artikkel 8 forplikter staten til å sørge for at referansepersonen i Norge og ektefellen i utlandet kan utøve familielivet i Norge. EMD behandler dette som et spørsmål om hvorvidt staten har en positiv forpliktelse til å gi oppholdstillatelse og dermed sikre retten til et familieliv. Domstolen vurderer derimot ikke spørsmålet om det å nekte familieinnvandring er et inngrep i retten til familieliv, og foretar dermed ikke en direkte vurdering etter EMK artikkel 8 nr. 2. Praksis fra EMD viser imidlertid at det ikke alltid skiller mellom statens positive og negative forpliktelser i saker om familieinnvandring.² Dette beskrives i HR-2022-2329-A om 24-årskravet:

Ved avslag på søknad om oppholdstillatelse for familieetablering kan det videre reises spørsmål om vi står overfor et «inngrep» i retten til familieliv, eller rekkevidden av statens positive forpliktelser. Jeg finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette. Som det fremgår av HR-2019-2286-A avsnitt 66, viser praksis fra EMD at det ikke alltid skiller mellom statens positive og negative forpliktelser. I flere saker er det uttalt at de relevante prinsippene uansett er de samme. Det sentrale er om myndighetene etter en samlet vurdering har truffet en «fair balance» mellom samfunnsinteressene og hensyn til de berørte enkeltindividene, se for eksempel EMDs storkammerdom 3. oktober 2014 *Jeunesse mot Nederland* avsnitt 106.³

EMD har i sin praksis vist til at statene har rett til å kontrollere utlendingers adgang til og opphold på sitt territorium, og at konvensjonen ikke garanterer utenlandske statsborgere en rett til å innvandre til eller bo i et bestemt land. I EMDs avgjørelse *Jeunesse mot Nederland* uttaler domstolen:

Where immigration is concerned, Article 8 cannot be considered to impose on a State a general obligation to respect a married couple's choice of country for their matrimonial residence or to authorise family reunification on its territory⁴

I *Jeunesse mot Nederland* er vurderingstemaet beskrevet slik:

Nevertheless, in a case which concerns family life as well as immigration, the extent of a State's obligations to admit to its territory relatives of persons residing there will vary according to the particular circumstances of the persons involved and the general interest. Factors to be taken into account in this context are the extent to which family life would effectively be ruptured, the extent of the ties in the Contracting State, whether there are insurmountable obstacles in the way of the family living in the country of origin of the alien concerned and whether there are factors of immigration control (for example, a history of breaches of immigration law) or considerations of public order weighing in favour of exclusion [...].⁵

Det klare utgangspunktet er dermed at EMK artikkel 8 ikke gir utlendinger en ubetinget rett til verken familieetablering eller familiegjensforening på statens territorium.⁶ Staten har en vid skjønnsmargin, men må gjøre en rimelig avveining («strike a fair balance») mellom ulike hensyn. Et relevant hensyn vil være om partene kan utøve familielivet i et annet land.

Det er omdiskutert og ikke endelig avklart i hvor stor rekkevidde staten har en positiv forpliktelse til å gi oppholdstillatelse for familieinnvandring, for eksempel i saker der ektefellen som bor i landet, ikke kan utøve familielivet i opprinnelseslandet fordi hen er en flyktning eller er omfattet av andre internasjonale regler om vern mot utsendelse og retur. Det som vil være avgjørende for om staten har en positiv forpliktelse til å gi oppholdstillatelse for familieinnvandring, vil langt på vei være hva EMD mener er samfunnsmessig og menneskerettslig rimelig og hensiktsmessig i lys av rettsutviklingen og samfunnsutviklingen for

¹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) merknader til § 3.

² *Jeunesse mot Nederland* 3. oktober 2014, saksnr. 12738/10.

³ HR-2022-2329-A (avsnitt 77).

⁴ *Jeunesse mot Nederland* (avsnitt 100).

⁵ *Jeunesse mot Nederland*.

⁶ Se også plenumsdom *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mot Storbritannia* 28. mai 1985, saksnr. 9214/80, 94731/81, 9474/81 (avsnitt 67 og 68).

øvrige og med utgangspunkt i at statene har en vid skjønnsmargin.⁷

Myndighetenes ansvar for å gi en oppholdstillatelse til referansepersonens ektefelle eller samboer vil også være begrenset av statens forpliktelse til å sikre andre konvensjonsfestede forpliktelser, slik som plikten til å bekjempe tvangsekteskap og barneekteskap.⁸ En rekke konvensjoner som Norge er bundet av, sikrer retten til å inngå ekteskap uten tvang eller har bestemmelser som skal motvirke tvangsekteskap. Det kan blant annet tolkes at det er forbud mot tvangsekteskap etter EMK artikkel 12, som beskytter retten for to personer over en viss alder til frivillig å inngå ekteskap og stifte familie.

I saker om familieinnvandring der et ekteskap er inngått mot en av partenes vilje, kan det i utgangspunktet hevdes at det ikke foreligger et beskyttet familieliv mellom referansepersonen og utlendingen etter EMK artikkel 8. EMK artikkel 8 beskytter bare lovlige og genuine ekteskap. Når ektefellene har felles barn eller ekteskapet ligger tilbake i tid, vil forholdet likevel kunne være vernet etter EMK artikkel 8 nr. 1.

Å unnlate å innvilge opphold i tilfeller hvor det foreligger et etablert familieliv, kan medføre at familien blir splittet. For at det ikke skal innebære en krenkelse av EMK artikkel 8, må et slikt inngrep/unnlattelse av å beskytte familielivet være i overenstemmelse med de kriterier som følger av EMK artikkel 8 nr. 2. Et inngrep i retten til familieliv vil kunne rettferdiggjøres i behovet for å beskytte de utsatte mot tvangsekteskap og barneekteskap, og formålet om å hindre at muligheten for en oppholdstillatelse blir et motiv for tvangsekteskapet. Hvorvidt et slikt inngrep vil være forholdsmessig vil avhenge av de konkrete omstendighetene i saken, herunder de eventuelt berørte barnas beste.

17.2.2 Tiltak mot ufrivillige ekteskap i saker om familieinnvandring

Utlendingsloven og utlendingsforskriften har flere bestemmelser knyttet til familieinnvandring som er ment å avdekke, beskytte mot eller forebygge ufrivillige ekteskap. Disse presenteres kort i det følgende.

⁷ Prop. 90 L (2015–2016) punkt 7.1.3.3.

⁸ Se for eksempel HR-2022-2329 og EMDs storkammerdom *M. A. mot Danmark* 9. juli 2021, saksnr. 6697/18 (avsnitt 132-133).

24-årskravet

For at en ektefelle eller samboer skal få oppholdstillatelse for familieinnvandring, må begge parter være minst 18 år, jf. utlendingsloven § 40 andre ledd om oppholdstillatelse for ektefeller og § 41 fjerde ledd om oppholdstillatelse for samboere. Hvis søknaden gjelder familieetablering, gjelder det etter lovens § 41 a et tilleggskrav om at begge parter må være over 24 år (24-årskravet). Kravet ble innført i utlendingsloven i 2016 for å bekjempe tvangsekteskap og å sikre at partene er i stand til å motstå eventuelt press fra familien.⁹ Det kan gjøres unntak fra 24-årskravet dersom det er «åpenbart at ekteskapet eller samlivet er frivillig», jf. utlendingsloven § 41 a andre ledd.

Underholdskravet

Referansepersonen, som er den ektefellen som bor i landet, må være sikret underhold og bolig for at søkeren (den utenlandske ektefellen) skal kunne få en oppholdstillatelse for familieinnvandring, jf. utlendingsloven § 58, jf. utlendingsforskriften §§ 10-8 til 10-11. Underholdskravet innebærer at referansepersonen må dokumentere at hen har stor nok tidligere inntekt og framtidig inntekt, og at hen ikke har mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Det kan gjøres unntak fra underholdskravet dersom sterke menneskelige hensyn taler for det, jf. utlendingsforskriften § 10-11 første ledd. Når søknaden gjelder ektefeller eller samboere, kan det bare gjøres unntak dersom «det er åpenbart at samlivet er frivillig», jf. utlendingsforskriften § 10-11 andre ledd.

Formålet med underholdskravet var etter gammel utlendingslov av 1988 å sikre at referansepersonen er i stand til å forsørge sine familie-medlemmer. Med utlendingsloven av 2008 ble formålet utvidet til også å være et tiltak for å motvirke ufrivillige ekteskap.¹⁰ Ifølge forarbeidene til utlendingsloven av 2008 vil det å sette krav til inntekt for referansepersonen stimulere unge mennesker til å skaffe et eget fundament i livet gjennom utdanning og arbeid. Det vil gjøre dem mer økonomisk og praktisk uavhengige av familien og sikre at de unge har bedre forutsetninger for å hevde sin egen vilje i ekteskapsammenheng og motsette seg eventuelt press fra familien.¹¹

⁹ Prop. 90 L (2015–2016) punkt 7.3.1.

¹⁰ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 4.5.4.

¹¹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 1.7.

Intervju etter retur til Norge

Som regel blir ekteskapet mellom referansepersonen og søkeren inngått i utlandet. Dette er fordi en utenlandsk borger ikke kan inngå ekteskap med en referanseperson uten at begge har lovlig opphold i Norge, jf. ekteskapsloven § 5 a. For å hindre at en referanseperson tas med til utlandet og giftes bort mot sin vilje eller holdes tilbake i utlandet inntil søknaden om familieinnvandring er innvilget, er det innført en intervjuordning etter utlendingsloven § 56.¹² Intervjuordningen gjelder for samboere og ektefeller i saker om familieetablering. Bestemmelsen fastsetter at dersom ekteskapet eller samlivet er etablert etter at referansepersonen har vært bosatt i Norge, må referansepersonen som hovedregel være intervjuet i Norge før den utenlandske ektefellen gis en oppholdstillatelse for familieinnvandring, jf. lovens § 56 fjerde ledd. I forarbeidene til bestemmelsen trakk departementet fram at kravet om intervju er et signal til foreldrene om at den utsatte vil kunne forklare seg til norske myndigheter om eventuell tvang, og at dette vil kunne redusere risikoen for at unge mennesker blir giftet bort under press mens de er på besøk i foreldrenes opprinnelsesland.¹³

Unntak fra retten til familieinnvandring

Utlendingsmyndighetene har hjemmel til å nekte en oppholdstillatelse for familieinnvandring dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av eller begge partenes vilje, jf. utlendingsloven § 51 om unntak fra retten til familieinnvandring. Bestemmelsen gir også hjemmel til å avslå søknaden hvis referansepersonen ikke samtykker til at utlendingen gis oppholdstillatelse. For EØS-borgere og deres familiemedlemmer gir utlendingsloven § 120 sjette ledd tilsvarende hjemmel.

Omgåelsesekteskap

Utlendingsmyndighetene kan avslå søknad om familieinnvandring etter utlendingsloven § 40 fjerde ledd dersom det framstår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med inngåelsen av ekteskapet har vært å etablere et grunnlag for opphold i riket for utlendingen (omgåelse). Dersom en person er tvunget inn i et ekteskap av migrasjonshensyn, kan denne bestemmelsen komme til anvendelse i tillegg til lovens § 51.

¹² Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) merknader til § 56, jf. Ot.prp. nr. 109 (2004–2005) punkt 4.4.3.

¹³ Ot.prp. nr. 109 (2004–2005) punkt 4.4.3.

Opphold på selvstendig grunnlag

Utlendingsloven § 53 tredje ledd gir rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag for personer som har vært utsatt for *tvangsekteskap*, og som risikerer å miste oppholdsgrunnlaget i Norge fordi det er reist søksmål for å oppløse eller annullere ekteskapet. En person kan få oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen når det er reist sak om ekteskapets gyldighet etter ekteskapsloven § 16 tredje ledd eller oppløsning etter ekteskapsloven § 23 tredje ledd.

Oppholdstillatelse gis for seks måneder av gangen inntil det foreligger en rettskraftig avgjørelse, jf. bestemmelsens tredje ledd andre og tredje punktum. Dersom ekteskapet blir kjent ugyldig eller oppløses ved direkte skilsmisse, gis utlendingen etter søknad ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag, forutsatt at søkeren ikke har utøvet eller medvirket til å utøve tvang ved ekteskapsinngåelsen.

17.2.3 Unntak fra retten til familieinnvandring – utlendingsloven § 51 andre ledd

I utgangspunktet har en utlending rett til oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer etter lovens §§ 40 og 41 dersom vilkårene for familieinnvandring er oppfylt. I lovens § 51 andre ledd er det imidlertid gjort unntak fra denne retten:

Oppholdstillatelse etter bestemmelsene i kapitlet her kan nektes dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse, eller dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Bestemmelsens andre ledd er en videreføring av utlendingsloven 1988 § 9 tredje ledd. Den har blant annet til formål å motvirke at det gis oppholdstillatelse i Norge basert på ekteskap som er inngått etter tvang eller alvorlig press.¹⁴ Søkeren kan nektes oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen både ved en førstegangssøknad og ved fornyelse av oppholdstillatelse for familieinnvandring.

Første alternativ gir utlendingsmyndighetene anledning til å avslå en søknad fordi referansepersonen ikke *samtykker* til at utlendingen skal komme til Norge eller til at utlendingen får for-

¹⁴ Ot.prp. nr. 109 (2004–2005) punkt 4.5.1.

nyet sin tillatelse til å bli værende i Norge sammen med referansepersonen.

Andre alternativ gjelder bare situasjoner om familieinnvandring med ektefelle. Alternativet gir utlendingsmyndighetene anledning til å avslå en søknad når det er sannsynlig at ekteskapet er *inngått mot en av partenes vilje*. Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt, og det er utlendingsmyndighetene som har bevisbyrden.¹⁵ Bestemmelsen gjelder både de tilfeller der referansepersonen eller utlendingen har gitt opplysninger om at ekteskapet var ufrivillig, og der utlendingsmyndighetene etter egen vurdering mener det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Det er en forutsetning for å anvende andre alternativ i lovens § 51 andre ledd at det er inngått et gyldig ekteskap. Hvis ekteskapet er inngått i utlandet, er det en forutsetning at ekteskapet kan anerkjennes i henhold til ekteskapslovens regler om anerkjennelse av utenlandsk ekteskap. Ekteskap som ikke er anerkjent i Norge, for eksempel utenomrettslige ekteskap, barneekteskap og stedfortrederekteskap, danner ikke grunnlag for familieinnvandring. Bestemmelsen gjelder ikke dersom søknaden gjelder oppholdstillatelse for samboere. Bestemmelsen gjelder heller ikke hvis ekteskapet var inngått frivillig, men samlivet er ikke lenger ønsket av referansepersonen eller søkeren.

Terskelen for når et ekteskap anses å være inngått mot en parts vilje etter lovens § 51 andre ledd, er lavere enn terskelen for tvangsekteskap i straffeloven og ekteskapsloven. I forarbeidene til bestemmelsen er det framhevet at lovens § 51 andre ledd er begrunnet i:

[...] behovet for å tydeliggjøre at man ikke skal være bundet av de samme vurderingsnormene som når det skal avgjøres om et ekteskap er ugyldig etter ekteskapsloven eller når det skal avgjøres om det foreligger et straffbart forhold i henhold til straffelovens bestemmelse om tvangsekteskap. Det siste fremkommer ved at man har foreslått som vurderingskriterium om ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje, og ikke hvorvidt det er utøvet 'rettsstridig atferd' som er det kriterium som anvendes i straffeloven § 222 [ny straffelov § 253, vår merknad] og ekteskapsloven § 16 tredje ledd.¹⁶

Det foreligger ikke avklarende høyesterettspraksis om utlendingsloven § 51 andre ledd andre alternativ, heller ikke bred omtale i juridisk teori. Det finnes imidlertid noen avgjørelser fra underrettspraksis som gir veiledning. I lagmannsrettens dom LB-2021-4625, som gjelder avslag på søknad om oppholdstillatelse for familieinnvandring i medhold av utlendingsloven § 51 andre ledd andre alternativ, uttaler lagmannsretten følgende om bestemmelsens bakgrunn:

[O]rdlyden viser at vurderingstemaet ikke er om ekteskapet ble inngått under tvang, men om inngåelsen skjedde mot en av ektefellenes vilje. Både ugyldighetsregelen i ekteskapsloven § 16 tredje ledd eller adgangen til skilsmisse uten forutgående separasjon i ekteskapsloven § 23 tredje ledd, forutsetter at noen tvinges ved rettsstridig adferd. Tilsvarende knytter beskrivelsen av det straffbare forholdet i straffeloven § 253 første ledd seg til bruk av tvangsmidler 'ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press'. Vurderingstemaet etter utlendingsloven § 51 annet ledd annet alternativ har mer til felles med prinsippbestemmelsen i ekteskapsloven § 1 b annet ledd, som slår fast at 'ekteskap skal inngås av egen fri vilje og med eget samtykke'.¹⁷

Hvorvidt ekteskapet er inngått mot minst en av partenes vilje, vurderes konkret på bakgrunn av opplysninger som foreligger i saken på vedtakstidspunktet. Det er partenes vilje på *vigselstidspunktet* som skal vurderes, og det er tilstrekkelig at ekteskapsinngåelsen skjedde mot én av ektefellenes vilje, jf. bestemmelsens ordlyd. Lagmannsretten i LB-2021-4625 peker på at «det [er] viljen til å inngå ekteskapet som er det sentrale bevistemaet, ikke om ekteskapsinngåelsen er motivert av kjærlighet». Det har ikke nødvendigvis betydning at én av ektefellene i ettertid har endret syn slik at begge ønsker å opprettholde ekteskapet, da det avgjørende er hvorvidt begge parter har hatt dette synet ved ekteskapsinngåelsen.¹⁸ Motivene bak ekteskapsinngåelsen og omstendighetene før og rundt inngåelsen av ekteskapet vil kunne være relevante momenter for å undersøke partenes vilje på vigselstidspunktet.¹⁹

Dersom søkeren eller referansepersonen ikke har gitt opplysninger om at ekteskapet er inngått

¹⁵ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) merknader til § 51.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ LB-2021-4625 under «Rettslige utgangspunkter».

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

mot en av eller begge partenes vilje, bygger utlendingsmyndighetene sin vurdering på eksterne indikatorer, fenomenforståelse samt relevant land- og kulturkunnskap. Dette er nærmere omtalt i utlendingsdirektoratets rundskriv, UDI 2013-010. Utlendingsmyndighetene vurderer relevante momenter som partens alder, modenhet, selvstendighet i familien, graden av familienes involvering i arrangering av ekteskapet og hvorvidt partene er i slekt eller tilhører samme klan eller kaste.

Et sentralt moment i vurderingen er hvorvidt det er utøvet et press. Lagmannsretten har presisert i LB-2021-4625 at ikke alt press tilsier at man er innenfor bestemmelsen «dersom det likevel er klart at ektefellen i denne konteksten frivillig inngår det konkrete ekteskapet». Intensiteten av presset som utøves fra familien eller andre involverte, vurderes på bakgrunn den utsattes sårbarhet, slik det fremkommer i LB-2021-4625:

Selv om presset mot B ut fra en objektiv vurdering neppe var alvorlig, og selv om B var fylt 30 år, mener lagmannsretten at intensiteten i presset må vurderes ut fra den sårbare situasjonen som B sto oppe i, samtidig som presset som ble utøvd ikke gikk lenger enn nødvendig for at hun skulle føye seg etter storfamiliens ønske. Slik lagmannsretten ser det, var derfor ikke ekteskapsinngåelsen et utslag av en reell fri vilje, men snarere ut fra et tilstrekkelig tungtveiende – og dermed alvorlig – press mot B.²⁰

Et ufrivillig ekteskap må imidlertid holdes atskilt fra et arrangert, frivillig ekteskap. I et arrangert ekteskap bygger giftermålet på et gyldig samtykke fra begge parter. Foreldrene eller andre kan ha hatt en rolle i å finne en ektefelle for den enkelte, men det betyr ikke at den enkelte er presset til å gifte seg eller til å velge en bestemt ektefelle. Grensen til ufrivillig ekteskap kan likevel være vanskelig å fastslå i praksis. Denne grensen er drøftet i forarbeidene:

Det er ikke alltid lett å trekke grensene mellom utilbørlig press som kan utgjøre tvang, og mindre alvorlige grader av press og overtalelse fra foreldre med mer eller mindre sterke synspunkter på hvem deres barn bør gifte seg med. Men når et menneske presses eller trues til å inngå ekteskap, er det alltid et meget alvorlig overgrep, som samfunnet er nødt til å reagere mot.²¹

²⁰ LB-2021-4625 under «Den konkrete rettsanvendelsen».

Bestemmelsen fastsetter at tillatelse «kan» nektes, men i forarbeidene er det presisert at det kun er i helt særskilte tilfeller at denne adgangen til å nekte tillatelse ikke bør anvendes.²² Videre er det presisert i forarbeidene at det må foretas en helhetsvurdering:

Dersom ekteskapsinngåelsen ligger tilbake i tid og det ikke lenger er grunn til å tro at det er noe press fra andre som holder partene sammen – partene kan for eksempel også ha barn sammen – skal ikke opphold nektes fordi det er grunn til å anta at en av partene opprinnelig var utsatt for press ved ekteskapsinngåelsen, uten at det foretas en grundig helhetsvurdering.²³

At partene i etterkant har fått barn, innebærer ikke uten videre at ekteskapet skal anerkjennes av hensyn til barna, men hensynet til barna kan likevel få betydning i vurderingen. Dette er omtalt slik i forarbeidene:

I relasjon til dette vil departementet understreke at det ikke skal være et utgangspunkt at ekteskapet skal anerkjennes fordi partene senere har fått barn sammen. En slik praksis ville i tilfelle kunne medføre en risiko for at kvinnen blir presset inn i et ufrivillig svangerskap. Departementet forutsetter imidlertid at det må foretas en grundig helhetsvurdering i de sakene hvor partene har barn.²⁴

I vurderingen av om tillatelsen kan nektes, skal det ses hen til om den utsatte har resignert som følge av presset, eller om hen har utviklet et reelt ønske om å fortsette samlivet med den andre partneren, se for eksempel LB-2022-10217.

17.3 Andre lands rett

17.3.1 Danmark

I dansk utlendingslov gjelder et vilkår om at begge parter må være minst 24 år for å få en oppholdstillatelse for familieinnvandring for ektefeller og samboere, jf. § 9 stk. 1 nr. 1.

Tillatelsen for familieinnvandring avhenger av at både søkeren og referansepersonen gir en erklæring om at de, etter beste evne, ønsker å

²¹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.6.3.1.

²² Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) merknader til § 51.

²³ Ot.prp. nr. 109 (2004–2005) punkt 4.5.3.

²⁴ Ibid.

delta aktivt i dansk utdanning og integrering av søkeren og eventuelle medfølgende barn i det danske samfunnet, jf. § 9 stk. 2. Referansepersonen må også etter § 9 stk. 4 forsørge søkeren og stille økonomisk sikkerhet i en periode på 10 år for å dekke eventuelle framtidige utgifter.

Oppholdstillatelse for familieinnvandring innvilges ikke hvis det framstår som tvilsomt at ekteskapet er frivillig. Ekteskap mellom nære slektninger og arrangerte ekteskap regnes etter § 9 stk. 11 i utgangspunktet som ufrivillige ekteskap, med mindre særlige grunner taler mot det, herunder hensynet til familiens enhet. Bestemmelsen lyder slik:

Opholdstilladelse [...] kan ikke, med mindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhet, afgørende taler derfor, gives, såfremt det må anses for tvilsomt, om ægteskabet er indgået eller samlivsforholdet er etableret efter begge parters eget ønske. Er ægteskabet indgået eller er samlivsforholdet etableret mellem nærtbeslægtede eller i øvrigt nærmere beslægtede, anses det, med mindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhet, taler derimod, for tvilsomt, om ægteskabet er indgået eller samlivsforholdet er etableret efter begge parters eget ønske.

Utlendingen gis ikke oppholdstillatelse for familieinnvandring hvis det avgjørende formålet med ekteskapet eller samlivsforholdet er å oppnå oppholdsgrunnlag for utlendingen (omgåelse), jf. § 9 stk. 12. Utlendingen gis heller ikke oppholdstillatelse hvis referansepersonen i løpet av de siste 10 årene har vært dømt for å ha begått alvorlige overgrep mot en ektefelle eller samboer, med mindre ganske særlige grunner taler mot det, jf. § 9 stk. 13.

17.3.2 Sverige

Sverige har generelt hatt mer liberale regler for familieinnvandring enn Norge når det gjelder krav til underhold og alderskrav.

De siste årene har regelverket bitt skjerpet. Blant annet ble reglene for underhold strengere og det ble innført en ny hjemmel for å nekte oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring dersom en av ektefellene eller samboerne er under 21 år, jf. utlänningslagen (2005: 716) 5. kap. 17 a § stk. 2. nr. 3.²⁵ Tidligere var aldersgrensen 18 år, men reglene ble skjerpet særlig med tanke på å hindre at unge voksne blir utsatt for tvangs-ekteskap. Innstramningene fulgte opp forslag fra

Migrasjonsutvalget i utredningen *En langsiktig hållbar migrationspolitik (SOU 2020: 54)* og Sosialforsikringsutvalgets forslag i notatet *Försörjningskrav vid anhöriginvandring (dnr 1961-2020/21)*.

Etter 5 kap. 3 b § gis oppholdstillatelse på grunnlag av familiebånd som hovedregel bare dersom referansepersonen disponerer egen bolig og er i stand til å forsørge seg selv og familiemedlemmet som søker om oppholdstillatelse (underholdskravet). Det kan gjøres unntak fra underholdskravet i visse situasjoner, for eksempel hvis referansepersonen har fått oppholdstillatelse som flyktning og søknaden er levert innen fastsatte frister, jf. lovens 5 kap. 3 d § stk. 1. Det kan også gjøres unntak etter lovens 5 kap. 3 f §, helt eller delvis, dersom særlige grunner taler for det.

Myndighetene kan nekte å gi oppholdstillatelse for familieinnvandring dersom ekteskapet, eller en ekteskapslignende forbindelse, er inngått utelukkende for å gi søkeren oppholdsgrunnlag, jf. 5 kap. 17 a § stk. 1 nr. 2. Videre kan de nekte å gi oppholdstillatelse dersom ektefellene eller samboerne ikke lever sammen eller ikke har til hensikt å gjøre det, jf. 5 kap. 17 a § stk. 2 nr. 1.

Det er andre muligheter for å nekte oppholdstillatelse, men ingen bestemmelse som etter lovteksten uttrykkelig rettet mot tvangs-ekteskap. For eksempel kan oppholdstillatelse etter 5 kap. 17 a § nektes dersom det forsettlig er gitt uriktige opplysninger eller forsettlig skjult forhold som er av betydning for å få oppholdstillatelse eller dersom utlendingen utgjør en trussel mot offentlig orden og sikkerhet. Enkelte forskrifter om oppholdstillatelse på grunn av tilknytning, for eksempel 5 kap. 3 a § skal også vurderes skjønnsmessig av forvaltningen, og tillatelsen kan nektes etter en slik vurdering.

Når ekteskapet er inngått etter utenlandsk rett, kan regler om anerkjennelse av utenlandsk ekteskap sette begrensinger for familieinnvandring. Ekteskap inngått i utlandet danner ikke grunnlag for familieinnvandring dersom det på vigselstidspunktet ville ha vært til hinder for ekteskapet etter svensk rett, hvis det er sannsynlig at ekteskapet ble inngått under tvang, eller dersom partene ikke var til stede ved ekteskapsinngåelsen og minst en av dem var svensk statsborger eller var bosatt i Sverige på vigselstidspunktet, jf. lov (1904:26) om *vissa internationella rättsförhåll-*

²⁵ Proposition 2023/24:18 *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.*

landen rörande äktenskap och förmynderskap 1. kap. 8 a § stk. 1.

17.4 Behov og problemstillinger

Utvalget har gjennomgått relevant forskning, rapporter og andre kilder og mottatt innspill om hvilke endringer som bør gjøres i utlendingsregelverket for å bedre vernet mot ufrivillige ekteskap og barneekteskap. Utvalget har funnet flere behov og problemområder, som omtales nærmere under utvalgets vurderinger:

- Manglende kunnskap om samtykkealternativet i utlendingsloven § 51 andre ledd kan bidra til at en referanseperson som ikke ønsker familieinnvandring, ikke får utnyttet mulighetene sine fullt ut.
- Avslagshjemmelen i utlendingsloven § 51 andre ledd andre alternativ om ufrivillige ekteskap gjelder ikke for ekteskaplignende forbindelser. Dersom en person er tvunget inn i et utenomrettslig tvangsekteskap og partene har bodd sammen i minst to år eller har felles barn, vil den utenlandske parten ha et rettskrav på en oppholdstillatelse som samboer etter utlendingsloven § 41, forutsatt at de øvrige vilkårene for tillatelse er oppfylt.
- Ekteskap som opprinnelig var frivillig inngått, kan ha utviklet seg til å bli ufrivillig. Et spørsmål er om det er behov for å utvide utlendingsloven § 51 andre ledd andre alternativ om ufrivillige ekteskap til å gjelde ekteskap som opprinnelig var frivillig, men som har utviklet seg til å være ufrivillig.
- Det er uklart om 24-årskravet kan ha uheldige, utilsiktede virkninger.
- Det er behov for å undersøke muligheter for å hindre omgåelse av 24-årskravet gjennom EØS-regelverket.
- Personer som har funksjonsnedsettelse som kan medføre at de ikke er samtykkekompetente, kan være særlig utsatt for transnasjonale tvangsekteskap.
- Bruk av familiemedlemmer eller andre nærstående som tolk i saker som gjelder vold i nære relasjoner (herunder saker om tvangsekteskap), er ikke forenlig med dagens regelverk om bruk av tolk og kan innebære risiko for at den utsatte gir feil eller mangelfull informasjon.

I det følgende utdypes punktene nevnt ovenfor.

17.5 Utvalgets vurderinger og forslag

17.5.1 Bør utlendingsloven § 51 utvides til å omfatte ekteskaplignende forbindelser?

For at myndighetene skal kunne nekte oppholdstillatelse etter dagens utlendingslov § 51 andre ledd andre alternativ, må det være inngått et formelt gyldig ekteskap, enten i Norge eller i utlandet. Verken samboere eller personer som lever i ekteskaplignende forbindelser, er omfattet av bestemmelsen. Utvalget foreslår at utlendingsloven § 51 andre ledd om å nekte oppholdstillatelse for familieinnvandring ved ufrivillige ekteskap utvides til å omfatte ekteskaplignende forbindelser. Dette vil kunne bidra til å forhindre at noen presses inn i et ufrivillig samliv.

Både *Utlendingsdirektoratet* og *Kompetansteamet mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold* har pekt på at avslagshjemmelen etter utlendingsloven § 51 andre ledd andre alternativ om ufrivillige ekteskap ikke gjelder for ekteskaplignende forbindelser, og at dette er uheldig. Dersom en person er tvunget inn i et utenomrettslig tvangsekteskap og partene har bodd sammen i minst to år eller har felles barn, vil den utenlandske parten ha et rettskrav på en oppholdstillatelse som samboer etter utlendingsloven § 41 forutsatt at de øvrige vilkårene for tillatelse er oppfylt. Utlendingsmyndighetene vil derfor ikke kunne avslå søknaden, selv om det er sannsynlighetsovervekt for at det utenomrettslige ekteskapet er inngått mot en av eller begge partenes vilje. Utlendingsdirektoratet mener at dette er særlig problematisk i saker som involverer personer som var mindreårige på tidspunktet da den religiøse vigselen ble gjennomført. Å utvide utlendingsloven § 51 andre ledd til å omfatte ekteskaplignende forbindelser vil kunne avhjelpe dette.

Også lagmannsrettens avgjørelse LB-2020-70447 peker på denne problemstillingen.²⁶ I denne saken avsto Utlendingsnemnda en søknad om familieinnvandring fra en 21 år gammel syrisk kvinne og hennes to barn som ønsket å gjenforenes med en flyktning med lovlig opphold i Norge. Kvinnen og flyktingen ble gift da hun var elleve til tolv år gammel, og de fikk to barn før hun fylte 18 år. Lagmannsretten kom med følgende uttalelse om forholdet mellom oppholdstillatelse for ektefeller og oppholdstillatelse for samboere:

²⁶ Saken ble også behandlet i Høyesterettsdom HR-2021-1345-A.

Lagmannsretten finn grunn til å nemna at dersom det i denne saka ikkje hadde vore eit gyldig ekteskapet i heimlandet, til dømes slik at det var tale om eit religiøst ekteskap med mindreårig som ikkje var juridisk bindande, så meiner lagmannsretten at utlendingslova § 41 heller ikkje kan tolkast slik at den reservasjonslaust gjev krav på opphaldsløyve så sant partane har felles born og ein intensjon om halda fram med samlivet. Lagmannsretten meiner at det i eit slikt tilfelle ville ha blitt eit spørsmål om det var grunnlag for å tolka ordlyden i utlendingslova § 41 innskrenkande, blant anna ut frå samanhengen med utlendingslova § 40 jf. ekteskapslova § 18 a og dei folkerettslege pliktene til Noreg knytt til å motarbeida tvangsekteskap og seksuelt misbruk av born. Slik lagmannsretten ser det, har utlendingslova § 41 fått ei uheldig utforming ved at ordlyden ikkje reflekterer at det må skje ei breiare vurdering i slike tilfelle.

Utvalget er enig i at utlendingsloven § 51 andre ledd andre alternativ bør utvides til å omfatte ekteskapslignende forbindelser, slik at det fanger opp både ufrivillige ekteskap og ufrivillige ekteskapslignende forbindelser. Ved den nærmere vurderingen av hva som utgjør en «ekteskapslignende forbindelse», og når denne anses tilstrekkelig fast, mener utvalget at det bør ses hen til straffeloven § 253 om tvangsekteskap. Bestemmelsen rammer også tilfeller der den fornærmede tvinges inn i en «ekteskapslignende forbindelse», jf. § 253 første ledd bokstav b. I vurderingen av om det foreligger en slik ekteskapslignende forbindelse, skal det legges vekt på om forbindelsen er varig, oppleves som bindende og etablerer rettslige, religiøse, sosiale eller kulturelle rettigheter og plikter mellom partene. I forarbeidene er denne vurderingen utdypet:

En 'ekteskapslignende forbindelse' kan ha mangfoldige uttrykk. For å gi bedre veiledning i randsonen, angis det i lovbestemmelsen hva det skal legges vekt på i vurderingen. Det skal legges vekt på tre momenter. For det første skal det legges vekt på om forbindelsen er varig. Den må være av en viss fast karakter. Normalt vil ekteskapslignende forbindelser i utgangspunktet være tidsbegrensede. Det kan likevel tenkes tidsbegrensede ekteskapslignende forbindelser. For det andre skal det legges vekt på om forbindelsen oppleves som bindende for partene selv og for deres sosiale krets. For det tredje skal det legges vekt på om

forbindelsen etablerer rettigheter og plikter mellom partene. Disse kan bygge på både formelle og uformelle normer. Rettighetene og pliktene kan være av en type rettslig karakter som ikke anerkjennes i Norge. De kan også være av religiøs, kulturell eller sosial natur. Det er delvis overlap og ikke noe klart skille mellom de nevnte kategoriene. Rettighetene og pliktene kan for eksempel gjelde reproduksjon og seksuell omgang. Ordlyden stiller ikke krav om jevnbyrdighet mellom partene.²⁷

Videre står det i forarbeidene at det er tilstrekkelig å tvinge noen «inn i» en ekteskapslignende forbindelse, og at det er uten betydning hvordan forbindelsen nærmere bestemt etableres.

Det stilles ikke krav til at det skjer gjennom en seremoniell inngåelse eller vielse. Det er heller ikke nødvendig at forbindelsen etableres på et bestemt tidspunkt. Etter omstendighetene kan en person tvinges inn i en slik forbindelse over tid.²⁸

Utvalget foreslår at det ved vurderingen av om det foreligger en ekteskapslignende forbindelse etter utlendingsloven § 51, legges til grunn en tilsvarende forståelse som den omtalt i forarbeidene til straffeloven sitert ovenfor.

Forslagets forhold til menneskerettslige forpliktelser

Utvalget mener at å utvide loven til å omfatte ekteskapslignende forbindelser er egnet til å motvirke ufrivillig samliv og omgåelse av norske ekteskapsregler, og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den enkelte. Utvidelsen vil gi tydelige signaler om at tvungen samliv ikke danner grunnlag for oppholdstillatelse for familieinnvandring til Norge. Forarbeidene til lovens § 51 andre ledd viser til at det å bli presset inn i et ekteskap mot sin vilje er et alvorlig overgrep, og den tydelige koblingen mellom ekteskapspress og migrasjonsmotive tilsa en tydelig hjemmel i utlendingsloven for å nekte opphold.²⁹ Utvalget mener at en tilsvarende begrunnelse gjelder i saker med ekteskapslignende forbindelser. Hvis tiltaket ikke innføres, vil personer som tvinges inn i et samliv, ha et dårligere vern enn personer som tvinges inn i et ekteskap.

Formålet med utvidelsen av utlendingsloven § 51 andre ledd er å bidra til å forhindre at noen presses inn i et ufrivillig samliv. Dette er et legi-

²⁷ Prop. 66 L (2019–2020) merknader til straffeloven 2005 § 253.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ot.prp. nr. 109 (2004–2005) punkt 4.5.3.

timt formål som har til hensikt å beskytte de utsattes rettigheter og friheter. Ufrivillige samliv innebærer et overgrep mot den enkeltes rettigheter og friheter og norske myndigheter er forpliktet gjennom en rekke konvensjoner til å forebygge og beskytte den enkelte mot ufrivillig samliv.

Å unnlate å innvilge oppholdstillatelse i tilfeller hvor det foreligger et etablert familieliv, kan medføre at familien blir splittet. For at det ikke skal innebære en krenkelse av EMK artikkel 8, må et slikt vedtak vurderes opp mot de kriteriene som følger av EMK artikkel 8 nr. 2. Et inngrep i retten til familieliv vil kunne rettferdiggjøres i behovet for å beskytte de utsatte mot tvangsekteskap og barneekteskap, og formålet om å hindre at muligheten for en oppholdstillatelse blir et motiv for tvangsekteskapet. Hvorvidt er slikt inngrep vil være forholdsmessig vil avhenge av de konkrete omstendighetene i saken, herunder de eventuelt berørte barnas beste.

17.5.2 Bør utlendingsloven § 51 utvides til å omfatte ekteskapeleg fangenskap?

Utvalget anbefaler ikke at utlendingsloven § 51 andre ledd utvides til å omfatte tilfeller der ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen ble inngått frivillig, men der en av eller begge partene tvinges eller opplever å være tvunget til å bli værende i forholdet.

I sine innspill til utvalget har Utlendingsdirektoratet gitt uttrykk for at det er behov for å utvide ordlyden i utlendingsloven § 51 andre ledd slik at ufrivillighet ikke bare knyttes til vigselstidspunktet, men også til tilfeller hvor det er sannsynlighetsovervekt for at en av eller begge partene må bli i ekteskapet mot sin vilje (ekteskapeleg fangenskap). Ifølge direktoratet kan de samme mekanismene som gjør at personer tvinges inn i et ekteskap, også gjøre at personer tvinges til å bli værende i ekteskapet. Dagens utlendingslov gir ikke hjemmel til å avslå en søknad om oppholdstillatelse i slike tilfeller, heller ikke der referansepersonen eller søkeren gir direkte opplysninger om at de forblir i ekteskapet mot sin vilje.

Det kan være flere grunner til at partene opplever å være tvunget til å forbli i et ekteskap eller et samliv som opprinnelig var frivillig. Slike grunner kan være økonomisk avhengighet av ektefellen, press fra familien, frykt for å miste kontakten med barna eller frykt for å miste oppholdstillatelsen i Norge. Det er også ulike grader av press: Presset kan utøves aktivt av samlivspartneren eller øvrige familiemedlemmer, eller det kan utø-

ves mer passivt ved at den utsatte ikke opplever at en avslutning av samlivet er et reelt valg. Presset vil kunne oppleves særlig sterkt der ekteparet lever under en æreskodeks hvor et ekteskapsbrudd påfører storfamilien et såkalt ærestap. Det kan ramme enten referansepersonen eller utlendingen (søkeren) eller begge, og det kan oppstå både før og etter at utlendingen har fått innvilget en oppholdstillatelse for familieinnvandring.

I vurderingen av om dette bør omfattes av utlendingsloven § 51 andre ledd, kan det skilles mellom tilfellene der det søkes om oppholdstillatelse for første gang før utlendingen kommer til Norge (*førstegangssøknad*), og de tilfellene der utlendingen allerede befinner seg i Norge på grunnlag av familieinnvandring og ønsker å fornye sin oppholdstillatelse (*fornyelsestilfeller*).

Ufrivillige samliv ved fornyelsestilfeller

Utvalget mener at utlendingsmyndighetene ikke skal ha i oppgave å beskytte utlendinger eller referansepersoner som opplever seg tvunget til å forbli i ekteskapet eller samlivet, gjennom en avslags hjemmel i saker om *fornyelse* av en oppholdstillatelse for familieinnvandring. Utlendingsmyndighetene bør ikke ha en rolle i å undersøke om et samliv har utviklet seg til å være ufrivillig, når referansepersonen eller søkeren ikke selv har tatt skritt for å komme seg ut av samlivet. Det er også risiko for at et eventuelt avslag vil kunne medføre at referansepersonen tas med til utlandet mot sin vilje for å leve sammen med utlendingen der.

Etter gjeldende regler vil referansepersonen fortsatt kunne nekte å signere samtykkeerklæringen til en fornyelsessøknad. Utlendingsmyndighetene kan da med hjemmel i utlendingsloven § 51 andre ledd første alternativ nekte å fornye oppholdstillatelsen fordi referansepersonen ikke lenger gir sitt samtykke til oppholdstillatelse for familieinnvandring. Dessuten kan både referansepersonen og utlendingen bryte samlivet, for eksempel gjennom å benytte seg av krisesentertilbud. Utlendingsmyndighetene kan med hjemmel i bo-sammen-vilkåret i lovens § 40 tredje ledd tilbakekalle eller nekte å fornye oppholdstillatelsen til utlendingen med mindre utlendingen kvalifiserer til et alternativt oppholdsgrunnlag. Et slikt oppholdsgrunnlag kan være lovens § 53 første ledd bokstav om mishandling, lovens § 52 om samværssordning dersom partene har felles barn, og lovens § 38 hvis det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

Ufrivillige samliv ved førstegangssøknader

I saker om *førstegangstillatelse* kan det stille seg annerledes. I forbindelse med en førstegangssøknad befinner søkeren seg vanligvis i utlandet. Dersom et ekteskap eller et samboerskap med grunnlag i en ekteskapslignende forbindelse har utviklet seg til å bli ufrivillig, kan det være større grunn til at utlendingsmyndighetene bør ha hjemmel til å avslå en slik søknad, på samme måte som i tilfeller der selve ekteskapsinngåelsen har vært ufrivillig. Det er imidlertid grunn til å være forsiktig med å gi utlendingsmyndighetene en rolle hvor de skal vurdere om et frivillig ekteskap har utviklet seg til et tvangsekteskap. Det må kunne forventes at søkeren kan trekke sin søknad eller at referansepersonen kan nekte å signere samtykkeerklæringen dersom de ikke ønsker familieinnvandring fordi ekteskapet ikke lenger er frivillig. Utvalget er i tvil om hva som vil være den beste løsningen.

17.5.3 Bør samtykkealternativet i utlendingsloven § 51 første ledd synliggjøres i eget ledd?

Utvalget foreslår at det gjøres mindre tekniske justeringer i oppbyggingen av utlendingsloven § 51 andre ledd om unntak fra retten til familieinnvandring ved at samtykkealternativet og ufrivillighetsalternativet synliggjøres som to bokstaver, a og b, i bestemmelsens andre ledd.

Både Utlendingsdirektoratet og rapporten *Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket* peker på at det er behov for å tydeliggjøre og synliggjøre at det at referansepersonen ikke samtykker, er et selvstendig avslagsgrunnlag.³⁰ Utvalget støtter dette og ser at det kan gjøres med enkle regeltekniske grep. Utvalget gjør likevel oppmerksom på at endringen kan føre til behov for endringer i tekniske løsninger som saksbehandlingssystemer og statistikkprogrammer, se eget kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalget foreslår tilsvarende endring av utlendingsloven § 120 sjette ledd som gjelder for EØS-borgere og deres familiemedlemmer.

17.5.4 Bør sentrale momenter som inngår i utlendingsloven § 51 andre ledd forskriftsfestes?

Utvalget anbefaler at utlendingsforskriften framhever enkelte sentrale momenter som inngår i

vurderingen etter utlendingsloven § 51 andre ledd av om et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse er inngått mot en av eller begge partenes vilje. Bestemmelsen har allerede en forskriftshjemmel i siste ledd som gir anledning til forskriftsregulering.

Utvalget anbefaler at det vurderes nærmere om også andre momenter bør forskriftsfestes, og har derfor ikke fremmet et konkret forslag til forskriftsbestemmelse. Selv om momentene allerede tillegges vekt etter gjeldende rett, er det etter utvalgets vurdering behov for å gjøre en vurdering opp mot menneskerettslige forpliktelser.

Momenter som inngår i vurderingen av om et ekteskap er ufrivillig, står i dag i Utlendingsdirektoratets rundskriv RUDI-2013-010.³¹ Enkelte momenter er generelle og avhenger av de konkrete forholdene i saken, og disse er mest egnet for å reguleres i rundskriv. Andre momenter er imidlertid mer spesifikke og kan egne seg som eksempler på momenter i vurderingen som bør synliggjøres i forskriftsform. Rundskrivet peker blant annet på disse momentene:

- Partene er i slekt.
- Ekteskapet er arrangert, og foreldrene eller annen familie har vært aktive i valg av ektefelle og organisering av ekteskapet.
- Ekteskapet ble bestemt i barndommen eller før en av partene hadde fylt 18 år.
- Partene ble forlovet, gift eller religiøst gift før en av partene hadde fylt 18 år.
- Partene har ikke truffet hverandre fysisk forut for ekteskapet.
- Partene har deltatt lite i bryllupsforberedelsene.
- Referansepersonen var ukjent med at hen skulle til utlandet før avreise.
- Partene hadde lite kontakt før og etter forlovelse og ekteskapsinngåelse.
- Referansepersonen har avbrutt utdannelsen sin i forbindelse med ekteskapet.
- Referansepersonene og/eller søkeren giftet seg samtidig som andre familiemedlemmer.
- To eller flere søsken i én familie har inngått ekteskap med søsken i en annen familie.
- Ekteskapsinngåelsen skjer under et ferieopphold som kom overraskende på referansepersonen.
- Søkeren eller referansepersonen er utsatt for negativ sosial kontroll.
- Partene er klart ujevne i alder eller mental utvikling.

³⁰ Lidén mfl. 2015.

³¹ Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2013-010 punkt 7.1.

- Andre i nær familie har blitt utsatt for tvangsekteskap.

Et moment fra Utlendingsdirektoratets rundskriv som kan løftes fram i en forskriftsbestemmelse, er at partene er i slekt. Både RISK, Kripos og en politietforsker ved Oslo politidistrikt har i sine innlegg til utvalget vist til erfaring med at søskenbarnektenskap innebærer en risiko for elementer av tvang. Utlendingsdirektoratet viser i sine to høringssvar til Barne- og familiedepartementets forslag om forbud mot søskenbarnektenskap mv. til at i en rekke saker hvor direktoratet mistenker tvangsekteskap, er partene i nær slekt med hverandre, og flere av dem er søskenbarn.³² I perioden fra 2018 til 2023 avsto direktoratet 61 søknader om familieinnvandring med begrunnelse i at ekteskapet mest sannsynlig ble inngått mot en av eller begge partenes vilje. Av disse 61 avslagene gjaldt 30 ekteskap mellom søskenbarn, og 13 gjaldt ekteskap mellom personer som er i slekt på annen måte.³³ Direktoratet understreker at de også har erfaring med familieinnvandringssaker der det er inngått frivillige ekteskap mellom søskenbarn.³⁴

Lovutvalget har som omtalt i forrige kapittel ikke tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å anbefale et generelt forbud mot søskenbarnektenskap. Likevel mener utvalget at det kan være grunn til å forskriftsfeste at søskenbarnektenskap er et moment som kan tillegges vekt i utlendingsmyndighetenes vurdering av om et ekteskap er frivillig eller inngått mot en av eller begge partenes vilje. Ettersom dette er et moment som allerede tillegges vekt, vil det gi større forutberegnelighet at momentet er løftet fram i forskriften. Videre vil en slik synliggjøring kunne vise støtte til utsatte som risikerer tvangsekteskap med et søskenbarn eller en annen slektning. Foreldre i Norge kan også være utsatt for press fra sin familie i hjemlandet til å tillate ekteskap mellom egne barn og deres søskenbarn. Det kan derfor være en støtte for foreldre som ønsker å følge barnas ønsker, at de kan vise til at søskenbarnektenskap kan vurderes som tvangsekteskap og ikke danne grunnlag for familieinnvandring. Med nær slekt menes onkler, tanter, nieser, nevøer og søskenbarn.

Et annet moment som kan løftes fram i en forskriftsbestemmelse, er at partene er *klart ujevne i alder eller mental utvikling*. Dette vil bidra til å styrke rettsvernet til utsatte unge og utsatte med

funksjonsnedsettelse. Flere av innspillene utvalget har mottatt, viser til at personer med funksjonsnedsettelse er en særlig sårbar gruppe i saker om tvangsekteskap og familieinnvandring. Personer som for eksempel har nedsatt kognitiv funksjon, kan mangle informasjon som er relevant for å kunne ta beslutninger. Ettersom de er avhengig av foreldrene eller andre omsorgspersoner, er de særlig sårbare for utnyttelse, press og manipulering. De kan være forledet av familien til å tro at ekteskapet skal sikre at de får en omsorgspartner, uten at de forstår hva ekteskapet innebærer. Den andre ektefellen kan også være ukjent med funksjonsnedsettelsen eller være overtalt til å inngå ekteskapet for å få oppholdstillatelse i Norge, mot å være hushjelp eller omsorgsgiver for den andre ektefellen.

Et tredje moment som kan løftes fram i en forskriftsbestemmelse, er at *partene ble forlovet, gift eller religiøst gift før begge hadde fylt 18 år*. Som omtalt i kapittel 3 har hjelpeapparatet erfaring med at unge mennesker blir viet religiøst eller forlovet i ung alder for å binde dem, og at de senere blir viet formelt ved fylte 18 år. På den måten blir de unge frarøvet reell bestemmelsesrett ved fylte 18 år. Det å forskriftsfeste dette momentet vil kunne bidra til å synliggjøre de utsattes selvbestemmelsesrett.

Det kan ha preventiv effekt å synliggjøre enkelte sentrale momenter som forbindes med ufrivillig ekteskap. Det kan også bidra til å styrke de utsattes rettsvern og selvbestemmelsesrett. En ulempe ved å forskriftsfeste momentene er at det å løfte fram visse momenter kan føre til at andre viktige momenter ikke tillegges vekt. Utvalget mener at dette kan løses ved at det presiseres at det dreier seg om momenter som «skal normalt legges vekt på» av utlendingsmyndighetene, og at momentene ikke er uttømmende.

17.5.5 Bør intervjuordningen gjøres mer fleksibel?

Utlendingsdirektoratet har gitt utvalget innspill om at den gjeldende intervjuordningen, der man intervjuer referansepersonen for å avdekke om ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje, har vært ressurskrevende og medført lang saksbehandlingstid. Denne ordningen har gått på bekostning av behandlingen av saker der det er mistanke om ufrivillighet. Utlendingsdirektoratet ønsker derfor større fleksibilitet i praktiseringen av intervjukravet.

Utvalget utelukker ikke at lang ventetid for referansepersonen blir intervjuet, kan ha betyd-

³² Utlendingsdirektoratets høringssvar 27. september 2023.

³³ Utlendingsdirektoratets høringssvar 14. desember 2023.

³⁴ Utlendingsdirektoratets høringssvar 27. september 2023.

ning for rettsvernet til personer som er utsatt for ufrivillige ekteskap, og deres mulighet til å be om hjelp og gi opplysninger om eventuell tvang. Det følger av utlendingsloven § 56 (om søknad om oppholdstillatelse) at det kan gjøres unntak fra intervjuordningen gjennom forskrift, jf. bestemmelsens sjette ledd. Utvalget mener at departementet er nærmest til å vurdere ressursutfordringene som Utlendingsdirektoratet møter i disse sakene, og behovet for unntak.

17.5.6 Bør det gjelde krav om bruk av tolk i intervjuene?

Utvalget mener at det kan utledes en plikt til å bruke tolk i saker der referansepersonen intervjues på grunn av mistanke om ufrivillig ekteskap, etter tolkeloven § 6. Utvalget foreslår derfor ingen lovendringer, men ser det som hensiktsmessig at bruken av tolk presiseres nærmere i rundskriv.

Bruk av tolk er regulert i lov av 11. juni 2021 nr. 79 om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven). Tolkeloven § 6 pålegger offentlige myndigheter plikt til å bruke tolk når forvaltningsorganet og den enkelte ikke kan foregå kommunisere forsvarlig på et felles språk. Plikten til å bruke tolk kan etter lovens § 6 følge av særlovgivning eller av den generelle plikten til å bruke tolk når «det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste», jf. lovens § 6 første ledd første og andre punktum. Etter tolkeloven § 7 skal tolken være kvalifisert.

I forarbeidene til tolkeloven § 6 framgår det at plikten som utledes av utlendingsloven § 81 om utlendingens rett til å uttale seg, er begrenset til konkrete sakstyper, hovedsakelig saker om tilbakekall av oppholdstillatelse, utvisning og asyl. Derfor vil plikten suppleres av den generelle plikten i tolkeloven § 6 første ledd andre punktum.³⁵ I saker hvor utlendingsmyndighetene mistenker tvangsekteskap, legger utvalget til grunn at utlendingsmyndighetene har plikt til å bruke tolk for å «ivareta hensynet til rettssikkerheten» til referansepersonen. Hensynet til sakens opplysning og hensynet til referansepersonen taler for at en slik plikt bør gjelde. Utvalget mener at plikten bør synliggjøres, for eksempel i rundskriv.

Da intervjuordningen ble innført, la departementet til grunn at ordningen ikke ville øke det totale ressursbehovet i forbindelse med saksbehandlingen, men at det ville skje en delvis overflytting av ressursbelastningen fra utenriksstasjo-

nene til politiet.³⁶ Det ble anslått at det ville gjennomføres 250 intervjuer i året fordelt på landets distrikter, og at det neppe ville omfatte mer enn et halvt til ett årsverk ved det enkelte distriktet. Bruk av tolk ble ikke kommentert særskilt, og departementet la til grunn at eventuelle merkostnader som intervjuordningen medfører, ville kunne dekkes innenfor gjeldende budsjettrammer.³⁷ Dette kan ha sammenheng med at bruk av tolk etter utlendingsloven § 81 i utgangspunktet ikke gjelder saker om familieinnvandring, og at det i disse sakene er forutsatt at *utlendingen* selv må ta ansvaret for å kunne kommunisere med norske myndigheter.³⁸

Utvalget mener at det i dag finnes mer kunnskap om behovet for tolk og farene ved å bruke familiemedlemmer og andre ukvalifiserte personer som tolker. Derfor er det nødvendig å tydeliggjøre at utlendingsmyndighetene har ansvaret for bruken av tolk i forbindelse med intervjuordningen.

17.5.7 Er det behov for endringer i 24-årskravet for familieetablering?

Utvalget har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere behovet for endringer i utlendingsloven § 41 a om 24-årskravet for familieetablering, men anbefaler at vilkårets tilsiktede og utilsiktede virkninger utredes nærmere.

Kripos har gitt innspill om at utlendingsloven § 41 a om 24-årskravet bør gjelde både ved familieetablering og ved familiegjennomføring, og har anbefalt at bestemmelsen endres slik at den får anvendelse ved familiegjennomføring dersom det er sannsynlig at ekteskapet ble inngått som følge av tvang. Utvalget mener at en slik endring er overflødig sett i sammenheng med lovens § 51 andre ledd andre alternativ. Hvorvidt ekteskapet er inngått under tvang, vurderes i alle saker hvor det er indikator for at det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje, uavhengig av om saken gjelder familieetablering eller familiegjennomføring.

Utlendingsdirektoratet og Kompetanseteamet har gitt innspill til utvalget om at 24-årskravet kan ha fått uheldige virkninger for unge utsatte og gjort det vanskeligere å identifisere mulige ofre. Ufrivillige ekteskap identifiseres ofte ikke før det søkes om familieinnvandring.³⁹ Derfor er det risiko for at de utsatte giftes bort i ung alder uten

³⁵ Prop. 156 L (2020–2021) punkt 5.1.4.2.

³⁶ Ot.prp. nr. 109 (2004–2005) punkt 4.4.3.

³⁷ Ot.prp. nr. 109 (2004–2005) punkt 4.4.7.

³⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 17.1.5.5.

at de fanges opp av hjelpeapparatet. Det er også en risiko for at de utsatte gir etter for presset fordi ekteskapsinngåelsen ligger tilbake i tid og søknaden utsettes til den utsatte har fylt 24 år. Kompetanseteamet har erfaring med at kvinner som blir tvangsgiftet, holdes tilbake i utlandet til de er blitt gravide, da det er en utbredt oppfatning at det vil være lettere å få familieinnvandringstillatelse dersom ektefellene har felles barn. De unge utsatte står derfor overfor et vanskelig dilemma: bruke prevensjon for å unngå graviditet og risikere å bli holdt tilbake i utlandet i lengre tid eller bli raskt gravid for å kunne returnere til Norge. Både Utlendingsdirektoratet og Kompetanseteamet har erfaring med saker der kvinner har blitt utsatt for grov vold i utlandet fordi de har brukt prevensjon.⁴⁰

Slik utvalget forstår innspillet fra Utlendingsdirektoratet og Kompetanseteamet, kan det se ut som 24-årskravet forsinker søknaden om familieinnvandring, men ikke nødvendigvis det ufrivillige ekteskapet. Når det går lang tid før det fremmes en søknad om oppholdstillatelse, har den utsatte allerede opplevd flere år med overgrep. Referansepersonen som venter på å få hentet ektefellen, kan også oppleve å få livsutfoldelsen sin sterkt begrenset av familien, som vil hindre «usømmelig atferd» som kan skade familiens anseelse, inntil ektefellen kommer. Både menn og kvinner er utsatt for dette. En viktig motivasjon bak ufrivillige ekteskap er nemlig å kontrollere unges seksualitet. Dette kan etter utvalgets oppfatning tale for at 24-årskravet bør oppheves eller senkes, slik at søknaden om familieinnvandring fremmes så snart ekteskapet er inngått, noe som gir utlendingsmyndighetene mulighet til å avdekke ufrivillighet og tvang. At ekteskapet blir inngått i ung alder, vil i seg selv være en indikator på ufrivillighet.

På den andre siden har kravet en signaleffekt og kan virke preventivt. Tabell 3.2 viser en nedgang i antallet søknader som blir avslått fordi 24-årskravet ikke er oppfylt. Dersom kravet fjernes, vil det kunne føre til at flere personer presses inn i ufrivillige ekteskap i ung alder. Utvalget viser til at både Kripos og Utlendingsnemnda erfarer at miljøene i Norge hvor tvangsekteskap skjer, har en betydelig evne til å tilpasse seg regelverket for familieinnvandring.

Utvalget vil også trekke fram at ekteskapspresset kan være forskjøvet i tid, og at tiltakene

mot ufrivillige ekteskap som er rettet mot unge utsatte, ikke nødvendigvis er effektive i møte med eldre referansepersoner. Før 24-årskravet ble innført, gjennomførte Lidén (2015) en undersøkelse av tiltak mot tvangsekteskap i ekteskapsloven. Undersøkelsen viste at det er klare tendenser til at flere unge tar høyere utdanning før ekteskap inngås, og at ekteskapsalderen blir stadig høyere. Bare et lite mindretall inngikk ekteskap mellom 18 og 20 år, og stadig færre inngikk ekteskap mellom 20 og 25 år. Undersøkelsen viste også at halvparten av avslagene på grunn av ufrivillig ekteskap etter utlendingsloven § 51 andre ledd gjaldt personer over 25 år, og at dette kunne tyde på at ekteskapspresset utsettes og slår inn med full styrke når den utsatte har gjennomført høyere utdanning og har de nødvendige forutsetningene for å oppfylle vilkårene for familieinnvandring.

Utvalget har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere 24-årskravet nærmere, men anbefaler at det gjennomføres studier ettersom det kan se ut som vilkåret kan ha utilsiktede virkninger som kan være alvorlige for personer som er presset inn i ufrivillige ekteskap og ekteskapslignende forbindelser.

Utvalget viser også til Utlendingsdirektoratets innspill om at 24-årskravet omgås gjennom EØS-regelverket, og at det mangler tiltak som imøtekommer dette. Direktoratet har erfaringer med at personer som ikke er fylt 24 år, gjerne flytter midlertidig til et annet EØS-land, eksempelvis Sverige, og bor der lenge nok til å kunne bruke retten til fri bevegelighet. Deretter søker ektefellene om familieinnvandring etter kapittel 13, som gjelder for EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Denne gruppen er ikke omfattet av 24-årskravet. Utvalget anbefaler at dette utredes nærmere.

17.5.8 Om forholdet mellom unntak fra retten til familieinnvandring og omgåelse

Utlendingsnemnda anbefaler utvalget å se på sammenhengen mellom hjemmelen til å nekte familieinnvandring når det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje (utlendingsloven § 51 andre ledd), og hjemmelen til å nekte familieinnvandring når det er sannsynlig at det hovedsakelige formålet med ekteskapet er å sikre et oppholdsgrunnlag for den utenlandske ektefellen (utlendingsloven § 40 fjerde ledd). Nemnda ber utvalget særskilt vurdere om utlendingsloven § 40 fjerde ledd kan eller bør anvendes i de tilfellene der motivet om opphold kommer fra andre enn

³⁹ Kompetanseteamets presentasjon for utvalget 11. mars 2022.

⁴⁰ Innspill til utvalget.

utlendingen selv, typisk utlendingens egen familie.

Utvalget har ikke inkludert dette temaet i arbeidet, men mener det bør vurderes om problemstillingen bør følges opp nærmere.

Kapittel 18

Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag

18.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer utvalget om personer som utsettes for alvorlige former for negativ sosial kontroll og psykisk vold, har et tilstrekkelig godt rettsvern etter utlendingslovens regler om oppholdstillatelse. Videre vurderer utvalget om begrepet negativ sosial kontroll bør tas inn i utlendingsloven for å tydeliggjøre når personer som er utsatt for slik kontroll, kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Utvalget vurderer også om utlendingslovens regler i tilstrekkelig grad er egnet til å beskytte barn og unge utsatt for mishandling eller omsorgssvikt, for eksempel som følge av negativ sosial kontroll.

Utlendingsloven inneholder ingen bestemmelser som direkte angir når negativ sosial kontroll, eller psykisk vold kan danne grunnlag for oppholdstillatelse. Det er imidlertid særlig to lovbestemmelser hvor slike former for krenkelser skal inngå i vurderingen av om det skal eller kan gis oppholdstillatelse: utlendingsloven § 53 første og andre ledd om opphold på selvstendig grunnlag når samlivet er opphørt, og utlendingsloven § 38 om opphold grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Utlendingsloven § 53 første og andre ledd gjelder for personer som er i Norge på grunnlag av familieinnvandring, mens lovens § 38 er en generell sikkerhetsventil for å fange opp tilfeller der regelverket slår urimelig ut for den enkelte. Utvalget vurderer når negativ sosial kontroll kan føre til oppholdstillatelse etter disse to bestemmelsene, jf. mandatets bokstav a.

Utvalget har mottatt innspill om at utlendingsregelverket ikke gir personer som er utsatt for mishandling, herunder negativ sosial kontroll og psykisk vold, godt nok rettsvern. Særlig gjelder dette kvinner og barn som er i Norge på grunnlag av familieinnvandring.¹ Innspillene viser blant annet til at terskelen for å definere noe som mishandling etter lovens § 53 første ledd bokstav b, er for høy. Videre blir det vist til at kravet om at personer på familieinnvandring må bo sammen med

det herboende familiemedlemmet for at oppholdstillatelsen skal bestå, setter utlendingen i et sterkt avhengighetsforhold til referansepersonen. Utlendinger som har en oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring kan også bli nektet å ta arbeid eller delta på norskkurs, noe som kan innebære at de senere ikke oppfyller vilkårene for å få en permanent oppholdstillatelse. Det blir også vist til at bo-sammen vilkåret kan få negative virkninger for barn og unge som selv er referansepersoner for medfølgende foreldre og søsken. Dersom barnet eller den unge søker hjelp til å flytte ut av en familie hvor de er utsatt for mishandling, risikerer familiemedlemmene å miste sin oppholdstillatelse, noe som legger sterkt press på voldsutsatte barn og unge. Under gjeldende rett redegjør utvalget derfor også for bo-sammen kravet i utlendingslovens regler om familieinnvandring.

18.2 Gjeldende rett

18.2.1 Menneskerettslige rammer

Utlendingsloven gjelder med de begrensninger som følger av Grunnloven, og skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling, jf. utlendingsloven § 3. Grunnloven regulerer ikke retten til innvandring til riket, og den gir heller ikke utlendinger rettskrav på bestemte former for oppholdstillatelse i Norge, se punkt 17.2. Grunnloven inneholder likevel skranke på utlendingsrettens område, fordi grunnlovsrettighetene i utgangspunktet gjelder alle som oppholder seg i Norge.

Norske myndigheter er forpliktet til å verne individet mot vold, overgrep og annen inhuman behandling. Grunnloven § 102 og Den europeiske

¹ Blant annet Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-senteret), IMDis mangfoldsrådgivere, Romerike krisesenter, Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Utlendingsdirektoratet (UDI).

menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 verner om individets privatliv som blant annet omfatter den enkeltes fysiske og psykiske integritet og personlig autonomi. Å bli utsatt for vold og andre overgrep, utgjør et inngrep i retten til privatliv.² Mer alvorlig vold vil kunne rammes av Grunnloven § 93 andre ledd og EMK artikkel 2 om retten til liv og artikkel 3 om forbudet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling, for eksempel kjønnslemlestelse.³ Etter praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen er statene pålagt å aktivt hindre at mennesker blir utsatt for behandling i strid med disse forutsetningene. Dette inkluderer å avstå fra å deportere personer som risikerer behandling i strid med artikkel 3, jf. EMD avgjørelse *R. D. mot Frankrike*. Saken gjaldt en kvinne fra Guinea som søkte asyl i Frankrike fordi hun hadde blitt utsatt for alvorlig og gjentakende vold etter å ha krenket familiens ære ved å bli sammen og få barn med en ikke-muslimsk mann. Søknaden ble avslått av franske myndigheter og kvinnen skulle deporteres tilbake til Guinea. EMD fant at gjennomføringen av deportasjonsvedtaket medførte en alvorlig risiko for at kvinnen ville bli utsatt for behandling i strid med artikkel 3.⁴

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) artikkel 59 nr. 1 pålegger partene gjennom lovgivning eller på annen måte å treffe tiltak som er nødvendige for å sikre at et offer etter søknad får selvstendig oppholdstillatelse («autonomous residence permit»), dersom ekteskapet eller forholdet blir oppløst og situasjonen er svært vanskelig («particularly difficult circumstances»). Dette gjelder uavhengig av hvor lenge ekteskapet eller forholdet har vart. Begrepet offer («victim») i konvensjonen betyr enhver fysisk person som er utsatt for vold eller vold i nære relasjoner, jf. artikkel 3 bokstav e. Å være et offer for former for vold som omtales i konvensjonen, fra en ektefelle eller en partner, eller som tolereres av ektefellen eller partneren, regnes etter artikkel 59 nr. 1 som «particular difficult circumstances».⁵ Vilkårene for å gi selvstendig tillatelse samt hvor lenge den skal gjelde, kan fastsettes i intern rett, jf. artikkel 59 nr. 1 siste punktum.

² Se f.eks. *Bevacqua og S mot Bulgaria* 12. juni 2008, saksnr. 71127/01 (avsnitt 77-84).

³ Se f.eks. *Izevbekhai mfl. mot Irland* 17. mai 2011, saksnr. 43408/08 (avsnitt 72).

⁴ *R. D. mot Frankrike* 16 juni 2016, saksnr. 34648/14 (avsnitt 37-45).

⁵ Europarådet 2011: avsnitt 303.

I Europarådets parlamentarikerforsamlings resolusjon nr. 2481 om *Finding solutions for marital captivity* fra 2023 oppfordres medlemsstatene til å finne løsninger for ekteskapeleg fangenskap og til å få slutt på menneskerettighetsbruddene det forårsaker.⁶ Dette kan ifølge Europarådet blant annet gjøres gjennom å sikre en effektiv gjennomføring av Istanbul-konvensjon artikkel 59, og å sikre at utenlandske ektefeller ikke blir fanget i ekteskapet av frykt for å miste oppholdstillatelsen.⁷ Europarådet anbefaler også at innvandrerkvinner som flytter til et annet land for å bo sammen med en ektefelle eller samlivspartner, bør gis informasjon på sitt morsmål om sine rettigheter og om hvor de kan få hjelp, før de ankommer oppholdslandet.⁸

Også andre menneskerettigheter kan være av betydning. Likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet i Grunnloven § 98, og FNs kvinne-diskrimineringskonvensjon pålegger Norge en positiv forpliktelse til å sikre likestilling mellom kjønnene og til å beskytte kvinner mot alle former for diskriminering på grunnlag av kjønn, jf. konvensjonens fortale og artikkel 1. Videre pålegger Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 norske myndigheter å sikre at barnets beste er et «grunnleggende hensyn» ved alle handlinger som berører barn. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 19 gir barn en rett til vern mot alle former for vold.

18.2.2 Generelt om oppholdstillatelse for familieinnvandring

Reglene om familieinnvandring følger av utlendingsloven kapittel 6. For EØS-borgere og deres familiemedlemmer gjelder det egne regler, som framgår av lovens kapittel 13. Utvalget drøfter ikke regelverket for EØS-borgere her, med mindre det er spesielt angitt. I den videre framstillingen forstås referansepersonen som herboende familiemedlem i Norge, mens utlendingen er personen som enten har en oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring eller søker om slik tillatelse.

Det er et vilkår for en midlertidig oppholdstillatelse for familieinnvandring at referansepersonen samtykker til tillatelsen, jf. lovens § 51 andre

⁶ Europarådets parlamentarikerforsamling 2023: resolusjon 2481.

⁷ Europarådets parlamentarikerforsamling 2023 (resolusjon 2481): punkt 9.1.1 til 9.1.3.

⁸ Europarådets parlamentarikerforsamling 2023 (resolusjon 2481): punkt 9.2.3.

ledd. Det er også at vilkår at utlendingen og referansepersonen skal bo sammen.

Utlendingen kan kvalifisere til en permanent oppholdstillatelse etter tre års oppholdstid med gyldig tillatelse. Det forutsetter at utlendingen fortsatt oppfylder vilkårene for sin midlertidige oppholdstillatelse, og at de øvrige vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter lovens § 62 første ledd er oppfylt, blant annet kravet til inntekt og til språkkunnskaper.⁹ En utlending som har permanent oppholdstillatelse, trenger ikke lenger å oppfylle vilkårene for sin opprinnelige tillatelse, blant annet bo-sammen vilkåret og vilkåret om at referansepersonen samtykker. For visse grupper, som flyktninger og deres familiemedlemmer, er botidskravet utvidet fra tre år til fem år, jf. lovens § 62 andre ledd.¹⁰ Det betyr at referansepersonen og utlendingen må bo sammen i fem år før utlendingen kan få permanent oppholdstillatelse.

Bo-sammen vilkåret når referansepersonen er ektefelle eller samboere

Vilkåret om at utlendingen og referansepersonen må bo sammen hvis de er ektefeller framgår av utlendingsloven § 40 tredje ledd. Bo-sammen vilkåret gjelder inntil ektefellen eller samboeren har fått permanent oppholdstillatelse. Det kan gjøres unntak fra bo-sammen vilkåret hvis det foreligger «særskilte omstendigheter». Forarbeidene understreker at vilkåret skal tolkes restriktivt, slik at det «[s]om utgangspunkt [ikke bør] godtas at partene lever på forskjellige adresser som følge av skolegang eller jobb, heller ikke i tilfeller hvor det anføres at den ene parten ukependler».¹¹ Det kan likevel godtas at partene er mye atskilt som følge av at den ene parten har «arbeidet i Nordsjøen eller lignende». For samboere er bo-sammen vilkåret forutsatt i ordlyden «samboere» i lovens § 41. Utvalget legger til grunn at bo-sammen vilkåret for samboere og ektefeller praktiseres likt. Brudd på bo-sammen vilkåret medfører som regel at utlendingens oppholdsgrunnlag i Norge bortfaller og at tillatelsen nektes fornyet eller tilbakekalles.

Bo-sammen vilkåret når referansepersonen er en forelder

Et enslig barn under 18 år har rett til oppholdstillatelse med en eller begge foreldre som har opp-

holdstillatelse i Norge, jf. lovens § 42. Vilkåret om å bo sammen er ikke nevnt eksplisitt i loven, men følger av bestemmelsens forarbeider.¹² I forvaltningspraksis er det lagt til grunn at bo-sammen vilkåret fortsatt er oppfylt når barnet etter hvert flytter fra forelderen som en naturlig del av overgangen til voksenlivet.¹³ Barnets tillatelse blir dermed fornyet ved behov, selv om partene ikke bor sammen. Det er i praksis lagt til grunn en forutsetning om at relasjonen mellom barnet og forelderen ikke brytes helt.

Bo-sammen vilkåret når referansepersonen er barn

Foreldre og enslige søsken til et barn under 18 år som har en oppholdstillatelse som flyktning etter lovens §§ 28 (asyl) eller 34 (kollektiv beskyttelse), har rett til oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring med barnet, jf. lovens § 43 første og andre ledd. I bestemmelsens ordlyd er det uttrykkelig presisert at gjenforente foreldre og søsken må bo sammen med barnet (referansepersonen). I Utlendingsdirektoratets praksis er det lagt til grunn at det ikke godtas at partene flytter fra hverandre som en naturlig del av overgangen til voksenlivet, siden bo-sammen vilkåret framgår eksplisitt av lovens ordlyd.¹⁴

Bo-sammen vilkåret for andre grupper

Visse grupper kan få en oppholdstillatelse for familieinnvandring på grunnlag av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 49 (familieinnvandring i andre tilfeller). Dette er en særbestemmelse som får anvendelse når de konkrete reglene for familieinnvandring ikke er oppfylt, og fungerer på lik linje med lovens § 38 som en sikkerhetsventil mot urimelige avgjørelser i spesielle tilfeller.¹⁵ Bestemmelsen gjelder blant annet fosterbarn under 18 år, helsøsken under 18 år uten omsorgspersoner i hjemlandet, og enslig forsørgede barn over 18 år som fortsatt skal være en del av foreldrenes husstand, og som ellers blir igjen i hjemlandet uten forelder, søsken eller ektefelle, eller som av medisinske grunner er helt avhengig av personlig omsorg fra herboende foreldre. Også for denne gruppen er det forutsatt at det gjelder et vilkår om å bo sammen med referansepersonen.

⁹ Utlendingsloven § 62 første ledd.

¹⁰ Bestemmelsen ble endret ved lov 18. desember 2020 nr. 150 om endringer i utlendingsloven og statsborgerloven.

¹¹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) merknader til § 40.

¹² Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.6.7.5.

¹³ Innspill fra Utlendingsdirektoratet.

¹⁴ Utlendingsdirektoratets brev til utvalget 13. november 2023.

¹⁵ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.6.13.5; HR-2017-2376-A.

18.2.3 Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling mv.

Dersom familielivet opphører før utlendingen har fått permanent oppholdstillatelse, er det klare utgangspunktet at oppholdstillatelsen opphører og at utlendingen må forlate riket. Utlendingsloven § 53 gir imidlertid adgang til fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag i visse situasjoner. For denne utredningen er det særlig første ledd bokstav b og bestemmelsens andre ledd som er relevante:

§ 53. Fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag

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

- a. [...]
- b. samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie.

Ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag kan etter søknad også gis til en utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, dersom utlendingen som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der.

Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b (mishandlingsbestemmelsen)

Formålet bak utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b er å hindre at noen føler seg presset til å bli værende i et samliv hvor de blir utsatt for mishandling, av frykt for å miste oppholdstillatelsen i Norge.¹⁶ Bestemmelsens utforming er ment å balansere mellom hensynet til å beskytte de utsatte og hensynet til å motvirke misbruk av bestemmelsen til å omgå de alminnelige vilkårene for oppholdstillatelse.¹⁷

Mishandlingsbestemmelsen gir en rekke goder. Søkeren betaler ikke gebyr for å søke¹⁸ og har på visse vilkår rett til videre opphold i Norge inntil søknaden er behandlet.¹⁹ Søkeren er videre unntatt fra vilkåret om å være forsørget (under-

holdskravet).²⁰ En innvilget oppholdstillatelse etter bestemmelsen gir utlendingen rett til å bo og arbeide i Norge,²¹ delta på introduksjonsprogrammet etter integreringsloven og motta introduksjonsstønad.²² Tillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse²³ og gir unntak fra selvforsørgelseskravet når utlendingen eventuelt søker om permanent oppholdstillatelse.²⁴

Fire vilkår må være oppfylt for at en utlending kan gis en oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. For det første må utlendingen ha en gyldig oppholdstillatelse etter lovens § 40 (om oppholdstillatelse for ektefeller) eller § 41 (om oppholdstillatelse for samboere), og tillatelsen må danne grunnlag for permanent opphold og gjelde uten begrensninger.²⁵ I 2018 ble personkretsen som kan søke om selvstendig oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53, utvidet til å inkludere familiemedlemmer til EØS-borgere, jf. utlendingsforskriften § 19-2 fjerde ledd.²⁶ Barn som har en oppholdstillatelse for familieinnvandring etter utlendingsloven §§ 42, 43 andre ledd eller 49, faller utenfor bestemmelsens ordlyd.

For det andre må samlivet med referansepersonen være opphørt. Det kreves ikke at det er årsakssammenheng mellom mishandlingen og opphørt samliv. Det er også uten betydning hvem av partene som tok initiativ til samlivsbruddet.²⁷ Siden søkeren må ha brutt samlivet, men samtidig ha en gyldig tillatelse etter §§ 40 eller 41, har Utlendingsnemnda praktisert bestemmelsen slik at tilbakekall av oppholdstillatelsen som følge av samlivsbrudd, ikke er til hinder for å bli omfattet av målgruppen av mishandlingsbestemmelsen.

Det tredje, og sentrale, vilkåret er at utlendingen eller eventuelle barn har blitt «mishandlet». Både felles barn og utlendingens særkullsbarn omfattes. Mishandlingsbegrepet innebærer et krav om et handlingsmønster eller et regime.

¹⁹ Utlendingsloven § 61 syvende ledd, jf. utlendingsforskriften § 10-12.

²⁰ Utlendingsloven § 56, jf. utlendingsforskriften § 10-8 tredje ledd bokstav f.

²¹ Utlendingsloven § 60 tredje ledd bokstav a og b, jf. §§ 54 og 53.

²² Integreringsloven § 9 første ledd bokstav g, jf. § 19.

²³ Utlendingsloven § 60 tredje ledd bokstav d, jf. §§ 54 og 53.

²⁴ Utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f, jf. utlendingsforskriften § 11-12 første ledd bokstav b.

²⁵ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.8.2.5.

²⁶ Endret ved forskrift 8. oktober 2018 nr. 1560 om endring i utlendingsforskriften (opphold på grunnlag av mishandling i samlivsforholdet).

²⁷ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.8.2.5 som viser til punkt 9.8.2.1.

¹⁶ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.8.2.5.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Utlendingsloven § 89, jf. utlendingsforskriften § 17-10 andre ledd bokstav e.

Dette innebærer at krenkelsene som utlendingen utsettes for må ha en viss alvorlighetsgrad.

Mishandlingen må for det fjerde ha skjedd i «samlivsforholdet» eller av «andre medlemmer av samme husstand eller svigerfamilie». Tidligere var bestemmelsen tolket slik at den bare omfattet mishandling utøvet av samlivspartneren. Ved en lovendring i 2018 ble personkretsen utvidet til å inkludere «andre medlemmer av samme husstand» og «svigerfamilie».²⁸ Begrepet «husstand» inkluderer personer som bor i samme bygning, generasjonsbolig, flermannsbolig eller lignende.²⁹ Begrepet «svigerfamilie» inkluderer samlivspartnerens nære familie, som foreldre og besteforeldre, i tillegg til søsken og deres nære familie-medlemmer. Utenfor faller søkerens egen familie og andre medlemmer av storfamilien som ikke bor i samme husstand.³⁰ Av forarbeidene framgår det at det ikke var ønskelig med en for vidtrekkende personkrets. Det blir vist til at mishandlingsbestemmelsen ikke er ment å ta høyde for enhver situasjon hvor utlendingen utsettes for mishandling som samlivspartneren ikke vil eller kan beskytte mot. Slike tilfeller kan vurderes etter alternativet i utlendingsloven § 53 andre ledd dersom utlendingen vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet, eller etter utlendingsloven § 38 om opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge.

Beviskravet for at en utlending er utsatt for mishandling, er lavt, jf. ordlyden «grunn til å anta». Det kreves ikke sannsynlighetsovervekt for mishandlingen. Det kreves heller ikke at forholdet er politianmeldt eller straffeforfulgt. Utlendingens framstilling skal legges til grunn så langt framkommende har gitt en troverdig forklaring om hva vedkommende har vært utsatt for. Dersom det finnes holdepunkter for å trekke utlendingens forklaring i tvil, må utlendingsmyndighetene vurdere utlendingens forklaring opp mot disse holdpunktene. Heller ikke ved denne vurderingen skal det stilles et krav om sannsynlighetsovervekt for at mishandlingen skal ha funnet sted.³¹

Nærmere om mishandlingsbegrepet

Mishandlingsbestemmelsen fulgte tidligere av utlendingsforskriften (1990) § 37 sjettede ledd og

rettet seg bare mot kvinner.³² Det nærmere innholdet i mishandlingsbegrepet gikk fram av Utlendingsdirektoratets daværende rundskriv UDI 02-117. I utlendingsloven av 2008 ble bestemmelsen gjort om til en kjønnsnøytral rettighetsbestemmelse, og store deler av rundskrivet ble gjengitt i forarbeidene og videreført uten andre endringer.³³ Momentene i mishandlingsvurderingen er senere videreutviklet i forvaltningspraksis og framgår nå av Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009. Lovens forarbeider og det oppdaterte rundskrivet, er derfor de sentrale kildene for forståelsen av mishandlingsbegrepet i utlendingsloven.

Hva som betegnes som mishandling, beror ifølge forarbeidene på en helhetsvurdering.³⁴ Mishandlingen kan være fysisk, for eksempel ved bruk av vold eller andre krenkelsener, eller psykisk, for eksempel trusler om bruk av vold. I Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009 er det lagt til grunn at også seksuell vold, økonomisk vold og negativ sosial kontroll er omfattet av begrepet. Negativ sosial kontroll defineres 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».³⁵ Ved vurderingen av om det foreligger mishandling må man ses hen til «de beskrevne hendelsene, alvorlighetsgraden, under hvilke omstendigheter mishandlingen fant sted, om de er en del av et handlingsmønster eller om det dreier seg om en enkeltstående episode. En handling som alene ikke kan betegnes som mishandling, vil likevel kunne karakteriseres som det dersom handlingen gjentas over tid».³⁶ Generell misnøye i ekteskapet eller samboerforholdet, uoverensstemmelser eller forskjellige oppfatninger om roller grunnet kulturforskjeller er ikke i seg selv nok til å konstatere at det foreligger mishandling.³⁷

I forarbeidene er det også stilt et krav om at mishandlingen må ha ført til at utlendingens livskvalitet har blitt redusert. Hva som utgjør redu-

²⁸ Lov 22. juni 2018 nr. 78 om endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningsstatus mv.).

²⁹ Prop. 68 L (2017–2018) punkt 3.4.1.

³⁰ Ibid.

³¹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.8.2.5.

³² Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 02-117, nå gjengitt i det oppdaterte rundskrivet UDI 2010-009.

³³ Endringen kom etter anbefalinger fra Kvinnevoldsutvalget i NOU 2003: 31 og Utlendingslovsutvalget i NOU 2004: 20.

³⁴ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.8.2.5 som viser til punkt 9.8.2.1.

³⁵ Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009 punkt 2.2.

³⁶ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.8.2.5 som viser til punkt 9.8.2.1.

³⁷ Ibid.

sert livskvalitet er ikke presisert nærmere, men det er angitt at «[s]kaden kan være av fysisk eller psykisk art eller en kombinasjon av begge».³⁸ I forvaltningspraksisen som ble videreført i utlendingsloven av 2008, var det lagt til grunn at utlendingens livskvalitet anses å være redusert når det har oppstått *en skade av ikke helt forbigående art*.³⁹ Det stilles imidlertid ikke krav om at det skal foreligge en *varig* reduksjon i utlendingens livskvalitet.⁴⁰ I litteraturen blir gjerne kravet om redusert livskvalitet omtalt som «skadevilkår».⁴¹

I etterarbeider til bestemmelsen har Justis- og beredskapsdepartementet presisert at terskelen for mishandling etter utlendingsloven § 53 framstår å være lavere enn etter straffeloven § 282, og at psykisk mishandling i seg selv kan være tilstrekkelig. Det blir videre presisert at dette anses å være i tråd med lovgivers intensjon.⁴²

Det er lite rettspraksis som kan gi veiledning om det nærmere innholdet av mishandlingsbegrepet i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, men LB-2016-116118-2 illustrer et eksempel på forhold som i dag kan karakteriseres som negativ sosial kontroll, men som *ikke* ble ansett som mishandling i utlendingslovens forstand.⁴³ Dommen gjaldt en kvinne som etter å ha bodd sammen med ektefellen i om lag ti måneder flyttet på kritesenter. Faktum som ble lagt til grunn i vurderingen var at kvinnens ektefelle hadde nektet henne å gå på norskkurs, hun fikk ikke gå til butikken uten følge, hun fikk ikke treffe venner uten at ektefellen var med, hun ble tvunget til å gjøre rent i hjemmet hver dag, og ektefellen viste stor misnøye hvis hun ikke gjorde som han sa. Ektefellen hadde flere ganger truet med å slå henne, men hun hadde klart å løpe unna før slagene traff. Han hadde også gjentatte ganger truet med å sende henne tilbake til hjemlandet for å bo med hans familie hvis hun ikke gjorde som han sa. Kvinnen hadde dessuten blitt truet på livet av sin tidligere ektemannens familie.⁴⁴ Forholdet ble ikke ansett for å nå opp til terskelen for mishandling i utlendingslovens forstand, og lagmannsretten uttalte:

Det er ikke avgjørende at A ikke ble utsatt for fysisk vold, men truslene og de psykiske krenkelsene kan etter en helhetsvurdering av varigheten, omfanget og alvorlighetsgraden ikke anses som mishandling. Det er heller ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at hennes livskvalitet ble redusert på grunn av krenkelsene. Det er på det rene at A ikke alltid lot seg stoppe av ektemannen. Eksempelvis deltok hun på norskkurset hvis hun klarte å skaffe reisepenger, og hun var med på en av turene som ble arrangert for kursdeltakerne. Hun var også sammen med venninner. Hun forsøkte å få barn med ektemannen helt til 2013, og selv om dette langt på vei var motivert av hennes ønske om opphold i Norge, erkjente hun på statens spørsmål at det innebar at de var nokså gode venner.

Uten at det hadde betydning for saken, uttalte lagmannsretten at «det i enkelte av UNEs beslutninger kan reises spørsmål om det er lagt til grunn en for høy terskel for hva som omfattes av mishandlingsbegrepet i utlendingsloven», men retten gikk ikke nærmere inn på spørsmålet. Det er grunn til å merke seg at dommen er fra før utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b ble utvidet til også å gjelde mishandling utøvet av svigerfamilie.

Utlendingsloven § 53 andre ledd – sosiale og kulturelle forhold i hjemlandet

Etter utlendingsloven § 53 andre ledd «kan» en oppholdstillatelse gis dersom utlendingen som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet på grunn av sosiale eller kulturelle forhold der. De vanskelighetene søkeren vil møte i sitt hjemland, må være en følge av samlivsbruddet. Generelle sosiale og kulturelle problemer i søkerens hjemland, herunder vanskelige økonomiske forhold eller arbeidsledighet omfattes ikke av bestemmelsen.⁴⁵

18.2.4 Oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38

Dersom vilkårene for å få en oppholdstillatelse etter lovens § 53 ikke er oppfylt, vurderer utlendingsmyndighetene om søkeren kan få en oppholdstillatelse etter lovens § 38 på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.⁴⁶ Mishandling som ikke når opp til terske-

³⁸ Ibid.

³⁹ Se TOSLO-2006-15372 der dagjeldende retningslinjer fra Justisdepartementet om begrepet mishandling er gjengitt.

⁴⁰ Prop. 40 L (2019–2020) punkt 7.2.

⁴¹ Se f.eks. Moldenæs 2019; Moldenæs 2020; Chelaghma 2022.

⁴² Prop. 40 L (2019–2020) punkt 7.2.

⁴³ LB-2016-116118-2.

⁴⁴ Utvalget gjengir bare delen som lagmannsretten la til grunn som troverdig, og som var det forholdet retten vurderte.

⁴⁵ Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009 punkt 2.3.

len etter lovens § 53, vil ikke isolert sett være tilstrekkelig til å få oppholdstillatelse på grunnlag av «sterke menneskelige hensyn».

Utlendingsloven § 38 er en kan-bestemmelse som åpner for å innvilge en oppholdstillatelse, når lovens øvrige vilkår ikke er oppfylt.⁴⁷ Terskelen for innvilgelse er høy, da bestemmelsen fungerer som en sikkerhetsventil i tilfeller hvor regelverket slår urimelig ut. Bestemmelsens første til fjerde ledd lyder:

Det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket.

For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal det foretas en totalvurdering av saken. Det kan blant annet legges vekt på om:

- a. utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur,
- b. det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket,
- c. det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse, eller
- d. utlendingen har vært offer for menneskehandel.

I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn kan gis oppholdstillatelse etter første ledd selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen.

Ved vurderingen av om tillatelse skal gis, kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn, herunder

- a. mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag,
- b. de samfunnsmessige konsekvensene,
- c. hensynet til kontroll, og
- d. hensynet til respekten for lovens øvrige regler.

Bestemmelsen åpner for å gjøre unntak fra både lovens øvrige materielle og prosessuelle bestemmelser dersom det foreligger «sterke menneskelige hensyn» eller «særlig tilknytning til riket».

Disse overlapper noe, men har også selvstendig betydning som oppholdsgrunnlag.⁴⁸

Momentene i § 38 andre ledd bokstav a til d er ikke uttømmende, men er tilfeller som erfaringsmessig har vært særlig sentrale i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn.⁴⁹ I saker som gjelder barn, skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn, og innebærer at terskelen for å innvilge en oppholdstillatelse er noe lavere for barn enn for voksne, jf. lovens § 38 tredje ledd.⁵⁰ Utlendingen kan oppnå «særlig tilknytning» til riket gjennom lang oppholdstid, men botiden kan ikke alene begrunne retten til fortsatt opphold i Norge. Selv om det foreligger sterke menneskelige hensyn, eller særlig tilknytning til Norge, kan myndighetene nekte tillatelse hvis innvandringsregulerende hensyn som taler mot at det gis tillatelse, veier tyngre enn hensynene som taler for, jf. lovens § 38 fjerde ledd. Det kan blant annet legges vekt på mulige konsekvenser for omfanget av søknader på lignende grunnlag og samfunnsmessige konsekvenser, jf. bestemmelsens fjerde ledd bokstav a til d.

Et tilfelle der utlendingsloven § 38 kan komme til anvendelse i saker som mandatet handler om, er der barnevernet overtar omsorgen for et barn slik at barnet ikke lenger bor sammen med sine foreldre (referansepersonen). Videre kan bestemmelsen komme til anvendelse når en utlending med gyldig familieinnvandringsstillatelse har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, jf. utlendingsforskriften § 8-9. Etter forskriftsbestemmelsen kan det gis en oppholdstillatelse etter lovens § 38 til en utlending som ville hatt rett til en oppholdstillatelse etter lovens § 53 første ledd bokstav b om mishandling dersom vedkommende hadde oppholdt seg i Norge. Dette omtales nærmere i eget kapittel om oppholdstillatelse til personer som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje.

18.3 Andre lands rett

18.3.1 Danmark

Både ektefeller, samboere og barn kan få en oppholdstillatelse for familieinnvandring etter dansk utlendingsregelverk. For ektefeller og samboere gjelder det en særskilt bestemmelse i dansk udlændingelov § 9 stk. 12 som favner videre enn vilkåret om at partene skal bo sammen.⁵¹ Lovens

⁴⁶ Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009 punkt 5.

⁴⁷ Bestemmelsen må ses i sammenheng med utlendingsloven § 49 som særskilt regulerer når familieinnvandring kan skje der lovens alminnelige vilkår ikke er oppfylt.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) merknader til § 38.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ LBK nr. 1079 av 10. august 2023.

§ 9 stk. 12 innebærer at en søknad om oppholdstillatelse kan avslås «såfremt der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med ægteskabets indgåelse eller etablering af samlivsforholdet er at opnå opholdstilladelse.»

En oppholdstillatelse for familieinnvandring kan i utgangspunktet tilbakekalles etter utlændingeloven § 19 stk. 1 nr. 1 dersom oppholdsgrunnlaget ikke lenger er til stede, for eksempel ved samlivsbrudd. Utlendingsmyndighetene kan imidlertid unnlate å tilbakekalle utlendingens oppholdstillatelse med hjemmel i utlændingeloven § 19 stk. 7 dersom samlivet er opphørt som følge av at utlendingen, eller utlendingens barn, har vært utsatt for «overgrep, misbrug eller anden overlast m.v.» i Danmark. Bestemmelsen lyder slik:

Ved afgørelsen om inddragelse af en opholdstilladelse [...] skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at udlændingen eller udlændingens barn har været udsat for overgrep, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet. Det gælder uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet.

Ifølge forarbeidene omfatter bestemmelsen fysiske overgrep som utlendingen er utsatt for, både i form av vold og sammensatte forbrytelser hvor vold inngår, for eksempel voldtekt.⁵² Trusler og vold og framkallelse av fare for fysisk vold som omfattes av straffelovens bestemmelser, omfattes også. Gjentatt eller alvorlig psykisk vold, herunder negativ sosial kontroll, kan også omfattes.

Bestemmelsen stiller krav om årsakssammenheng mellom samlivsopphør og de nevnte overgrepene, jf. bestemmelsens ordlyd. For å hindre misbruk krever loven at utlendingen sannsynliggjør at det har skjedd (fysisk eller psykisk) vold i samlivet og at denne volden har vært den reelle årsaken til at utlendingen ikke lenger bor i felles bolig med ektefellen.⁵³ Alle opplysninger i saken som kan belyse om volden har funnet sted, skal inngå i vurderingen. Dersom det foreligger domfellelse for at ektefellen har utøvet vold mot utlendingen eller eventuelle barn, anses voldsutøvelsen å være bevist, men det er ikke et krav at det fore-

ligger domfellelse eller at mishandlingen er anmeldt. Videre kan legevaktrapporter, legeerklæringer, uttalelser fra krisesentre og samtaler med sosionomer m.m. inngå i vurderingen av om overgrep eller lignende har funnet sted. Dette vurderes konkret i hvert tilfelle.⁵⁴

Det vurderes også etter lovens § 19 stk. 7 om utlendingen har vist vilje og evne til å integrere seg i det danske samfunnet. I denne vurderingen legges det vekt på om utlendingen har bodd i Danmark i enn to år og på om utlendingens integrering er hemmet av samlivspartneren, for eksempel gjennom begrensninger, innesperring i hjemmet og lignende.⁵⁵

Dersom alle vilkårene i lovens § 19 stk. 7 er oppfylt, bevarer utlendingen sin oppholdstillatelse.

Hvis det ikke foreligger mishandlingssituasjon etter lovens § 19 stk. 7, gjelder de alminnelige reglene om inndragning av oppholdstillatelse. For personer som er familiegjennforent med andre enn flyktninger, vurderes det om utlendingen kan bevare sin oppholdstillatelse etter lovens § 26 stk. 1. Etter denne bestemmelsen skal det tas hensyn til om inndragning av oppholdstillatelse vil være særlig belastende for utlendingen, herunder hensynet til eventuelle barn, utlendingens tilknytning til det danske samfunnet, alder, helse, utlendingens manglende eller dårlige tilknytning til hjemlandet og risikoen for utstøtelse i hjemlandet som følge av ekteskapsbruddet eller samlivsbruddet, jf. § 26 stk. 1. Det vurderes også om utvisningsvedtaket vil være i strid med Danmarks folkerettslige forpliktelser.

For personer som har vært familiegjennforent med en flyktning, er utgangspunktet at oppholdstillatelsen skal inndras med mindre dette er i strid med Danmarks folkerettslige forpliktelser. Dette framgår av lovens § 19 a stk. 1. For denne gruppen foretas det derfor kun en vurdering av om vedtaket er i strid med Danmarks folkerettslige forpliktelser.

Det er ikke gitt egne regler om familiegjennforente barns adgang til selvstendig oppholdstillatelse i Danmark. Barns oppholdstillatelse er ikke betinget av å bo sammen med referansepersonen når barnet etter hvert blir myndig. Der det er aktuelt å vurdere om barnet skal få en selvstendig oppholdstillatelse, vurderes dette konkret etter lovens § 9 stk. 1 nr. 3 eller etter lovens § 9 c stk. 1, som tilsvarer opphold på humanitært grunnlag.

⁵² 1996/1 L 150 (*Opholdstilladelser til voldsramte kvinder m.v., fremstilling for fremmede repræsentationer med henblik på udsendelse*) merknader til § 1 på side 3180-3181.

⁵³ 1996/1 L 150 merknader til § 1 på side 3180-3181; 2012/1 LSF 129 B (*Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte*) punkt 4.

⁵⁴ 2012/1 LSF 129 B punkt 4.3.

⁵⁵ Ibid.

18.3.2 Sverige

Utlänningslagen (2005:716) 5 kapittel 3 § regulerer retten til oppholdstillatelse for visse grupper som har familietilknytning til en referanseperson i Sverige, blant annet ektefeller og barn. Tillatelsen for familieinnvandring gis med begrensninger og varighet som gjelder for referansepersonens tillatelse. Dersom referansepersonen har permanent oppholdstillatelse eller er svensk statsborger, gis tillatelsen som regel for en tidsbegrenset periode på to år, og perioden kan forlenges dersom forholdet består, jf. 5 kap. 3 g § nr. 3.

Familiemedlemmene kan få en permanent oppholdstillatelse etter minst tre års oppholdstid dersom de øvrige vilkårene for tillatelse er oppfylt, jf. fjerde ledd i samme bestemmelse. Permanent oppholdstillatelse kan som hovedregel bare gis dersom utlendingen kan forsørge seg selv, og det ikke er tvil om at permanent oppholdstillatelse bør gis i lys av «utlanningens forvåntede levnadssått», jf. 7 kap.

Dersom samlivet opphører før utlendingen har fått permanent oppholdstillatelse, gir lovens 5 kap. 16 § rett til fortsatt opphold i visse tilfeller. Bestemmelsens første ledd lyder:

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som [...] har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som inte kan få ett nytt sådant uppehållstillstånd för att förhållandet har upphört, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd.

Etter bestemmelsens andre ledd er det fastsatt at oppholdstillatelsen etter samtlige alternativer skal være tidsbegrenset og gjelde i 13 måneder.

Det stilles krav om at utlendingen, eller eventuelle barn, er blitt utsatt «for våld eller for annen allvarlig kränkning», og det må være en årsaksammenheng mellom de anførte krenkelsene og at samlivet har opphørt, jf. «främst på grund». Bestemmelsen gjelder først og fremst tilfeller der utlendingen har vært utsatt for fysisk vold eller handlinger som innebærer alvorlige krenkninger av sin frihet eller fred. I lovens forarbeider er det pre-

sisert at det må gjøres en konkret helhetsvurdering av de anførte forholdene der det tas hensyn til overgrepens art, omfang, omstendighetene de fant sted under og hvor alvorlige overgrepene er.⁵⁶ Ifølge forarbeidene anses ikke isolerte og mindre alvorlige overgrep for å være tilstrekkelige til rett til videre opphold.⁵⁷ Formålet med denne avgrensningen er å hindre misbruk og omgåelse av regelverket.

Det er videre presisert i forarbeidene at det stilles krav om at samlivet skal ha vært seriøst fra begynnelsen, og at samlivet ikke kan være helt kortvarig. Søkerens påstand om at det har skjedd overgrep, anses normalt ikke å være tilstrekkelig.⁵⁸ Overgrepene må sannsynliggjøres, men det stilles ikke formelle krav til bevis i saken. Eventuell politianmeldelse, legeerklæringer, attester fra sosiale myndigheter og krisesentre er eksempler på dokumentasjon som sannsynliggjør at det har skjedd overgrep.

I øvrige tilfeller hvor det ikke foreligger mishandling, kan det gis en tillatelse hvis utlendingen har «særskild anknytning» til Sverige, eller hvis det foreligger «andra starka skäl» som taler for at det bør gis tillatelse, jf. bestemmelsens første ledd nr. 1 og 3.

Utlendingens særkullsbarn kan gis oppholdstillatelse på lik linje med forelderen etter reglene i 5 kap. 16 § dersom forholdet har opphørt på grunn av vold eller annen alvorlig krenkelse. Felles barn omfattes ikke av bestemmelsen, men dersom vilkårene er oppfylt, kan et alternativt oppholdsgrunnlag være 5 kap. 3 a tredje ledd § (oppdholdstillatelse på grunnlag av en særlig tilknytning til Sverige) eller 6 § (oppdholdstillatelse på grunnlag av særlig tungtveiende omstendigheter).

Barn som blir plassert etter Socialtjänstlag (2001: 453) 6 kap., skal etter søknad fra barnevernstjenesten (Sosialkontoret) gis midlertidig oppdholdstillatelse, så framtd oppdholdstillatelse er nødvendig for oppdholdet, jf. 5 kap. 15 c §. Tillatelsen gis en varighet på minst et år. Et barn som har fått midlertidig oppdholdstillatelse etter 15 c §, skal etter søknad gis permanent oppdholdstillatelse dersom barnet fortsatt er plassert i Sverige, jf. 5 kap. 16 b §.

⁵⁶ Prop. 1999/2000: 43 *Uppehållstillstånd på grund av anknytning* punkt 8; SOU 2005: 14 *Effektivar handläggning av anknytningsärenden* punkt 3.2.6.

⁵⁷ Prop. 1999/2000: 43 punkt 8.

⁵⁸ SOU 2005: 14 punkt 3.2.6.

18.4 Innspill

Utvalget har mottatt en rekke innspill om utlendingers mulighet for oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag ved mishandling. Nedenfor trekker utvalget fram noen av innspillene som i stor grad er dekkende for de behovene og problemstillingene som har blitt tatt opp.

Flere organisasjoner og aktører peker på at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b ikke gir tilstrekkelig beskyttelse, og at terskelen for hva som anses for å være mishandling etter bestemmelsen, oppfattes å være for høy.⁵⁹ *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* anbefaler at lovbestemmelsen med tilhørende rundskriv gjennomgås med sikte på å utforme en klarere og tydeligere lovtekst som sikrer forutberegnelighet for målgruppen, og at terskelen for hva som anses som mishandling bør senkes, blant annet ved å fjerne kravet om at mishandlingen må ha redusert den utsattes livskvalitet. *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* anbefaler at det gjennomføres en nasjonal evaluering av saksbehandlingen av søknader etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, og at det på bakgrunn av funnene utarbeides en strategi for gjennomføring av eventuelle utbedringer. LDO anbefaler også at hjelpeapparatet får mer kompetanse på mulighetene voldsutsette har til å søke om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom de er utsatt for mishandling.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og *Utlendingsdirektoratet* framhever behovet for å styrke rettsvernet til barn og unge som er i Norge med oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring. Denne gruppen har ikke rett til å søke om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter mishandlingsbestemmelsen og blir i stedet henvist til å søke om det mer usikre oppholdsgrunnlaget etter utlendingsloven § 38 som er en «kan-bestemmelse». Det blir også vist til at barn og unge er redde for at forelderen skal trekke tilbake samtykket til oppholdstillatelsen og returnere dem til hjemlandet. Ettersom de ikke har mulighet til å søke oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av mishandling, tvinges unge til å bli værende i en voldelig relasjon hjemme lenger enn nødvendig.

Utlendingsdirektoratet og IMDi viser videre til at barn og unge som selv er referansepersoner for familiemedlemmene som utsetter dem for vold eller negativ sosial kontroll i hjemmet, har spesielle utfordringer. Barn og unge unngår å søke hjelp til flytting ut av hjemmet av frykt for at familiemedlemmene mister oppholdsgrunnlaget i Norge. IMDis ungdomspanel viser til at barn og unge ønsker hjelp, og ikke at familien skal få vanskeligheter med oppholdstillatelsen eller bli straffeforfulgt.⁶⁰ Utlendingsdirektoratet anbefaler at det vurderes om familieinnvandring etter utlendingsloven § 43 kan nektes dersom dette klart er i strid med barnets beste, for eksempel dersom det er fare for at foreldrene kommer til å mishandle barnet.

Mira-senteret har særlig framhevet hvordan innstramminger i utlendingsregelverket og trykeregulering de siste årene virker sammen på en måte som forsterker familieegjenforente innvandrerkvinneres sårbarhet og innebærer at de blir gående i årevis med midlertidig oppholdstillatelse:

De siste årene har det blitt mye vanskeligere å få *permanent opphold i Norge*.

For det første har *botidskravet* blitt forlenget fra tre til fem år i 2020 for innvandrere med flyktningbakgrunn, og innvandrere som har opphold på humanitært grunnlag. Det betyr at denne gruppen innvandrere må vente i minst fem år før de kan få søke om permanent opphold, og må vente minst seks og et halvt år før de får vite om de får bli i Norge (på grunn av saksbehandlingstid).

Siden 2017 må alle innvandrere fra land utenfor Schengen, også oppfylle et *selvforsøringskrav* før de kan få permanent opphold. Man må altså ha tjent 278 693 kroner i året før skatt og kan ikke ha mottatt sosialhjelp det siste året for å få permanent opphold.

Siden 2017 har det heller ikke vært nok at man har deltatt på obligatorisk norsk og samfunnsfagsopplæring for å få permanent opphold – man må også *bestå de avsluttende prøvene* i etterkant av kursene – noe ikke alle får til.

[...] Å komme til et nytt land, og kultur, mangle nettverk og språk og kunnskap om regler og rettigheter i samfunnet er i seg selv en stor belastning og stressfaktor som påvirker den psykiske helsen – som i seg selv kan utgjøre en risikofaktor for å bli utsatt for vold.

⁵⁹ Blant annet *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)*, *Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-senteret)*, *Romerike krisesenter* og innspill fra møtet med Referansegruppen for handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*.

⁶⁰ Blant annet IMDis ungdomspanel – innspillsmøte 16. juni 2023.

Boks 18.1 Behov og problemstillinger

Utvalget har blant annet identifisert følgende mulige utfordringer i regelverket:

- Det er uklart når negativ sosial kontroll og psykisk vold utgjør mishandling etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b (mishandlingsbestemmelsen).
- Kravet om redusert livskvalitet (skadevilkåret) er vanskelig å anvende for rettsanvenderen og lite tilgjengelig for den utsatte, og det er uklart hvordan kravet praktiseres.
- Mishandlingsbestemmelsen gir ikke barn utsatt for mishandling tilstrekkelig beskyttelse, da disse henvises til en usikker og

skjønnsmessig vurdering etter lovens § 38 (oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket).

- Bo-sammen vilkåret som gjelder for personer som er i Norge på grunnlag av familieinnvandring kan ha uheldig konsekvenser, særlig for utsatte som er referanseperson for sine familiemedlemmer.
- Momenter som tillegges vekt i vurderingen etter mishandlingsbestemmelsen er lite synlig da de bare framgår av Utlendingsdirektoratets rundskriv.

Hvis man i tillegg lever over lang tid med en uvisshet om hvorvidt man får bli i Norge eller ikke, vil den psykiske belastningen forsterkes.

MiRA-senteret viser også til at det blant annet har blitt innført botidskrav og andre endringer for en rekke ytelser fra folketrygden, slik som stønad til enslig forsørger, kontantstøtte, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Organisasjonen mener at disse innstrammningene har ført til at personer med minst ressurser fra før, særlig kvinner, ikke har reelle muligheter for å skille seg og klare seg økonomisk.

Flere av innspillene viser til at det er behov for å regulere psykisk vold og negativ sosial kontroll på en bedre måte i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.⁶¹ Endringen vil kunne tydeliggjøre overfor både de berørte og hjelpeapparatet at det ikke bare er fysisk vold som regnes som mishandling etter bestemmelsen. Det vil også tydeliggjøre de momentene som kan tillegges vekt i henhold til Utlendingsdirektoratets rundskriv.

18.5 Utvalgets vurderinger og forslag

18.5.1 Innledende betraktninger

En oppholdstillatelse for familieinnvandring gis for at en utlending og en referanseperson skal kunne utøve familielivet på norsk territorium. Dersom samlivet er opphørt før utlendingen har fått en permanent oppholdstillatelse, er det klare

utgangspunktet at utlendingen skal returnere til sitt opprinnelsesland. En oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b er et unntak fra dette. Bestemmelsen fungerer som en sikkerhetsventil for utlendinger som er mishandlet i samlivsforholdet, og som må velge mellom å bli i et skadelig samliv eller å forlate samlivspartneren og miste oppholdsgrunnlaget i Norge. Tillatelsens grunnlag hviler på en avveining mellom utlendingens behov for beskyttelse mot overgrep og statens ønske om en regulert og kontrollert innvandring.

Siden en tillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b gir en rekke goder, må disse godene ses i sammenheng med hvilke vilkår som stilles for å få tillatelsen. Jo flere fordeler som en tillatelse gir, desto sterkere er myndighetenes behov for å føre kontroll med hvem som får tillatelsen, og på hvilke betingelser. Disse kravene skal imidlertid være forholdsmessige og rimelige og skal ikke føre til at oppholdstillatelsen ikke oppleves som et reelt alternativ. Særlig i relasjon til barn skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3.

18.5.2 Når er negativ sosial kontroll og psykisk vold mishandling etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b?

Utvalget har ikke hatt kapasitet til å gjennomgå konkrete saker i utlendingsforvaltningen for å undersøke når negativ sosial kontroll og psykisk vold etter gjeldende praksis når opp til terskelen

⁶¹ Følger blant annet av innspill fra MiRA-Senteret, Røde Kors-telefonen, LDO, JURK.

for mishandling etter bestemmelsen. Det er også lite rettspraksis som kan gi veiledning.

Begrepet mishandling innebærer et krav om et handlingsmønster eller et regime, og i dette ligger det en viss kvalifisert terskel for hvor alvorlige krenkelsene som utlendingen er utsatt for må være. Denne avgrensingen må ses i sammenheng med hensynet til en kontrollert og regulert innvandring. Det må kunne forventes at en utlending kan returnere til sitt opprinnelsesland dersom samlivet har vært ulykkelig eller ikke har levd opp til forventningene. Også formuleringen «particularly difficult circumstances» i Istanbul-konvensjonen artikkel 59 gir uttrykk for at det bør foreligge visse kvalifiserte forhold for at utlendingen kan ha krav på en selvstendig oppholdstillatelse når forholdet ikke lenger består. Et krav om at det må foreligge «mishandling» synes å være i harmoni med artikkel 59 i Istanbul-konvensjonen.

Utvalget legger til grunn at spørsmålet om når negativ sosial kontroll og psykisk vold er å anse som mishandling i utlendingslovens forstand, fortsatt må bero på en konkret vurdering der det ses hen til «de beskrevne hendelsene, alvorlighetsgraden, under hvilke omstendigheter mishandlingen fant sted, om de er en del av et handlingsmønster eller om det dreier seg om en enkeltstående episode. En handling som alene ikke kan betegnes som mishandling, vil likevel kunne karakteriseres som det dersom handlingen gjentas over tid».⁶² Generell misnøye i ekteskapet eller samboerforholdet, uoverensstemmelser eller forskjellige oppfatninger om roller grunnet kulturforskjeller kan ikke i seg selv være nok til å konstatere at det foreligger mishandling.⁶³ Det som er viktig i saker om negativ sosial kontroll og psykisk vold er imidlertid at det også må ses hen til maktubalansen mellom partene og den utsattes sårbarhet. Videre må det tas i betraktning at et enkelttilfelle av vold eller alvorlig trussel kan være tilstrekkelig til å etablere og opprettholde et voldsregime der de påfølgende virkemidlene som benyttes til å utøve kontroll eller psykisk vold er av mildere art. Den utsatte vil huske volden og tilpasse seg for å forhindre ny vold.

Det er nødvendig at utlendingsmyndighetene har tilstrekkelig kunnskap om fenomenene til å undersøke og vurdere sakene tilstrekkelig godt til å *avdekke* elementer av negativ sosial kontroll og psykisk vold, at de kjenner til de alvorlige *skadevirkningene* dette kan ha for den utsatte samt *risi-*

koen den utsatte utsetter seg for ved å bli i forholdet. For å bidra til større oppmerksomhet om fenomenet i saksbehandlingen, vurderer derfor utvalget om det bør gjøres endringer i bestemmelsens ordlyd, se påfølgende punkter nedenfor.

18.5.3 Bør psykisk mishandling synliggjøres i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b?

Utvalget foreslår at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b endres slik at det kommer tydelig fram at mishandlingsbegrepet også omfatter psykisk mishandling.

Formålet med forslaget er å synliggjøre «usynlige» former for mishandling. Selv om det allerede følger av både forarbeider, rundskriv og forvaltningspraksis at mishandlingsbegrepet i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b omfatter handlinger og atferd av psykisk art,⁶⁴ vil en presisering i loven tydeliggjøre overfor de utsatte, rettsanvenderen og hjelpeapparatet at også psykiske krenkelsener kan utgjøre mishandling. Det vil gi økt klarhet og forutberegnelighet for de utsatte og bidra til at ulike former for psykiske vold får mer oppmerksomhet i saksbehandlingen.⁶⁵

Forslaget er i tråd med utvalgets øvrige forslag om å tydeliggjøre mangler ved den *psykiske omsorgen* barnet får i barnevernsloven §§ 3-1 og 5-1 bokstav a, å innta *psykisk mishandling* i barnevernsloven § 5-1 bokstav c om omsorgsovertakelse og *psykiske krenkelsener* i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner, å gjøre visse tilføyelser i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd, og å endre forbudet mot vold mot barn i utøvelsen av foreldreansvaret i barnelova § 30 tredje ledd. Alle forslagene springer ut av formålet om å styrke rettsvernet mot psykisk vold og negativ sosial kontroll. Hensynet til sammenhengen i regelverket tilsier at utlendingers rettsvern mot psykiske mishandling også bør framkomme tydelig av utlendingsloven.

At psykisk mishandling tas inn i bestemmelsen vil ikke nødvendigvis klargjøre den nedre grensen for når psykisk vold eller negativ sosial kontroll utgjør mishandling og danner grunnlag for oppholdstillatelse. Med bakgrunn i at terskelen for at handlinger skal kunne anses som mishandling etter utlendingsloven skal ligge noe under tilsvarende begrep i straffeloven § 282, kan

⁶² Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.8.2.5 som viser til punkt 9.8.2.1.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) og Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009.

⁶⁵ Se kapittel 3 om utvalgets anvendelse av begrepet «psykisk vold» i denne utredningen.

forarbeider og rettspraksis fra strafferetten si noe om hva som *i alle fall* bør anses som mishandling i utlendingslovens forstand. Utvalget mener at den konkrete vurderingen av hvorvidt det foreligger psykisk mishandling, må bygge på en forståelse av kompleksiteten av en mishandlingssituasjon i lys av maktforholdet mellom partene. For eksempel kan den utsatte ha dårlige norskkunnskaper, manglende kjennskap til det norske samfunnet og bli truet med å bli sendt tilbake til hjemlandet om hen ikke følger ektefellens ønsker. Andre eksempler kan være at referansepersonen tar kontroll over utlendingens økonomi eller nekter vedkommende å ta arbeid eller delta på norskkurs, noe som igjen kan få konsekvenser for hvorvidt utlendingen vil fylle vilkårene for en permanent oppholdstillatelse på sikt.

I høyesterettsdom HR-2020-1345-A, som gjaldt mishandling i nære relasjoner etter straffeloven § 282, anså retten at fornærmedes sårbarhet som innvandrerkvinnene med kort botid i Norge å være et skjerpene moment i straffutmålingen.⁶⁶ Også

⁶⁶ Se boks 18.2.

hennes tidligere erfaringer med mishandling i hjemmet ble trukket inn som relevante i vurderingen av hennes sårbarhet overfor tiltalte:

Ved straffutmålingen legger jeg videre vekt på at B var sårbar, idet hun hadde vært utsatt for vold både fra faren og sin tidligere ektemann i Marokko. A var kjent med denne sårbarheten, men hentet henne likevel til Norge og utsatte henne umiddelbart for den behandlingen jeg har redegjort for. Bs bakgrunn fra Marokko gjorde det også ekstra belastende for henne å bli truet med å bli sendt tilbake dit. I den samlede vurderingen har det også vekt at hun ikke snakket norsk og ikke hadde noe nettverk her i landet. Dermed var hun helt avhengig av A.⁶⁷

Tilsvarende momenter må kunne tillegges vekt i vurderingen av om en utlending er utsatt for mishandling i utlendingslovens forstand.

Utvalget har vurdert om det bør tas inn i lovteksten at utlendingens sårbarhet eller en asym-

⁶⁷ HR-2020-1345-A (avsnitt 19).

Boks 18.2 Sårbarhet og risiko som moment

Høyesterettsdom HR-2020-1345-A illustrerer at sårbarhet og risiko er viktige momenter i spørsmålet om straffutmåling, men har overføringsverdi til spørsmålet om når utsatte for negativ sosial kontroll og psykisk vold *i alle fall* vil være mishandling i utlendingslovens forstand.

Saken gjaldt blant annet straffutmåling i en sak om mishandling i nære relasjoner etter straffeloven § 282. Mishandlingen startet umiddelbart etter at den fornærmede kvinnen flyttet til Norge og varte i en periode på omtrent ti måneder. Domfellelsen gjaldt ett tilfelle av fysisk vold og flere tilfeller av psykiske krenkelser. I dommen ble det lagt til grunn at den utenlandske ektefellen på en svært krenkende måte ble kontrollert av ektefellen. Den domfelte ektefellen «bestemte hvem hun skulle omgås, hvilken vei hun skulle gå hjem fra norskundervisningen, hvor hun skulle sitte når hun var hjemme, og at hun ikke fikk snakke arabisk med andre». Videre kontrollerte ektefellen når kvinnen skulle gå til sengs, og hvor hun skulle sove. Han tok også fra henne det hun tjente på vaskejobber, slik at han kontrollerte henne økonomisk. Videre nektet han henne tilgang til frukt, grønnsaker og nødvendige artikler, og kom med nedsettende kommentarer og truet henne med retur til Marokko.

saker og nødvendige artikler, og kom med nedsettende kommentarer og truet henne med retur til Marokko.

Høyesterett uttalte at «[hans] nærmest totale kontroll over ektefellens liv og de nedsettende kommentarene om henne innebærer en svært nedverdiggende behandling. Handlemåten var egnet til å frata henne selvtilitt og livslyst, noe også lagmannsrettens beskrivelse av konsekvensene illustrerer».¹ Videre ble det vist til at risikoen for varige skadevirkninger av denne formen for mishandling er betydelig. Høyesterett anså fornærmedes sårbarhet som en innvandrerkvinnene med kort botid i Norge å være et skjerpene moment i straffutmålingen. Også hennes tidligere erfaringer med mishandling i hjemmet ble trukket inn som relevant i vurderingen av hennes sårbarhet i forhold til tiltalte. I den samlede vurderingen ble det også lagt vekt på at kvinnen ikke snakket norsk og ikke hadde noe nettverk her i landet. Dermed var hun helt avhengig av ektefellen.

¹ HR-2020-1345-A (avsnitt 18).

metrisk maktbalanse i forholdet skal tillegges vekt i vurderingen av om utlendingen er utsatt for mishandling, men mener en slik presisering er mer egnet i forskrift.

18.5.4 Bør negativ sosial kontroll synliggjøres i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b?

Utvalgsmedlemmene er samlet om de ulike utfordringene som knytter seg til vurderingen av om negativ sosial kontroll bør tas inn i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b om oppholdstillatelse på grunn av mishandling. Utvalget er imidlertid delt i vektingen av de ulike momentene som taler for og imot å ta begrepet inn i bestemmelsen. Mindretallet, Halima El Abassi, foreslår at begrepet tas inn i bestemmelsen, se mindretallets forslag til § 53 fjerde ledd.

Negativ sosial kontroll defineres i denne utredningen som press, oppsyn, trusler eller tvang som *systematisk* begrenser individet i sin livsutfoldelse eller *gjentatte ganger* hindrer vedkommende i å treffe selvstendige valg om eget liv og framtid. I begrepene «systematisk» og «gjentatte ganger» ligger et handlingsmønster som etter omstendighetene kan være mishandling etter lovens § 53 første ledd bokstav b. Det følger uttrykkelig av Utlendingsdirektoratets rundskriv at negativ sosial kontroll er et eksempel på at mishandlingen kan være av «fysisk eller psykisk art». Det er imidlertid vanskelig å definere den nedre terskelen. Vurderingen må ta hensyn til de beskrevne hendelsene, alvorlighetsgraden, under hvilke omstendigheter den negative kontrollen fant sted, om kontrollen er en del av et handlingsmønster, eller om det dreier seg om en enkeltstående episode. Videre må maktubalansen mellom partene inngå i vurderingen. Å ta inn negativ sosial kontroll i bestemmelsen vil ikke bidra til å tydeliggjøre den nedre grensen for mishandling.

Det kan likevel være en fordel å synliggjøre i bestemmelsen at negativ sosial kontroll kan være et eksempel på mishandling av fysisk og psykisk art. Hvis fenomenet ikke får nok oppmerksomhet i saksbehandlingen, kan dette medføre at utlendingsmyndighetene ikke stiller de riktige oppfølgingsspørsmålene under intervjuet av utlendingen, eller at situasjonen blir forstått som «generell misnøye i ekteskapet/samboerforholdet, uoverensstemmelser eller forskjellige oppfatninger mht roller grunnet kulturforskjeller».⁶⁸ Videre er det viktig at utlen-

dingsmyndighetene har forståelse for skadevirkningene negativ sosial kontroll kan ha for den utsatte og den risikoen utlendingen kan være utsatt for ved å bryte ut av forholdet, særlig der kontrollen foregår i relasjoner preget av patriarkalske og kollektivistiske tradisjoner med sterk æreskultur. Kontrollen kan gi en rekke psykiske skadevirkninger, slik som ensomhet, motløshet, depresjon og traumer, og være en forløper til ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold eller alvorlig æresmotivert vold.⁶⁹ Å ta begrepet negativ sosial kontroll inn i bestemmelsen kan bidra til at rettsanvenderen blir mer bevisst på at negativ sosial kontroll kan være en form for psykisk mishandling, og sikre at saken undersøkes bredt i lys av indikatorer og risikofaktorer som er særegne for utsatte for negativ sosial kontroll.

Det må imidlertid framheves at begrepet negativ sosial kontroll generelt sett ikke er et godt egnet begrep for rettsliggjøring i den forstand at borgeren tillegges rettigheter eller plikter. Negativ sosial kontroll er et paraplybegrep som inneholder et vidt spekter av praksiser av ulik form og alvorlighetsgrad. Innholdet i begrepene negativ sosial kontroll og psykisk mishandling overlapper i stor grad. Det å tydeliggjøre at mishandlingsbegrepet også omhandler psykisk mishandling, vil dermed også tydeliggjøre at den atferden som inngår i negativ sosial kontroll, kan utgjøre mishandling. Det vises for øvrig til kapittel 23, hvor utvalget har vurdert fordeler og ulemper ved å ta begrepet inn som et moment i vurderingen av om vilkårene for å iverksette ulike tiltak etter barnevernsloven er oppfylt.

Utvalgsmedlemmenes vurderinger

Utvalgsmedlem Aasen, Christoffersen, Dinardi, Eritsland, Friberg, Martnes og Rui mener at negativ sosial kontroll ikke bør tas inn i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Disse medlemmene legger størst vekt på at begrepet negativ sosial kontroll er et upresist begrep som ikke er godt egnet for rettsliggjøring i den forstand at borgeren tillegges rettigheter eller plikter. Behovet for synliggjøring vil være dekket av forslaget om å løfte fram i bestemmelsen at mishandling kan være psykisk.

Utvalgsmedlem El Abassi mener det er en fordel å synliggjøre at negativ sosial kontroll kan utgjøre psykisk mishandling, slik at oppmerksomheten rettes mot fenomenet i saksbehandlingen. Gitt at negativ sosial kontroll gjerne forekommer i familier og grupper hvor patriarkalske æresnor-

⁶⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.8.2.5 som viser til punkt 9.8.2.1.

⁶⁹ Se kapittel 3 om skadevirkninger av negativ sosial kontroll.

mer står sterkt, og at slike praksiser er mer vanlig i familier fra enkelte ikke vestlige land, er det særlig viktig at utlendingsloven sikrer beskyttelse og oppholdsgrunnlag for de utsatte ved å synliggjøre fenomenet i lovens mishandlingsbestemmelse.

18.5.5 Bør negativ sosial kontroll tas inn i utlendingsloven § 38?

Utvalget mener at negativ sosial kontroll ikke bør tas inn som et eget moment i utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket). For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38, skal det foretas en totalvurdering av saken. Momentene i § 38 andre ledd bokstav a til d er ikke uttømmende, men tilfeller som erfaringsvis har vært særlig sentrale i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn.⁷⁰ Hvorvidt en utlending er utsatt for negativ sosial kontroll, kan allerede inngå i denne vurderingen. Utvalget mener det generelt bør utøves forsiktighet med å innta for mange momenter i utlendingsloven § 38 som er en snever unntaksbestemmelse i tilfeller hvor regelverket slår urimelig ut. For øvrig mener utvalgets flertall at begrepet er lite egnet for rettsliggjøring, se foregående punkt.

Göller vurderer dette annerledes i sin utredning *Begrepet negativ sosial kontroll i en juridisk kontekst*.⁷¹ I forbindelse med vurderingen av om negativ sosial kontroll bør lovfestes nærmere i utlendingsloven skriver hun:

Ettersom negativ sosial kontroll kan arte seg svært forskjellig, noe som gir seg utslag i et varierende beskyttelsesbehov, vil det neppe være hensiktsmessig å innføre en ny bestemmelse om at negativ sosial kontroll i seg selv gir grunnlag for opphold, hverken for personer som er utsatt for negativ sosial kontroll i Norge eller for personer som har vært utsatt for det i utlandet eller risikerer å bli utsatt for det i tilfelle retur. Det kan imidlertid være grunn til å understreke at risikoen for å bli utsatt for negativ sosial kontroll skal vektlegges ved vurderingen av om sterke menneskelige hensyn foreligger. Dette kan for så vidt tolkes inn i flere av momentene som listes opp i § 38 (2), og det er i tillegg rom for å ta hensyn til det ettersom denne opplistingen ikke er ment å være uttømmende.⁷²

⁷⁰ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) merknader til § 38.

⁷¹ Göller 2020: punkt 9.4.

Göller anbefaler likevel at begrepet tas inn som moment i bestemmelsen med følgende begrunnelse:

[e]n eksplisitt henvisning til at negativ sosial kontroll er relevant for vurderingen [vil] kunne ha en sterk signaleffekt for personer som lever under slik kontroll, og det vil også kunne bidra til økt oppmerksomhet rundt negativ sosial kontroll og de følger dette har for den kontrollerte parten. En eksplisitt angivelse vil formentlig også kunne virke klargjørende for saksbehandlere og andre som i sitt virke bistår personer som har vært utsatt for slik kontroll.⁷³

Dersom det likevel skulle være ønskelig å innta begrepet negativ sosial kontroll i utlendingsloven, mener utvalget at utlendingsloven § 53 første ledd om mishandling er en mer egnet bestemmelse. Dersom bestemmelsen ikke kommer til anvendelse fordi persongruppen faller utenfor eller forholdet ikke når opp til terskelen for mishandling, vil det være anledning til å vurdere utlendingsloven § 38 selv om momentet ikke framgår av bestemmelsen.

18.5.6 Bør kravet om redusert livskvalitet utgå?

Utvalget anbefaler at kravet om at mishandlingen må ha ført til at utlendingens livskvalitet har blitt redusert, vurderes fjernet som vilkår for oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

Kravet om redusert livskvalitet følger av forarbeider, etterarbeider og langvarig praksis. Den nærmere forståelsen av kravet til redusert livskvalitet er ikke nærmere omtalt i forarbeidene eller i Utlendingsdirektoratets retningslinjer. I etterarbeider er det presisert at det i praksis ikke stilles krav om at det skal foreligge en *varig* reduksjon i utlendingens livskvalitet for at det skal foreligge mishandling i utlendingslovens forstand.⁷⁴

Utlendingsdirektoratet har gitt informasjon om praktiseringen av kravet i brev til utvalget.⁷⁵

UDI har ikke praksis for å avslå en søknad alene på grunnlag av at forutsetningen om redusert livskvalitet ikke er nådd, da det er van-

⁷² Göller 2020: punkt 9.4.6.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Prop. 40 L (2019–2020) punkt 7.2.

⁷⁵ Utlendingsdirektoratets brev til utvalget 13. november 2023.

skelig å vurdere om søkerens livskvalitet har blitt redusert. Det kan være utfordrende for søkeren å redegjøre for, og vi krever heller ikke at det dokumenteres da søkerens forklaring i utgangspunktet skal legges til grunn. Noen søkere kan også fremstå upåvirket utad, selv om det er sannsynlig at de har vært utsatt for grov mishandling, mens andre allerede hadde en fysisk eller psykisk skade som har gitt redusert livskvalitet uavhengig av eventuell mishandling i samlivet. Vurderingen av hvorvidt søkerens livskvalitet har blitt redusert vil dermed inngå i en totalvurdering av om terskelen for mishandling er nådd og om det søkeren har opplevd kan forventes å gi redusert livskvalitet av ikke helt forbigående art.

UDI legger til grunn at søkeren har fått redusert livskvalitet i saker der terskelen for mishandling i utlendingslovens forstand er nådd, da det implisitt innebærer en reduksjon av livskvalitet som ikke er av helt forbigående art.

I de tilfellene der terskelen for mishandling ikke er nådd etter en totalvurdering av art, omfang og redusert livskvalitet, avslås søknaden på grunnlag av at søkeren ikke har blitt mishandlet i utlendingslovens forstand.

I tilfeller der UDI er i tvil om terskelen er nådd, vil opplysninger om redusert livskvalitet kunne påvirke utfallet i saken.

Utlendingsnemnda har i sitt innspill til utvalget gitt uttrykk for at det er vanskelig å praktisere kravet, og at det særlig ved psykisk mishandling og negativ sosial kontroll kan være problematisk å vurdere om vilkåret er oppfylt. Nemnda viser til at det kan være vanskeligere for en søker å forklare seg om psykisk mishandling og negativ sosial kontroll enn konkrete fysiske hendelser. I intervjuene som foretas av søkerne forklarer de seg gjerne om de fysiske hendelsene mens det psykiske presset og kontrollen de har vært utsatt for nedtones. Utlendingsnemnda viser til at dette kan føre til at forklaringer om psykisk mishandling og negativ sosial kontroll framstår som uenigheter og ulike forventninger til ekteskapet, som ikke når opp til terskelen for mishandling.

Utvalget mener at kravet om redusert livskvalitet er lite egnet som vilkår for mishandling. Etter utvalgets syn kan skadevilkåret gjøre at terskelen for mishandlingen settes for høyt i praksis, og at utlendingens motstandsdyktighet og evnen til å tåle mishandling kan bli bestemmende for hvorvidt vedkommende får oppholdstillatelse.⁷⁶

En sammenligning med ekteskapsloven, straffeloven og voldserstatningsloven taler også for at kravet bør fjernes. Det stilles ikke krav om skade etter mishandlingsbestemmelsen i straffeloven 2005 § 282.⁷⁷ Heller ikke for å konstatere at «alvorlig mishandling» etter ekteskapsloven § 23 har funnet sted, er det et slikt krav.⁷⁸ Det var tidligere stilt krav om personskade av fysisk eller psykisk art for å gi erstatning etter voldsoffererstatningsloven.⁷⁹ Skadevilkåret var ment som en avgrensning mot mindre alvorlige forhold.⁸⁰ Selv om fornærmede var blitt utsatt for en handling som kunne gi rett til voldsoffererstatning, ble søknaden avslått dersom fornærmede ikke var påført personskade.⁸¹ I forbindelse med arbeidet med en ny voldsoffererstatningslov, ble praksis fra Erstatningsnemnda for voldsofre gjennomgått.⁸² Praksisgjennomgangen viste at nemnda ikke alltid krevde dokumentasjon på skaden, og at det ble lagt til grunn en generell skaderisiko og presumpsjon for skade, eksempelvis i saker om seksuelle overgrep mot barn.⁸³ Også i saker av mindre alvorlig art ble personskaden presumert.⁸⁴ Kravet om personskade ble fjernet etter at voldserstatningsloven ble innført, og erstatningen etter loven er nå knyttet til konkrete straffebud.⁸⁵ Beviskravet etter den nye loven er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Utvalget kan ikke se at en fjerning av skadevilkåret nødvendigvis vil få betydning for terskelen som er lagt til grunn for om et forhold er å anse som mishandling, men har ikke grunnlag for å overskue konsekvensene, særlig sett i lys av det lave beviskravet som gjelder i slike saker. Dette bør derfor utredes og vurderes nærmere.

18.5.7 Bør barn utsatt for mishandling eller omsorgssvikt gis et styrket rettsvern i utlendingsloven?

Barn og unge utsatt for mishandling

Utvalget foreslår at utlendingsloven § 53 om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag på grunn

⁷⁶ Tilsværende Moldenæs 2020; Chelaghma 2022.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) punkt 4.4.3.

⁷⁸ Ot.prp. nr. 28 (1990–1991) merknader til § 23.

⁷⁹ Voldsoffererstatningsloven § 4.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1.

⁸¹ Prop. 238 L (2020–2021) punkt 5.1.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Voldserstatningsloven § 4 jf. Prop. 238 L (2020–2021) punkt 5.4.

av mishandling utvides til også å gjelde barn og unge, se forslaget til nytt tredje ledd bokstav a.

Forslaget omfatter barn og unge voksne som har oppholdstillatelse etter lovens § 42 (om oppholdstillatelse for barn), § 43 andre ledd (om søsken som gjenforenes med en mindreårig flyktning) og § 49 (om familieinnvandring i andre tilfeller). Formålet med forslaget er å sikre at barn og unge ikke føler seg presset til å bli værende i et familieliv hvor de blir utsatt for mishandling. Det er ikke et krav at den unges livskvalitet er redusert. Utvalget legger til grunn en presumsjon for at mishandling i seg selv utgjør redusert livskvalitet enten på kort eller på lang sikt. Det vises til kapittel 3 som omtaler skadevirkninger av både fysisk og psykisk mishandling. Videre legger utvalget til grunn at kravet til mishandling ligger noe lavere enn samme krav for voksne. Siden barn befinner seg i et mer asymmetrisk makt- og avhengighetsforhold til sine omsorgspersoner og andre voksne, har de ikke samme mulighet til å forsvare seg eller rømme fra mishandlingen som voksne. Terskelen for når psykiske krenkelser utgjør mishandling for barn, skal være lavere enn for voksne. Dette fordi skadevirkningene av psykisk mishandling er særlig framtreddende for barn og kan gi alvorlige skadevirkninger langt ut i voksenlivet, som for eksempel angst og depresjon i voksen alder.⁸⁶

Som omtalt i kapittel 3 er barn fra familier med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn mer utsatt for grov vold i nære relasjoner enn andre barn. Jenter og unge lhbtqi-personer er en spesielt utsatt gruppe i denne sammenhengen. Til tross for dette har barn og unge på familieinnvandring ikke selvstendige rettigheter etter dagens mishandlingsbestemmelse.

Når et barn eller en ung voksen som er på familieinnvandring, bryter kontakten med familien, har vedkommende ikke krav på oppholdstillatelse på samme grunnlag (familieinnvandring). Utlendingsdirektoratet har imidlertid opplyst at praksis er at det gis fortsatt opphold på samme grunnlag når den unge flytter ut av familien som en naturlig overgang til voksenlivet, så framtidig relasjonen ikke er helt brutt. Tilsvarende gjelder der barnet har flyttet ut midlertidig for å bo hos andre, for eksempel en onkel eller tante, med bakgrunn i barnevernstjenestens vedtak om frivillig plassering jf. barnevernsloven § 3-2, og barnet fortsatt opprettholder kontakt med familien.⁸⁷ Når utlen-

dingsmyndighetene vurderer at barnet eller den unge har så lite kontakt med foreldrene at det ikke er naturlig å gi barnet tillatelse på samme vilkår (familieinnvandring), vurderes det om barnet kan gis en ny tillatelse etter lovens § 38 om sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Blant annet vurderer utlendingsmyndigheten slik tillatelse i tilfeller der barnevernet har overtatt omsorgen for barnet. Når barnet er mindreårig og ikke har foreldre med foreldreansvar i hjemlandet, vil det normalt innvilges en tillatelse etter § 38 i slike situasjoner. Dersom barnet er over 18 år og for øvrig har liten tilknytning til Norge, er det mer usikkert om det er grunnlag for å gi en tillatelse etter bestemmelsen.⁸⁸

Slik utvalget vurderer barn og unges situasjon når de er utsatt for mishandling i familien, har de ikke samme rett til et sikkert oppholdsgrunnlag som voksne personer som blir mishandlet i samlivet eller av svigerfamilien. En uheldig konsekvens kan være at barn blir værende i et voldelige hjem, og at de ikke får den hjelpen de trenger. For hjelpeapparatet vil det også være av betydning å kjenne til hvorvidt barnet vil ha en rett til oppholdstillatelse når ulike hjelpetiltak skal vurderes. Et sikkert oppholdsgrunnlag kan gi barn større forutberegnelighet og muliggjøre en mer effektiv bistand fra hjelpeapparatet.

At barn ikke har egne rettigheter etter mishandlingsbestemmelsen, ble også påpekt i en tingrettsdom av 2022.⁸⁹ Saken gjaldt blant annet overprøving av et vedtak om tilbakekall av oppholdstillatelse for tre søstre som kom til Norge på bakgrunn av familiegjeforening med faren. Faren kastet etter hvert søstrene ut av hjemmet, og barnevernet overtok omsorgen på grunn av anførsler om mishandling i hjemmet. I dommen ble det vist til at utlendingsmyndighetene la til grunn at familiegjeforeningshensikten opphørte da søstrene ble kastet ut av hjemmet av sin far. Retten viste til at Norge er særlig forpliktet etter Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 19 og 20 til å beskytte barn mot «alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning fra foreldrene, og at barn som av slike grunner ikke lenger kan bo sammen med sine foreldre har rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten».⁹⁰ Retten mente videre at når et barn har kommet til Norge på lovlig vis for å gjenforenes med sin familie, men familielivet opphører

⁸⁶ Thoresen mfl. 2015: side 5-7

⁸⁷ Utlendingsdirektoratets brev til utvalget 13. november 2023.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ TOSL-2022-157050.

⁹⁰ TOSL-2022-157050 (punkt 4.3.1).

som følge av mishandling og vanskjøtsel av barnet, har barnet rett til den samme beskyttelsen som norske barn. Retten mente videre at lovgiveren muligens ikke har tenkt på de tilfeller der barn må bryte ut av familielivet som følge av mishandling og at når situasjonen faktisk oppstår så skal ikke barnet gis dårligere beskyttelse:

Utlendingsloven § 53 bokstav b kommer ikke direkte til anvendelse, men når et barn har kommet til Norge på lovlig vis for å gjenforenes med sin familie, men det så viser seg at barnet blir utsatt for mishandling, så har åpenbart barnet rett til den samme beskyttelse som norske barn og som barn som kommer til Norge sammen med én forelder. Slik beskyttelse vil ikke barnet ha, hvis oppholdstillatelsen kalles tilbake. Det vises videre til lovgivers begrunnelse for å innføre utlendingsloven § 53 bokstav b) i Ot.prp.nr.75 (2006–2007) punkt 9.8.2.5 der det heter at:

‘Departementet er enig med utvalget og høringsinstansene i at mishandlingsbestemmelsen bør videreføres og at den bør innarbeides i loven. Det er nødvendig å ha en bestemmelse som kan hindre at noen føler seg presset til å bli værende i et samliv hvor de blir utsatt for mishandling.’⁹¹

Utvalget mener etter dette at det er gode grunner for å utvide utlendingslovens mishandlingsbestemmelse til også å gjelde barn på familieinnvandring Slik som retten i TOSL-2022-157050 påpeker, vil det motsatte kunne innebære en svært usikker rettsstilling for de utsatte barna, hvis barna skulle være henvist til en uforutsigbar oppholdstillatelse etter lovens § 38.⁹²

Bestemmelsen foreslås utformet slik at den rammer mishandling som er utøvet i familien eller av andre medlemmer av samme husstand. Med familien menes kjernefamilien som mor, far og søsken. Dersom familien ikke beskytter barnet mot mishandling som blir utøvet av andre, og barnet har behov for å flytte fra familien for å bli beskyttet, skal dette også omfattes av bestemmelsen. Eksempler på sistnevnte tilfelle kan være der familien ikke beskytter barnet mot mishandling utøvet av for eksempel besteforeldre, onkler, tanter eller andre medlemmer av en storfamilie eller et lukket samfunn.

Barn utsatt for omsorgssvikt

Utvalget foreslår at utlendingsloven § 53 om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling utvides til også å gjelde barn under barnevernets omsorg, uavhengig av om det er utsatt for mishandling, se forslag til nytt tredje ledd bokstav b.

Forslaget avgrenses til å gjelde barn med en oppholdstillatelse for familieinnvandring etter lovens § 42 (om oppholdstillatelse for barn), § 43 andre ledd (søsken som gjenforenes med en mindreårig flyktning) og § 49 (om familieinnvandring i andre tilfeller). Formålet med forslaget er å sikre at barn som lever under forhold som kvalifiserer for omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1 kan oppsøke hjelp og støtte uten frykt for eget oppholdsgrunnlag. Tilsvarende vil et sikkert oppholdsgrunnlag gjøre hjelpeapparatet bedre i stand til å vurdere riktig oppfølging og tiltak for å sikre at barnet får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.

Når det skal gjøres barnevernstiltak av midlertidig karakter overfor barn som har en familieinnvandringstillatelse, eller barn som selv er referansepersoner for foreldre eller søsken, anbefaler utvalget at det gjøres tilpasninger i bo-sammenliket, se nedenfor.

18.5.8 Bør personkretsen utvides til å omfatte utlendingens familie?

Utvalget har vurdert hvorvidt mishandlingsbestemmelsen bør utvides til også å omfatte mishandling utøvd av utlendingens egen familie uten at familiemedlemmene er del av samme husstand. Etter gjeldende regelverk, er mishandling utøvd av utlendingens svigerfamilie dekket, men ikke mishandling utøvet av egen familie utenfor husstanden i slike tilfeller. Det er etter utvalgets vurdering ikke behov for regelverksendring, men det er behov for å sikre at praksis etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b dekker enkelte tilfeller hvor utlendingen har blitt utsatt for mishandling av egen familie.

I Prop. 68 L (2017–2018) ble det vurdert om personkretsen av utøvere etter lovens § 53 første ledd bokstav b burde utvides til å gjelde personer som bor et annet sted og som ikke er del av svigerfamilien:

Det kan også tenkes tilfeller hvor en utlending utsettes for overgrep av personer som bor et annet sted og som ikke er del av svigerfamilien. Disse tilfellene vil ikke være omfattet av forsla-

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

get til endringer i utlendingsloven § 53. Departementet peker på at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b ikke er ment å ta høyde for enhver situasjon hvor personer med midlertidig oppholdstillatelse utsettes for vold eller mishandling som utlendingens samlivspartner ikke vil eller kan beskytte mot. Departementet viser til at det i henhold til utlendingsloven § 38 kan gis oppholdstillatelse dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket. Det vises også til at ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag kan gis til en utlending som på grunn av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der, jf. utlendingsloven § 53 annet ledd.⁹³

Når en utlending utsettes for mishandling, herunder psykisk vold og æresmotivert vold, fra sin egen familie for å bli værende i et ekteskap, kan frykten for å miste en oppholdstillatelse som følge av samlivsbruddet, være minst like alvorlig som når mishandlingen utøves av samlivspartneren og svigerfamilie. Dette gjelder også når disse slektningene ikke bor i samme husstand som utlendingen. En utvidelse av persongruppen vil i så fall kunne bidra til større trygghet for den utsatte dersom vedkommende velger å forlate samlivspartneren sin. Dersom samlivspartneren ikke utøver mishandling, og kanskje til og med forsøker å forhindre mishandling utøvd av utlendingens egen familie, kan ikke dette begrunne en oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. I likhet med departementets vurderinger sitert ovenfor, mener utvalget at dette er forhold som må vurderes etter bestemmelsens andre ledd om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag til utlending som på grunn av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der, eventuelt § 38 om sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

Det kan imidlertid forekomme at utlendingen som har brutt ut av ekteskapet har vært utsatt for mishandling fra egen familie på oppfordring fra ektefellen. I straffelovens forstand ville ektefellen kunne dømmes for medvirkning til mishandling i en slik situasjon, jf. straffeloven § 282, jf. § 16. Det er uklart for utvalget om slike forhold faller inn under mishandlingsbestemmelsen etter gjeldende praksis. Utvalget ser ikke behov for lovendring i denne sammenheng, men det bør legges

til rette for at medvirkning til mishandling faller inn under praktiseringen av bestemmelsen gjennom å tydeliggjøre dette i forskrift eller rundskriv.

18.5.9 Bør det gjøres unntak fra bo-sammen vilkåret?

Når den utsatte er en referanseperson

Utvalget anbefaler at det gjøres unntak fra bo-sammen vilkåret når barnet er referanseperson i en sak om familieinnvandring dersom det er behov for å flytte barnet midlertidig ved mistanke om vold eller omsorgssvikt i hjemmet. Dette for å hindre at et barn unngår å oppsøke hjelp av frykt for at familiemedlemmer vil miste oppholdstillatelsen i Norge dersom barnevernet overtar omsorgen for barnet. Unntak fra bo-sammen kravet kan framgå av utlendingsforskriften. Utvalget har ikke foreslått en konkret bestemmelse, men anbefaler videre oppfølging.

Barn som selv er referansepersoner for deres familiemedlemmer kan være utsatt for mishandling, herunder negativ sosial kontroll, psykisk vold og omsorgssvikt, fra gjenforente søsken eller foreldre. Deres muligheter for å bryte ut av familielivet eller motta hjelp, kan være begrenset på grunn av bo-sammen vilkåret. Kompetansteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold opplever at dette er særlig utfordrende for barn som er referansepersoner for deres familiemedlemmer etter lovens § 43 om familiegjenforening mellom barn med opphold på grunnlag av beskyttelse og barnets foreldre og søsken.⁹⁴ Ifølge Kompetansteamet setter bo-sammen kravet begrensninger på hvilke hjelpetiltak som kan iverksettes, for eksempel ved midlertidig flytting eller kontaktforbud. Å bryte ut fra familien oppleves ikke alltid som et reelt alternativ, heller ikke for kortere perioder, fordi foreldrenes og søskenes oppholdstillatelse avhenger av at de bor sammen med barnet som er referansepersonen. Barnet «tvinges» derfor til å bo med sin familie, også etter hvert som hen blir voksen, og inntil familiemedlemmene har fått en permanent oppholdstillatelse. Utvalget har også fått innspill fra mangfoldsrådgiver om situasjoner der et barn har latt seg overtale til å be om hjelp til å flytte fra en familie på grunn av omsorgssvikt, noe som resulterte i at forelderen mistet sin oppholdstillatelse og måtte forlate Norge. Dette førte til store psykiske belastning for barnet som angret på at hen hadde bedt om hjelp.

⁹³ Prop. 68 L (2017–2018) punkt 3.4.1.

⁹⁴ Kompetansteamets årsrapport 2021: punkt 3.1.1.

Barn som selv er referansepersoner for medfølgende foreldre og søsken, faller ikke innenfor målgruppen for mishandlingsbestemmelsen etter § 53 ettersom de allerede har en selvstendig oppholdstillatelse. De frykter ikke sin egen tillatelse, men er redde for hva som vil skje med tillatelsene til medfølgende familiemedlemmer dersom de bryter ut av et familieliv med mishandling eller omsorgssvikt. Utvalget mener at samme hensyn som ligger til grunn for mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, og utvalgets forslag om at denne bestemmelsen også skal gjelde for barn, tilsier unntak fra bo-sammen kravet for familiemedlemmene.

Bo-sammen vilkåret i andre tilfeller

For øvrig anbefaler utvalget at bo-sammen vilkåret for familieinnvandrere tydeliggjøres i forskrift. Vilkåret er av avgjørende betydning for en utlendings mulighet til fortsatt oppholdstillatelse, og krav og unntak bør framgå av utlendingsforskriften. I tillegg anbefaler utvalget at det vurderes nærmere om det er behov for å liberalisere bo-sammen vilkåret for å redusere noen av de uheldige virkningene vilkåret får.⁹⁵

I Innst. O. nr. 42 (2007–2008) uttalte flertallet i Stortinget at de støttet forslaget om at ektefellene skal bo sammen som en hovedregel, men at det bør åpnes for unntak, særlig i fornyelsestilfeller. Departementet ble bedt om å se på muligheten for en mer fleksibel praktisering av bo-sammen kravet ved fornyelsesrundene enn ved førstegangstillatelse, når «rimelighetsgrunner tilsier det».⁹⁶ Utvalget mener at det er nødvendig å undersøke nærmere eventuelle uheldige virkningene bo-sammen vilkåret får, særlig for dem som er utsatt for en form for negativ sosial kontroll som ikke når opp til terskelen for mishandling, og om det er behov for endringer.

18.5.10 Bør innholdet i mishandlingskravet tydeliggjøres i forskrift?

Utvalget anbefaler at det innføres en forskriftshjemmel i bestemmelsen slik at momentene i mishandlingsvurderingen, som i dag framgår av Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009, forskriftsfestes.⁹⁷ Rundskrivet er ikke lett tilgjengelig for den alminnelige brukeren, særlig for

bestemmelsens målgruppe som ofte er innvandrere med forholdsvis kort botid i Norge og uten inngående kunnskap om norsk språk eller regelverk. Som utgangspunkt er heller ikke direktoratets rundskriv bindende for Utlendingsnemnda som overordnet organ, men gir et uttrykk for fast og etablert forvaltningspraksis. En forskriftsbestemmelse kan presisere og synliggjøre momenter som inngår i vurderingen av hva som er mishandling i utlendingslovens forstand. Dette kan gi de utsatte økt forutberegnelighet.

Kravet om at mishandlingen må ha redusert utlendingens livskvalitet er et så sentralt vilkår at, dersom det fortsatt skal bestå (noe utvalget ikke anbefaler), bør det framgå tydelig av lov eller forskrift.

18.5.11 Forslagenes forhold til internasjonale forpliktelser

Utvalget har foreslått tre regelverksendringer i utlendingsloven § 53 om opphold på selvstendig grunnlag når samlivet opphører: 1) det er foreslått å synliggjøre at mishandling også kan være av psykisk art. Mindretallet har også foreslått at det i vurderingen av om det foreligger mishandling skal legges vekt på om utlendingen er utsatt for negativ sosial kontroll. 2) Barn og unge som er utsatt for mishandling i familien mv. skal ha rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter bestemmelsen. 3) Barn som er tatt under barnevernets omsorg skal ha rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter bestemmelsen, uavhengig av om de har vært utsatt for mishandling.

Forslagene bidrar til å styrke individets vern mot alle former for vold og integritetskrenkninger etter Grunnloven §§ 93 og 102 og etter EMK artikkel 2, 3 og 8. Både Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 19 og 20 forplikter videre myndighetene til å beskytte barn mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning fra foreldrene.⁹⁸ Barn er særlig sårbare, og trenger i større utstrekning enn voksne myndighetenes hjelp til å beskytte sin personlige integritet. Når barn gis selvstendige rettigheter, vil norsk rett i større grad være i samsvar med Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen.

Istanbul-konvensjonen artikkel 59 forpliktelser Norge å treffe tiltak som er nødvendig for å sikre at kvinner som er utsatt for vold i samlivet, får en selvstendig oppholdstillatelse («autonomous resi-

⁹⁵ Se en gjennomgang av bo-sammen vilkåret og dets konsekvenser i Chelaghma 2022.

⁹⁶ Innst. O. nr. 42 (2007–2008) punkt. 8.2.

⁹⁷ Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009.

⁹⁸ TOSL-2022-157050 (punkt 4.3.1).

dence permit»), dersom ekteskapet eller forholdet blir oppløst og det «particularly difficult circumstances», jf. artikkel 59 nr. 1 Dette gjelder uavhengig av hvor lenge ekteskapet eller forholdet har vart.

Utvalget vurderer at lovens § 53 første ledd bokstav b allerede oppfylder kravene i Istanbulkonvensjonen, da den sikrer kvinner på familieinnvandring tilgang til en selvstendig oppholdstillatelse ved mishandling, uavhengig av forholdets varighet. Bestemmelsen har i tillegg lave beviskrav, og det stilles ikke krav til årsakssammenheng mellom mishandlingen og samlivsbruddet. At det stilles krav til at ektefellen er «mishandlet», synes også å være i samsvar med terskelen etter konvensjonens artikkel 59 om «particular difficult circumstances». De nærmere vilkårene for å få tillatelsen og tillatelsens varighet, er overlatt til myndighetenes skjønnsmargin. Med utvalgets forslag styrkes utsatte kvinners rettigheter ytterligere, da en synliggjøring av psykisk mishandling må antas å sikre at bestemmelsen praktiseres etter sitt formål.

Utvalget kan ikke se at forslaget griper inn i rettighetene til voldsutøveren.

18.5.12 Forslagets forhold til EØS-regelverket

Retten til innreise og opphold for EØS-borgere og deres familiemedlemmer er regulert i utlendingsloven kapittel 13 som gjennomfører direktiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium (direktivet).

Bo-sammen vilkåret

Det gjelder ikke et vilkår om at EØS-borgeren og et familiemedlem som ikke selv er EØS-borger (såkalt tredjelandsborger) må bo sammen for at familiemedlemmet skal kunne ha oppholdsrett i Norge i mer enn tre måneder, jf. utlendingsloven §§ 113 og 114. For at familiemedlemmet til EØS-borgeren skal ha rett til varig oppholdsrett, stilles det imidlertid et krav om at partene har bodd sammen, jf. lovens §§ 115 fjerde ledd og 116 første ledd. For at vilkåret om å bo sammen skal være oppfylt, må samlivet ha vært av et visst omfang, som hovedregel ved at partene bor sammen i en

felles bolig og reiser tilbake til denne hver dag eller minst en dag i uken, jf. utlendingsforskriften § 19-20.

Utvalget mener at det ikke er nødvendig med unntak fra bo-sammen kravet for denne gruppen for å styrke rettsvernet mot negativ sosial kontroll og fysisk og psykisk mishandling.

Oppholdsrett på selvstendig grunnlag

Ved skilsmisse eller opphør av samboerskap bevarer en EØS-borger oppholdsretten så lenge vedkommende selv oppfylder vilkårene i utlendingsloven § 112 første ledd bokstav a (er arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende), bokstav b (skal yte tjenester), bokstav c (råder over tilstrekkelige midler mv.) eller bokstav d (er opptatt ved godkjent universitet). For tredjelandsborgere er dette annerledes. En tredjelandsborger som ikke lenger bor sammen med EØS-borgeren, bevarer oppholdsretten inntil en formalisert skilsmisse foreligger, jf. lovens § 114 fjerde ledd.⁹⁹

Når en skilsmisse foreligger, kan tredjelandsborgeren bevare oppholdsrett så lenge vedkommende selv fyller vilkårene i § 112 første ledd (bokstav a, b eller c), eller være et familiemedlem til en EØS-borger som oppfylder disse vilkårene, forutsatt at det foreligger «en svært vanskelig situasjon», for eksempel ved at tredjelandsborgeren eller eventuelle barn har vært utsatt for vold, eller andre alvorlige overgrep i ekteskapet.

Tredjelandsborgeren kan også søke om oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.¹⁰⁰ Dette framgår av utlendingsforskriften § 19-2. Fordelen ved å søke om oppholdstillatelse etter lovens § 53 første ledd bokstav b, er at det ikke stilles krav om å være selvforørget etter lovens § 112 første ledd for å bevare oppholdsretten. GREVIO har i sin siste rapport om Norge uttrykt bekymring for at det er motstridende ordlyd mellom lovens § 114 fjerde ledd bokstav c og utlendingsforskriften § 19-2 fjerde ledd og at dette kan føre til at bestemmelsene tolkes til skade for innvandrerkvinner som er utsatt for kjønnsbasert vold.¹⁰¹

⁹⁹ Arbeids- og sosialdepartementets rundskriv AI-2017-1: punkt A.

¹⁰⁰ Utlendingsforskriften § 19-2 fjerde ledd.

¹⁰¹ GREVIO 2022a: avsnitt 267.

Utvalget har ikke utredet nærmere hvorvidt de foreslåtte utvidelsene i lovens § 53 også skal gjelde for barn som har en oppholdstillatelse etter

EØS-regelverket. Utvalget har heller ikke vurdert forholdet mellom § 114 fjerde ledd bokstav c og lovens § 53 første ledd bokstav b.

Del IV
Barn



Figur 19.1

Kapittel 19

Barns rettigheter og behov for beskyttelse

19.1 Innledning

Å beskytte og hjelpe barn og unge som er utsatt for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold reiser en rekke juridiske problemstillinger knyttet til ulike lover. Rekkevidden av foreldrenes rett til å bestemme over og oppdra sine barn og forholdet til barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett, er en gjennomgående problemstilling for denne delen av utredningen, og et sentralt spørsmål er: Hvor går grensen for foreldrenes rett og plikt til å bestemme over og føre kontroll med sine barn?

Det overordnede problemet i saker hvor barn og unge er utsatt for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold, er at ikke alle barn får riktig hjelp til rett tid. Behov, problemstillinger og mulige tiltak er nærmere omhandlet i de respektive kapitlene.

I denne delen av utredningen har utvalget særlig fokus på om barnelova og barnevernsloven gir tilstrekkelig rettsvern for barn utsatt for negativ sosial kontroll, psykisk vold og æresmotivert vold. Problemstillinger knyttet til barn som er utsatt for eller risikerer å bli utsatt for ufrivillig utenlandsopphold behandles i del V om ufrivillig utenlandsopphold. Meldeplikt og avvergingsplikt behandles i utredningens del VI.

Tematikken og problemstillingene er omfattende, og utvalget har ikke hatt anledning til å utrede alle problemstillingene like godt.

I den videre framstillingen benytter utvalget begrepene barn om alle under 18 år. Unge benyttes om ungdom under 18 år. Unge voksne benyttes om de over 18 år uten at det er satt en øvre aldersgrense.

19.2 Indikatorer på negativ sosial kontroll

Flere instanser som har gitt innspill til utvalget peker på at det er manglende forståelse og kunnskap om fenomenet negativ sosial kontroll og hvordan slik kontroll utspiller seg i praksis. Det er også varierende kompetanse om skaderisikoen og de skadevirkningene det kan ha for barn å bli utsatt for negativ sosial kontroll.

Proba samfunnsanalyse har i sin omfangsundersøkelse fra 2021 kategorisert indikatorer på negativ sosial kontroll under åtte ulike tematiske grupper:

- 1) kontroll av vennskap og sosiale relasjoner,
- 2) kontroll av deltakelse i skole og utdanning,
- 3) kontroll av fritid, hverdag og livsstil,
- 4) graden av tros- og meningsfrihet,
- 5) kontroll knyttet til parforhold og seksualitet,
- 6) relasjoner til foreldre og søsken,
- 7) graden av autonomi i livsvalg (planer for fremtiden og forventninger til fremtiden) og
- 8) reaksjoner fra foreldre og bruk av straff.¹

Flere organisasjoner og hjelpeinstanser har laget indikatorlister som kan være veiledende i vurderingen, se boks 19.1. I den forbindelse er det viktig å understreke at indikatorene må ses i sammenheng og der flere vurderingstemaer må tas i betraktning, se boks 19.2.

Risiko og skadevirkninger av negativ sosial kontroll er nærmere omtalt i kapittel 3.

¹ Proba samfunnsanalyse 2021: punkt 4.1.

Boks 19.1 RVTS-Øst – indikatorliste:

Noen indikatorer på at et barn eller en ungdom kan være utsatt for negativ sosial kontroll:

- er ikke med på sosiale arrangementer
- er ikke til stede på sosiale medier
- drar rett hjem etter skolen
- fravær fra skolen
- blir fulgt til og fra skolen av eldre søsken eller foreldre blir overvåket av eldre søsken, foreldre eller slektninger
- svarer ikke på meldinger etter skoletid (det kan være et tegn på at mobilen er konfiskert)
- får ikke delta på gymtimer eller svømming med annet kjønn
- begynner å kle seg annerledes
- lever et dobbeltliv, skifter klær før og etter skolen
- andre i familien har kontroll over ungdommens penge-, mobil- og nettbruk
- får ikke lov til å ha kjæreste eller treffe venner

- får ikke lov til å fortsette med videre utdanning
- prøver å skjule et hemmelig kjæresteforhold
- har søsken som blir giftet bort mot sin vilje
- tidlig inngått ekteskap hos søsken
- er tatt ut av skolen av foreldre/verger
- søknad om lengre ferie
- kommer ikke tilbake fra ferien til skolestart
- plutselige forandringer i familien
- gjør det veldig bra på skolen for å kjøpe seg tid fra fremtidig ekteskap
- utagerende oppførsel

Husk: Endringer skjer gjerne i kjønnsmoden alder.

Indikatorene er basert på innspill fra en politibetjent, psykolog ved Enerhaugen familievernkontor, rådgivere ved Røde Kors-telefonen og minoritetsrådgivere ved videregående skoler.

Kilde: RVTS Øst 2024

Boks 19.2 Vurderingstemaer i saker om negativ sosial kontroll

For å forstå omfanget og alvoret av den negative kontrollen kan det være viktig å kartlegge følgende forhold:

- *Arenaene der barnet blir utsatt for kontroll* kan gi et bilde av graden av kontroll og potensielle utløsende årsaker til konflikt med familien.
- *Konsekvenser for barnet ved et normbrudd:* Hvor alvorlige er konsekvensene for barnet dersom barnet bryter normene?
- *Forholdsmessighet:* Reaksjoner på normbrudd kan gi en indikator for framtidige konflikter. Dersom barnet blir utsatt for vold og trusler fordi det har tatt på neglelakk; hvordan vil reaksjonene og barnets sikkerhetssituasjon bli dersom det oppdages at barnet har fått seg kjæreste eller barnet har drukket på en fest?

- *Barnets atferd:* Et barn som gjør opprør mot reglene vil kunne sees på som mer fri, men det kan også innebære at barnet er i flere konflikter og har stor risiko for å bli utsatt for mer alvorlige reaksjoner fra foreldrene.
- *Familiens posisjon i storfamilien/nettverket:* Hva er konsekvensene for familien ved et ærestap forårsaket av barnets normbrudd?
- *Tidligere kjennskap til familien hva gjelder eldre søsken:* I hvilken grad er søsken utsatt for negativ sosial kontroll, om familien tidligere har vært involvert i voldsutøvelse, alder for søskens ekteskapsinngåelse osv.

Listen er ikke uttømmende.

Kilde: Innspill fra Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Kapittel 20

Negativ sosial kontroll, foreldreansvaret og barns rettigheter

20.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer utvalget om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utgjør et brudd på barnelovas bestemmelser om foreldreansvar og barns medvirknings- og selvbestemmelsesrett, jf. mandatets bokstav a.

Hovedregelen i norsk rett er at foreldre i kraft av foreldreansvaret har stor frihet til å treffe beslutninger og å føre tilsyn med sine barn, jf. barnelova § 30.¹ Dette bygger på erkjennelsen av at barn og ungdom trenger veiledning og rammer, og at grensesetting er en nødvendig del av omsorgen for barnet. For lite kontroll kan være skadelig for barnet. Utgangspunktet er også at foreldre har rett til å oppdra sine barn i tråd med sin kulturelle bakgrunn og religiøse overbevisning.² Menneskerettighetene og særlovgivningen setter imidlertid flere viktige begrensninger for utøvelsen av foreldreansvaret. Barn og unge har blant annet rett til medvirkning og selvbestemmelse i tråd med alder og utvikling. Videre utgjør hensynet til barnets beste en grense for hvilken oppdragelse foreldrene har rett til å gi sine barn. Foreldrekontroll som krenker disse rettighetene, og hindrer barnets selvstendige utvikling og livsutfoldelse på en urimelig måte, er ikke i samsvar med barnets rettigheter. Problemstillingen i saker om negativ sosial kontroll av barn er knyttet til spenningsforholdet mellom foreldrenes og barnas rettigheter.

Grensene for hva slags kontroll foreldre kan utøve over egne barn, har endret seg de siste tiårene. Oppfatningen av hva som er «passende» eller «upassende» oppdragelsesmetoder er blant annet farget av samfunnets kulturelle verdier, normene i nærmiljøet og av den enkeltes personlige erfaringer.³ Det som tidligere ble sett på som legitime handlinger knyttet til barneoppdragelse, for

eksempel klapsing av barn, faller i dag utenfor grensene for foreldreansvaret, og kan etter omstendighetene også føre til sanksjoner mot foreldrene. Det norske samfunnet har også blitt mer internasjonalisert. Ved inngangen av 2023 utgjorde innvandrere⁴ 16 prosent av befolkningen i Norge,⁵ noe som innebærer en tredobling siden 2000.⁶ Økt mangfold i befolkningen innebærer også økt mangfold i oppdragelsesstiler, der foreldre har ulike forventninger til sine barn, for eksempel i spørsmål om seksualitet, privatliv, utdanningsvalg og fritid. Videre kan en streng oppdragerstil og kontroll være mer akseptert når graden av kjærlighet og lydhørhet overfor barnet ellers er høy, mens samme type kontroll kan utgjøre omsorgssvikt dersom barnet ikke blir møtt med forståelse, kjærlighet og omsorg.⁷

De menneskerettslige rammene for foreldreansvaret er omhandlet i kapittel 5. I dette kapitlet kommenterer utvalget menneskerettighetene fortløpende. Barnelovutvalget har i NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste* utredet forslag til en ny barnelov, som per nå er under behandling i Barne- og familiedepartementet. Barnelovutvalgets lovforslag presenteres i bokser underveis i kapitlet.

20.2 Gjeldende rett

20.2.1 Foreldreansvarets innhold

Oversikt

Foreldreansvaret er sammen med barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett et grunnleggende begrep for å beskrive det personlige rettsforholdet mellom barn og foreldre.⁸ Til foreldre-

¹ Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova).

² Dette følger blant annet av EMK artikkel 8 om rett til respekt for privatliv og familieliv.

³ Ottosen mfl. 2020: side 18.

⁴ Statistisk sentralbyrå definerer innvandrere som personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre, se Dzamarija 2019.

⁵ Statistisk sentralbyrå 2024.

⁶ Christiansen 2022.

⁷ Se lignende tilnærming i Wolfe og McIsaac 2011: side 803.

ansvaret knytter det seg både rettigheter og plikter. Foreldres rett og plikt til å ta vare på egne barn er beskyttet av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 og kommer til uttrykk i flere av barnekonvensjonens artikler. Blant annet krever barnekonvensjonen artikkel 5 at staten respekterer foreldrenes ansvar, rettigheter og plikter, og uttrykker at foreldreansvaret omfatter å gi barnet «veiledning og støtte, tilpasset dets gradvise utvikling av evner og anlegg» under barnets utøvelse av rettighetene etter barnekonvensjonen. I norsk rett reguleres foreldreansvarets innhold av barnelova § 30, som lyder:

Barnet har krav på omsut og omtanke fra dei som har foreldreansvaret. Dei har rett og plikt til å ta avgjerder for barnet i personlege tilhøve innanfor dei grensene som §§ 31 til 33 set. Har foreldra sams foreldreansvar, skal dei ta avgjerdene saman. Foreldreansvaret skal utøvast ut frå barnet sine interesser og behov.

Dei som har foreldreansvaret, er skyldige til å gje barnet forsvarleg oppseding og forsyting. Dei skal syte for at barnet får utdanning etter evne og givnad.

Barnet må ikkje bli utsett for vald eller på anna vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa blir utsett for skade eller fare. Dette gjeld òg når valden brukast som ledd i oppsedinga av barnet. Bruk av vald og skremmande eller plagsam framferd eller annan omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode.

Om retten til å ta avgjerd for barnet i økonomiske tilhøve gjeld reglane i vergemålsloven.

Bestemmelsen oppstiller både en omsorgsplikt og en bestemmelsesrett og -plikt for foreldre med foreldreansvar. Disse skal utøves ut fra barnets interesser og behov, jf. bestemmelsens første ledd siste punktum. I tillegg fastslår tredje ledd at barnet ikke skal utsettes for vold eller andre handlinger som kan skade barnet, heller ikke i oppdragelsesøyemed. Forbudet mot vold gjenomgås i eget punkt nedenfor.

Barnelova angir ingen sanksjoner ved brudd på foreldreansvaret. Ifølge forarbeidene er reglene i barnelova § 30 «i første rekke en prinsippløring».⁹ Brudd på foreldreansvaret kan

⁸ Begrepet «foreldreansvar» ble innført med barnelova av 1981, og erstattet de tidligere begrepene «foreldremyndighet» og «foreldremakt». Bakgrunnen for begrepsendringen var å feste oppmerksomheten ved foreldrenes plikter, og dermed barnas rettigheter, snarere enn ved foreldrenes rettigheter og makt over barna, jf. Innst. O. nr. 30 (1980–81) side 7 og Ot.prp. nr. 62 (1979–80) side 19.

likevel danne bakgrunn for undersøkelse eller tiltak etter barnevernsloven, se kapittel 22 flg. Videre kan vold, overgrep, alvorlig omsorgssvikt og andre alvorlige krenkelser av barn sanksjoneres etter straffeloven, se utredningens del II.

Omsorgsplikten

Etter § 30 første ledd første punktum har barnet krav på omsorg og omtanke fra de som har foreldreansvaret. I dette ligger en plikt blant annet til å gi kjærlighet, trygghet, oppmerksomhet, stell og pleie, tilsyn og mulighet for lek og samvær med andre.¹⁰ Omsorgen skal stimulere barnets utvikling. En annen sentral del av omsorgsplikten er å avverge og forebygge både fysiske og psykiske skader, for eksempel å varsle og følge opp med tiltak dersom et barn opplever mobbing i barnehagen eller på skolen.¹¹ Tilsvarende vil omsorgsplikten innebære en plikt til å beskytte barnet mot skadelig kontroll fra andre enn foreldrene, som for eksempel i strengt religiøse eller kulturelle miljøer.

En annen del av omsorgsplikten følger av § 30 andre ledd, som bestemmer at de med foreldreansvar skal gi barnet «forsvarleg oppseding og forsyting». Med forsørgelse («forsyting») menes ifølge forarbeidene det rent praktiske, som å sørge for mat, klær, bosted mv.¹² Plikten til å gi oppdragelse («opseding») består for eksempel i å gi veiledning i sosial omgang mellom mennesker samt lek og samvær med andre barn.

Etter andre ledd andre punktum skal foreldre sørge for at barnet får utdanning «etter evne og givnad». Ifølge forarbeidene ligger foreldrenes oppgaver på den personlige omsorgen, som går ut på å stimulere og legge forholdene praktisk til rette for at barnet får den utdanningen som passer.¹³ Ordlyden «evne og givnad» understreker at valget skal skje ut fra det individuelle barnets forutsetninger og personlighet. Barnets ønsker skal tillegges vesentlig vekt.¹⁴ Barns rett til utdanning følger av Grunnloven § 109 og barnekonvensjonen artikkel 28.

⁹ Ot.prp. nr. 56 (1996–97) punkt 5.1.1.

¹⁰ Backer 2008: side 272. Se også Holgersen 2008: side 198; Smith og Lødrup 2006: side 103. Barnets rett til kjærlighet kan imidlertid diskuteres, se Bendiksen 2008: side 224 jf. side 108-109.

¹¹ NOU 2020: 14 punkt 10.5.3.1.3.

¹² NOU 1977: 35 merknader til barnelova § 30, jf. også NOU 2020: 14 punkt 10.3.2.1.

¹³ NOU 1977: 35 merknader til barnelova § 30.

¹⁴ Ibid.

Omsorgsplikten etter barnelova § 30 går ut på å dekke eller legge til rette for dekning av nødvendige fysiske og psykiske behov hos barnet.¹⁵ Når det gjelder grensen mot negativ sosial kontroll, er det særlig relevant at det i omsorgsplikten ligger en plikt til å gi barnet tilsyn og oppdragelse. Dette innebærer at en viss grad av kontroll og tilsyn er pålagt foreldre i kraft av foreldreansvaret. Kontroll og tilsyn skal imidlertid utøves ut fra barnets interesser og behov. Oppdragerrollen endres i takt med barnets økende alder og modenhet. Den skal utøves annerledes overfor tenåringer enn små barn, ved at støtte- og rådgiverrollen blir mer fremtredende i takt med barnets alder og modenhet.

Beslutningsretten

Barnelova § 30 første ledd andre punktum gir foreldre med foreldreansvar rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i «personlege tilhøve» innenfor grensene for barnets med- og selvbestemmelse, jf. §§ 31 til 33. Etter ordlyden «personlege tilhøve» omfatter foreldrenes bestemmelsesrett det meste som gjelder barnet, som for eksempel mat og påkledning, leggetider, venner, forhold knyttet til skole, samt tilsyn og oppfølging. Utenfor faller økonomiske spørsmål, som er særskilt regulert av vergemålsloven, jf. barnelova § 30 fjerde ledd. Hovedregelen er imidlertid at det er den eller de med foreldreansvar som er verger for barnet, jf. vergemålsloven § 16.

Ved siden av barnelova § 30, gir både barnelova og særlovgivningen enkelte konkrete oppgaver og myndighet til den eller dem som har foreldreansvaret. Etter barnelova §§ 40 og 41 gjelder dette beslutninger om hvorvidt barnet skal flytte utenlands, se om dette i utredningens kapittel 26. I særlovgivningen gis foreldre med foreldreansvar myndighet til å bestemme i spørsmål om medisinsk behandling, økonomiske forhold, pass, valg av navn mv.

Bestemmelsesretten etter foreldreansvaret er med andre ord omfattende. Foreldres rett til å bestemme over sine barn gjelder imidlertid ikke ubegrenset. For det første gjelder den generelle begrensningen om at foreldreansvaret skal utøves ut fra barnets interesser og behov, jf. barnelova § 30 første ledd fjerde punktum, samt Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og artikkel 18 nr. 1. Forarbeidene til barnelova utdyper dette slik:

Boks 20.1 Eksempler på beslutninger som hører inn under foreldreansvaret

- Personlige forhold, jf. barnelova § 30
- Vergemål, jf. vergemålsloven § 16
- Medisinsk behandling, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4
- Utstedelse av pass, jf. passloven § 4
- Valg av type skole
- Navnevalg, jf. navneloven § 3 andre ledd
- Innmelding i trossamfunn, jf. trossamfunnsloven § 2
- Flytting og opphold i utlandet, jf. barnelova §§ 40 og 41

I tredje punktum [nå fjerde punktum] understrekes det at foreldreansvaret ikke er gitt foreldrene for deres egen skyld. Dette betyr ikke at de skal føye seg etter barnet i ett og alt og bøye seg for barnets ønsker i den konkrete situasjon. De må også tenke på hva som objektivt sett vil gagne barnet og være til fordel for det på lengre sikt. Men de må heller ikke ubetinget hindre det i å gjøre sine egne erfaringer og lære av dem. Og foreldrene kan selvsagt pålegge barnet å delta i oppgaver som må utføres i et slikt livsfellesskap som familien er – det er en forutsetning for barnets sosiale tilpassning, noe som utgjør en viktig del av oppdragelsen: også barnet må lære å ta hensyn til andre.¹⁶

Selv om barnets interesser skal være styrende for utøvelsen av foreldrenes bestemmelsesrett, utelukker ikke dette at det tas hensyn til andre interesser, som for eksempel andre familiemedlemmers behov:

Også den øvrige familie – f.eks. søsken – har rett til å bli tatt hensyn til. Likeledes har foreldrene krav på å få leve et liv som på rimelig måte tilfredsstillende dem selv. Avveiningen av barnets interesser mot den øvrige families er ikke lett. Det må dels bero på hvem beslutningen angår sterkest – barnet eller familien som helhet. Også utover dette må barna under oppveksten ha en prioritert fremfor foreldrenes personlige interesser.¹⁷

¹⁵ Bendiksen og Haugli 2023: side 95.

¹⁶ NOU 1977: 35 merknader til barnelova § 30.

Foreldrenes bestemmelsesrett er videre begrenset av barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse, se nedenfor.

Foreldremyndigheten begrenses også av konkrete bestemmelser som har til formål å beskytte barn. I barnelova § 30 a er det fastslått at avtaler om ekteskap på vegne av barn ikke er bindende. Bestemmelsen kom inn i loven i 2003,¹⁸ og var ifølge forarbeidene ment for å opplyse miljøer der det er vanlig at foreldre avtaler ekteskap for sine barn.¹⁹ Det er ingen sanksjoner i barnelova for brudd på bestemmelsen, men et eventuelt ekteskap inngått på denne måten vil kunne være ugyldig etter ekteskapsloven § 16. En avtale om ekteskap på vegne av et barn vil også kunne anses som straffbar medvirkning til tvangsekteskap, jf. straffeloven § 253, jf. § 15 eller forsøk på dette.

Foreldre kan heller ikke treffe avgjørelser som medfører at barnet ikke får den lovbestemte retten og plikten til opplæring, jf. opplæringsloven § 2-1 første og femte ledd, eller ta avgjørelser som tillater at barnet tar arbeid som er i strid med arbeidsmiljølovens regler om barnearbeid, jf. arbeidsmiljøloven § 11-1. Bestemmelsesretten er også begrenset av generelle forbud og påbud, slik som lovbestemte aldersgrenser.²⁰

Foreldreansvaret kan ikke utøves ved bruk av fysisk eller psykisk vold, se neste punkt. Handlinger eller unnlatelser i strid med foreldreansvaret kan etter omstendighetene lede til tiltak etter barnevernsloven, se utredningens kapittel 22 flg.

**Boks 20.2 Barnelovutvalgets
forslag i NOU 2020: 14
Til barnets beste**

Barnelovutvalget foreslår å videreføre reglene om foreldreansvar i barnelova § 30 i to bestemmelser: lovforslagets §§ 6-4 (omsorgsplik) og 6-5 (bestemmelsesplik). Utvalget foreslår ingen grunnleggende materielle endringer i innholdet i foreldreansvaret, men enkelte språklige oppdateringer av bestemmelsen, se NOU 2020: 14 side 382 flg., merknader til bestemmelsene.

¹⁷ NOU 1977: 35 punkt 6.4.

¹⁸ Lov 19. desember 2003 nr. 119 om endringer i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapslova) m.m.

¹⁹ Ot.prp. nr. 103 (2002–2003) punkt 7.4.

²⁰ Bendiksen og Haugli 2023: side 96.

20.2.2 Forbud mot vold

Retten til beskyttelse mot vold og overgrep er en av barnets grunnleggende rettigheter, jf. Grunnloven § 104 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 19. I nasjonal rett kommer forbud mot vold til uttrykk i barnelova § 30 tredje ledd:

Barnet må ikkje bli utsett for vald eller på anna vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa blir utsett for skade eller fare. Dette gjeld òg når valden brukast som ledd i oppsedinga av barnet. Bruk av vald og skremmande eller plagsam framferd eller annan omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode.

Fram til 1972 hadde foreldre en rett til «maadeholden legemlig Revselse» av sine barn.²¹ Tredje ledd første punktum i barnelova § 30 kom inn i loven i 1987.²² Tredje ledd andre og tredje punktum kom inn i 2010 for å tydeliggjøre at verken fysisk eller psykisk vold mot barn er tillatt, heller ikke i oppdragerøyemed.²³ Det følger av forarbeidene til lovendringen i 2010 at bestemmelsen skal tolkes i lys av barnekonvensjonen artikkel 19, slik denne er tolket og presisert av FNs barnekomité.²⁴

Voldsforbudet omfatter fysisk vold mot barnet, også i oppdragsøyemed. I forarbeidene understrekes det at all form for fysisk avstraffelse som ledd i barneoppdragelse er uakseptabelt, også milde former som klaps, dytting og ørefik.²⁵

Utøvelsen av foreldreansvaret innebærer behov for korrigerende og veiledning av barns atferd. I forarbeidene understrekes det at handlingene må skje i et avvergings- eller omsorgsøyemed for å være lovlige, og ikke som en etterfølgende straffereaksjon.²⁶ Å holde en toåring fast for å hindre at det løper over en trafikkert vei er åpenbart nødvendig. Enhver form for fysisk avstraffelse av barnet, både umiddelbar og etterfølgende, er forbudt. Restriksjoner for å avverge

²¹ Lov 20. juni 1891 nr. 1 om Indskrænking i Anvendelse av legemlig Revselse [opphevet].

²² Lov 6. februar 1987 nr. 11 om endring i barneloven § 30 (vold og annen mishandling av barn).

²³ Ved lov 9. april 2010 nr. 13 om endringer i barnelova mv. Opptakten til lovendringen var Høyesteretts kjennelse i Rt. 2005 s. 1567, der førstvoterende uttalte i et obiter dictum at det ikke vil rammes av straffeloven «om foreldre i oppdragsøyemed tildeler sine barn lettere klaps [...]» Denne uttalelsen ble kritisert, og debatten om dette ledet frem til lovendringene.

²⁴ Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) punkt 6.7.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) merknader til § 30.

skade eller for å reagere mot et barns dårlige oppførsel, må være rimelige og forholdsmessige.²⁷

Etter § 30 tredje ledd tredje punktum forbys bruk av «skremmende eller plagsom framferd eller annen omsynslaus åtferd» mot barnet. Ifølge forarbeidene gir formuleringen uttrykk for at psykisk vold mot barn er forbudt.²⁸ I spesialmerkna-dene utdyper departementet hva som ligger i formuleringen:

Skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd omfatter alle måter å skade, skremme, ydmyke eller på andre måter krenke barnet uten bruk av fysisk makt, som er egnet til å gi barnet en følelse av frykt, avmakt, skyld, skam, mindreverd eller fortvilelse eller en grunnleggende følelse av ikke å være ønsket eller elsket. Det kan for eksempel omfatte innelåsning av barnet i et rom, bruk av trusler om straff eller trusler om at barnet skal bli forlatt eller skadet, trusler om å skade en av barnets omsorgspersoner, søsken eller kjæledyr, ydmykelser, utskjelling, herunder å kalle barnet ved ukvemsord, følelsesmessig manipulering, latterliggjøring, særlig mens andre hører på, nedvurdering, verbal trakassering og følelsesmessig avvisning. Eksemplene er ikke

ment å være uttømmende. Ved gjentagende mønstre skal det mindre til for at atferden vil rammes. Ved mer ekstreme handlinger vil en enkelthendelse være nok til at det rammes.²⁹

Det opprinnelige lovforslaget forbød «all form for vold, både fysisk og psykisk». Da flere høringsinstanser påpekte at begrepet psykisk vold falt utenfor den etablerte forståelsen av voldsbegrepet i straffeloven, foreslo departementet i stedet formuleringen som brukes i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd.³⁰

20.2.3 Barnets rett til medvirkning

Medvirkning handler om barnets deltakelse i avgjørelser som angår egen situasjon. Både internasjonal og nasjonal rett gir barn rett til å delta ved avgjørelser som angår dem. Barnets rett til medvirkning følger av Grunnloven § 104 første ledd andre punktum og barnekonvensjonen artikkel 12. Medvirkningsretten følger dessuten av flere nasjonale lover.

Barnelova § 31 første ledd slår fast at etter hvert som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkter skal foreldrene «høyre kva barnet har å seie før dei tek avgjerd». Retten innebærer en plikt for foreldrene til å legge til rette for at barnet kan gi uttrykk for sine synspunkter. Den innebærer derimot ingen plikt for barnet til å uttale seg. Retten til å bli hørt gjelder for alle barn uavhengig av alder, og skal øke i tråd med barnets alder og modenhet.

I likhet med foreldrenes bestemmelsesrett etter barnelova § 30, gjelder medvirkningsretten for avgjørelser om «personlege forhold». Det er altså på de områdene hvor foreldre har bestemmelsesrett og -plikt, at barnet har en medvirkningsrett.³¹ Forholdet mellom reglene er at foreldrene har den endelige bestemmelsesretten, men med føringen om at barnet skal ha rett til å medvirke ved beslutningen i tråd med § 31.

Barnets rett til å bli hørt er tett sammenvevd med prinsippet om barnets beste. Å høre på barnet og gi det mulighet til å si sin mening er en forutsetning for å finne ut hva som er det enkelte barns beste.³² Foreldre må høre barnets egne

Boks 20.3 Barnelovutvalgets forslag i NOU 2020: 14 Ny barnelov – Til barnets beste

I Barnelovutvalgets lovforslag fremgår forbudet mot vold av to bestemmelser. Lovforslagets § 1-3 andre ledd gir en generalbestemmelse om forbud mot vold:

Barn har rett til vern mot vald, overgrep og anna omsynslaus åtferd. Dei skal ikkje utsetjast for noko som dei kan ta fysisk eller psykisk skade av, verken i oppsedinga eller i andre samanhengar.

I lovforslagets § 6-4 andre ledd om omsorgs-plikt oppstilles et forbud mot «vald eller noko anna som det kan ta fysisk eller psykisk skade av». Bestemmelsene bygger på ordlyden i gjeldende barnelov § 30 tredje ledd, og skal ifølge utvalget forstås på samme måte.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) merknader til § 30.

³⁰ Ibid.

³¹ Bendiksen og Haugli 2023: side 97.

³² FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 74; FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 43.

Boks 20.4 Eksempler på lovgivning om barns rett til medvirkning

- Barnelova § 31 andre ledd gir barn fra 7 år en ubetinget rett til å uttale seg. Fra 12 år skal det legges stor vekt på barnets mening.
- Barnevernsloven § 1-4 inneholder en generell bestemmelse om barnets rett til medvirkning i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernsloven, uten aldersgrense. I tillegg er det en egen forskrift som skal ivareta barns medvirkning og innflytelse i sin kontakt med barnevernet, jf. forskrift 12. oktober 2023 nr. 1631.
- Pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 gir barn fra 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, en ubetinget rett til å uttale seg knyttet til foreldrenes samtykke på vegne av barn. Fra barnet er fylt 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet mener. Barns generelle rett til medvirkning etter pasient- og brukerrettighetsloven gjelder alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter jf. § 3-1 første ledd.
- Utlendingsforskriften § 17-3 gir barn fra 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, en ubetinget anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelser i saker som vedrører dem etter utlendingsloven.
- Forvaltningsloven § 16 innebærer at en mindreårig over 15 år som er part i en sak og som blir representert av verge, skal varsles før vedtak treffes, og gis mulighet til å uttale seg. I § 17 gis det en generell adgang for barn til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. Etter § 18 skal som hovedregel en mindreårig part ha rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. I NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* er det foreslått en generell medbestemmelsesrett uten aldersgrense i forvaltningsloven, se lovforslag § 46.

meninger, og vektlegge disse i vurderingen av barnets beste.

Det er ingen som sjekker eller etterprøver om foreldre gir barnet rett til medvirkning, og barn har ingen rettslige muligheter til å kreve at retten til medvirkning etterleves i tråd med barnelova § 31. Medvirkningsretten gjelder også overfor andre som barnet bor hos eller som har med barnet å gjøre, jf. første ledd tredje punktum. Dette innebærer at plikten gjelder for slektninger som er med barnet, samt i religiøse og andre miljøer som barnet er en del av.

Selv om barnets mening skal tillegges vekt, vil den ikke nødvendigvis være avgjørende. Foreldrene skal vektlegge barnets synspunkt alt etter hvor gammelt og modent det er, jf. barnelova § 31 første ledd andre punktum. Andre momenter i vurderingen av hvor stor vekt barnets mening skal tillegges, er om barnet forstår rekkevidden av det aktuelle spørsmålet, hvor fast barnet er i sin oppfatning og hva bakgrunnen for barnets standpunkt er.³³ I tillegg må det vektlegges om andre berøres av spørsmålet.³⁴ Ifølge forarbeidene «lar [det] seg ikke gjøre å si noe generelt om hvor stor

vekt foreldrene skal legge på barnets mening – dette vil bero på omstendighetene og foreldrenes skjønn».³⁵

Boks 20.5 Barnelovutvalgets forslag i NOU 2020: 14 *Til barnets beste*

Barnelovutvalget foreslår å samle foreldrenes plikt til å oppfylle barnets selvbestemmelsesrett og medvirkningsrett i én bestemmelse, se lovforslagets § 6-6. Lovforslagets første ledd om barnets rett til medvirkning inneholder i motsetning til gjeldende barnelov § 31 ingen aldersangivelser, slik at medvirkningsretten i prinsippet gjelder fra barnet er helt lite. Dette samsvarer med tilsvarende bestemmelse i barnekonvensjonen artikkel 12. Det vil imidlertid etter barnelovutvalgets syn være naturlig at graden av medvirkning øker med alder og modenhet, og varierer med ulike typer av beslutninger.

³³ NOU 1977: 35 merknader til § 31.

³⁴ Bendiksen og Haugli 2023: side 97.

³⁵ NOU 1977: 35 merknader til § 31.

Etter barnelova § 31 andre ledd skal barn som er fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt, få informasjon og mulighet til å si meningen sin før det blir tatt avgjørelser om personlige forhold for barnet. Etter andre ledd andre punktum skal barnets mening bli vektlagt etter alder og modenhet.

I tillegg til den generelle medvirkningsretten i barnelova § 31, oppstiller en rekke lovbestemmelser rett til medvirkning for barn i konkrete spørsmål, se boks 20.4.³⁶

20.2.4 Barnets selvbestemmelsesrett

Et sentralt prinsipp i norsk rett er individets rett til å bestemme over seg selv. For barn er dette prinsippet i stor grad fraveket på bakgrunn av forutsetningen om at barn ikke er i stand til å treffe beslutninger i saker som gjelder dem, og at de derfor verken skal ha rett eller plikt til å treffe slike avgjørelser.³⁷ Det er i stedet barnets foreldre, eller andre i foreldrenes sted, som er ansvarlige for å ivareta barnets interesser og behov, i tråd med prinsippene om foreldreansvar og barnets beste. Som hovedregel oppnår barn full selvbestemmelse først ved myndighetsalder (18 år), jf. vergemålsloven § 2 tredje ledd.

³⁶ Se en nærmere gjennomgang av lover som regulerer barns rett til medvirkning med aldersgrenser i NOU 2020: 14 punkt 17.3.2.

³⁷ Aasen 2008: side 9-10.

Det finnes likevel flere lovbestemmelser som gir barn under 18 år rett til å treffe egne beslutninger. Bestemte aldersgrenser følger blant annet av særlovingen, se boks 20.6. Når barnet har selvbestemmelsesrett etter disse bestemmelsene, opphører foreldrenes rett og plikt til å ta beslutninger i det aktuelle spørsmålet.³⁸ Videre slår barnelova § 33 fast at foreldre skal gi barnet «stendig større sjølvråderett med alderen og fram til det fyller 18 år». Det er altså ikke grunnlag for å hevde at foreldre har full bestemmelsesrett over barn fram til de er myndige i Norge.³⁹ Ifølge forarbeidene innebærer barnelova § 33 at foreldres bestemmelsesrett på mange områder vil være falt bort før 18-årsalderen.⁴⁰ Begrunnelsen for bestemmelsen er delvis at en gradvis større selvbestemmelsesrett med alderen gjør at barn og unge lettere vil utvikle seg til selvstendige mennesker.⁴¹ Verken bestemmelsen eller forarbeidene angir nøyaktig når barnet skal ha selvbestemmelsesrett. Ifølge forarbeidene varierer dette mellom ulike avgjørelsestyper: «Allerede fra barnet er forholdsvis lite, vil denne regelen få betydning i utpreget personlige spørsmål, f.eks. om hva slags klær som skal kjøpes til barnet eller om

³⁸ NOU 1977: 35 punkt 6.7.2 og merknader til § 32 [vedtatt som § 33].

³⁹ Aasen 2008: side 10.

⁴⁰ NOU 1977: 35 punkt 6.7.2 og merknader til § 32 [vedtatt som § 33].

⁴¹ Ibid.

Boks 20.6 Eksempler på lovgivning med aldersgrenser for barns rett til selvbestemmelse

- Barnelova § 32: Avgjørelser om valg av utdanning og inn- og utmelding av foreninger fra 15 år.
- Barnelova §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd: Krav om samtykke fra barn over 12 år ved flytting eller reiser utenlands uten foreldre med foreldreansvar.
- Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 2: Inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn fra 15 år.
- Pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 første ledd bokstav b: Ved 16 år er det krav om barnets samtykke til helsehjelp, unntatt der lovgivning oppstiller andre aldersgrenser.
- Opplæringsloven 1998 § 3-1 første ledd: Ungdom som har fylt 15 år søker selv om inntak til videregående opplæring.
- Vergemålsloven §§ 10 og 12: Mindreårig som har fylt 15 år kan selv inngå arbeidsavtale og råder over midler som hen selv har tjent mv.
- Straffeloven kap. 26: Seksuell lavalder er 16 år. (Aldersgrensen nedad i de straffebud som setter straff for seksuell omgang med barn i Norge.)
- Lov om endring av juridisk kjønn § 4: Ungdom som har fylt 16 år kan selv søke om endring av juridisk kjønn.
- Navneloven § 12: Ungdom som har fylt 16 år kan sende melding om å ta, endre eller sløyfe navn.

**Boks 20.7 Barnelovutvalgets
forslag i NOU 2020: 14
Til barnets beste**

Barnelovutvalget foreslår å videreføre barnelova § 33 om barnets selvbestemmelsesrett, se utvalgets lovforslag § 6-6 andre ledd. Etter utvalgets syn har den en viktig funksjon for å oppmuntre til å understøtte barnets gradvise modning og evne til å ta ansvarlige valg på egne vegne. Bestemmelsen kompenserer også for at regelverket ellers består av nokså faste aldersgrenser for selvbestemmelse, der barn kan oppnå den nødvendige modenheten tidligere enn lovens aldersgrenser gir uttrykk for.

hvem det skal omgås».⁴² Valg som har ubetydelige konsekvenser taler for selvbestemmelse. At bestemmelsen er av utpreget personlig art, kan også være et moment. I likhet med barnets rett til medvirkning, må det legges til grunn at selvbestemmelsesretten også varierer avhengig av det enkelte barnets modenhet.

Det føres ingen kontroll med foreldrenes avgjørelser, og i praksis er det dermed opp til foreldrene å avgjøre hva barnet selv skal få bestemme.⁴³ Omfattende kontroll med foreldrenes avgjørelser ville stride mot retten til privat- og familieliv. Barnekonvensjonen forutsetter et ganske stort handlingsrom for foreldre, jf. blant annet artikkel 5 (om rettigheter og forpliktelser til dem som oppdrar barnet). I forarbeidene til barnelova § 33 påpekes det at bestemmelsen er vag, og dermed vanskelig å bruke som «et klart argument i konkrete konflikter».⁴⁴ Det påpekes likevel at bestemmelsen gir uttrykk for et verdifullt prinsipp og kan være «et visst bidrag i en holdningsskapende prosess».⁴⁵ Sammen med mer spesifikke lovbestemmelser om selvbestemmelsesrett, innebærer barnelova § 33 at et barn som har tilstrekkelige evner, modenhet og forståelse, har rett til å treffe egne beslutninger, avhengig av beslutningens art.

20.2.5 Menneskerettslige krav

Menneskerettighetene anerkjenner foreldres rett til å utøve foreldreansvaret i tråd med egne verdier, men setter også grenser for utøvelsen av foreldreansvaret.

Barnets rett til privatliv er beskyttet av både Grunnloven §§ 102 og 104 tredje ledd første punktum, barnekonvensjonen artikkel 16, EMK artikkel 8. Kjernen i retten til privatliv er retten til uforstyrret å kunne utfolde og utvikle sin identitet og personlighet, samt i et visst omfang retten til å danne relasjoner til andre mennesker. I tillegg omfattes den enkeltes moralske overbevisning og psykiske integritet. Kontroll som ikke gir barnet en privat sfære, for eksempel ved overdreven overvåking av barnet, vil bryte med barnets rett til privatliv.

Etter barnekonvensjonen artikkel 31 nr. 1 anerkjenner partene barnets rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder. Etter artikkel 31 nr. 2 skal medlemsstatene respektere og fremme barnets rett til fullt ut å delta i det kulturelle og kunstneriske liv, og skal oppmuntre tilgangen til egnede og like muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons- og fritidsaktiviteter. Rettighetene oppstilt i artikkel 31 er ifølge barnekomiteén av grunnleggende betydning for en god barndom, barns rett til utvikling og til realisering av andre rettigheter.⁴⁶ Formuleringene «respektere» og «fremme» innebærer at medlemsstatene aktivt skal legge til rette for å bidra til barns deltakelse.

Artikkel 31 må ses i sammenheng med artikkel 15, som gir barn rett til organisasjonsfrihet og frihet til å delta i fredelige forsamlinger. Ifølge barnekomiteén er organisasjonsfriheten en integrert dimensjon av barnets rettigheter etter artikkel 31, siden «barn sammen skaper former for fantasifull lek som sjelden blir oppnådd i voksenbarn-relasjoner».⁴⁷ Ifølge barnekomiteén innebærer bestemmelsene at barn har rett til å foreta egne valg angående vennskap og medlemskap i sosiale, kulturelle, sportslige og andre organisasjoner.⁴⁸ Komiteén framhever at barn trenger å samhandle med jevnaldrende av begge kjønn, samt med mennesker med ulike evner og ulik alder og bakgrunn.⁴⁹ En oppdragelse som utelukker at barn treffer egne valg angående vennskap, aktiviteter,

⁴² Ibid.

⁴³ Bendiksen og Haugli 2023: side 103.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 62 (1979–80) punkt 5.2.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 17*: avsnitt 8.

⁴⁷ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 17*: avsnitt 21.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

deltakelse i organisasjoner mv. kan innebære et brudd på barnets rettigheter.

Barnet har etter artikkel 8 rett til å bevare sin egen identitet, herunder personlighet og overbevisning.⁵⁰ Videre gir artikkel 14 barn rett til tanke- og religionsfrihet, som også er beskyttet av EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. Etter artikkel 14 nr. 2 skal staten respektere foreldres rett og plikt til å veilede barnet om utøvelse av rettigheter i samsvar med barnets gradvise utvikling. Forholdet mellom barnets rettigheter og foreldrenes oppdragelsesrett i tråd med egen overbevisning reiser en rekke spørsmål som utvalget må avgrense mot.

20.3 Andre lands rett

Reglene om innholdet i foreldreansvaret og barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse i de nordiske landene er forholdsvis like den norske reguleringen. Unntaket er at tendensen i de andre landenes barnelover er at de ikke har fastsatte aldersgrenser- eller angivelser for barnets rett til medvirkning. Ingen av de nordiske landene anvender begrepet negativ sosial kontroll i lovbestemmelsene om grensene for foreldreansvaret. Se mer om de nordiske reglene i NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste*.⁵¹

20.4 Hva er problemet?

Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, viser til at flere aktører, blant annet barnevernstjenesten, kan være usikre på hva foreldre kan bestemme i kraft av foreldreansvaret, da særlig med fokus på ufrivillige utenlandsopphold. Ekspertgruppa trekker fram behovet for å utrede grensene mellom foreldreansvaret og barns rettigheter.⁵² Også flere av instansene utvalget har mottatt innspill fra, enten skriftlig eller muntlig, blant annet mangfoldsrådgivere, påpeker at grensen mellom streng foreldreoppdragelse og negativ sosial kontroll er uklar.

Samtidig påpeker flere aktører at begrepet negativ sosial kontroll er upresist. Enkelte stiller spørsmål om hvem som skal avgjøre om kontrollen er positiv eller negativ. Andre peker på at

begrepet kan virke stigmatiserende overfor enkelte innvandrergupper, og at det er uklart hvilke normer og verdier som skal legges til grunn i vurderingen av om et barn er utsatt for negativ sosial kontroll. I denne sammenhengen framheves det også at det kan være utfordrende å vurdere om foreldrerestriksjonene skyldes en systematisk negativ sosial kontroll, eller andre forhold, som for eksempel levekårsutfordringer, å motvirke at barnet havner i miljøer med rus/kriminalitet, ungdommens kognitive fungering eller forhold ved foreldrene, som rus, psykiatri mv.

Foreningen HjelpMeg StoppeVolden og Foreningen mot psykisk vold anbefaler å innta begrepet psykisk vold i barnelova § 30 tredje ledd. Videre foreslår de to organisasjonene at det tas inn i bestemmelsen at foreldre ikke har lov til å utøve vold mot den andre forelderen eller mot andre nære omsorgspersoner for barnet.

20.5 Utvalgets vurderinger og forslag

20.5.1 Bør det tydeliggjøres når negativ sosial kontroll utgjør brudd på barnelova?

Utvalgets flertall mener det ikke er behov for eller hensiktsmessig å innta begrepet negativ sosial i barnelova eller på annen måte gjøre endringer for å tydeliggjøre grensen mellom hva som er lovlig foreldrekontroll og negativ sosial kontroll.

Det er ikke mulig å trekke klare juridiske grenser for når foreldrenes sosiale kontroll overfor et barn er innenfor eller utenfor hva foreldre kan gjøre i kraft av foreldreansvaret. Å innta begrepet i barnelova med tilhørende definisjon, vil ikke bidra til å tydeliggjøre denne grensen. Det er også vanskelig å foreta andre hensiktsmessige presiseringer i loven som er egnet for klargjøring. Grensen mellom akseptabel barneoppdragelse og for streng kontroll avhenger av de konkrete omstendighetene i den enkelte sak, slik som barnets alder, modenhet, sårbarhet og individuelle omsorgsbehov. Både press, oppsyn og overtalelse kan etter omstendighetene benyttes i barneoppdragelse i tråd med rettsreglene. Foreldre kan i en viss utstrekning bestemme over barnets omgang med venner, påkledning, skole og fritidsaktiviteter som legger begrensninger på barnets livsutfoldelse. Grensene beror på de konkrete omstendighetene i den enkelte sak, deriblant det individuelle barnets tilsyns- og omsorgsbehov. For eksempel kan ganske omfattende kontroll være legitimt overfor et barn som er i risikozonen for å begå kriminalitet eller utvikle rusproblemer, men ikke overfor et barn som ikke er i en slik

⁵⁰ FNs barnekomité 2013, *General comment No. 14*: avsnitt 55 og 56.

⁵¹ NOU 2020: 14 punkt 10.3.4.

⁵² Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 7.2.

Boks 20.8 Begrensninger i foreldrekontrollen

- Hensynet til barnets beste skal alltid være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104, 2. ledd, jf. barnelova § 30.
- Barnets selvbestemmelsesrett. Barnelova § 33 oppstiller en gradvis og generell rett til selvbestemmelse. I tillegg oppstiller særlovingen bestemte aldersgrenser i konkrete spørsmål.
- Barnets rett til å bli hørt og få sin mening vektlagt. Foreldrene skal høre hva barnet har å si før de tar avgjørelser om personlige forhold for barnet, jf. barnelova § 31. De skal legge vekt på det barnet mener utfra alder og modenhet.
- Barnets rett til beskyttelse mot alle former for vold og overgrep. Barnet må ikke bli utsatt for vold eller på annet måte bli behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare, jf. barnelova § 30 tredje ledd.
- Barnets har rett til privatliv, herunder rett til fritid, hvile, identitet og relasjonsbygging mv. Barnets rettigheter er vernet gjennom Grunnloven og flere konvensjoner.

Listen er ikke uttømmende.

risiko. Praksiser som dekkes av begrepet negativ sosial kontroll er mange og ulikeartet. Kontrollen kan bestå i alt fra svært alvorlige inngrep i barnets liv, til mildere former for kontroll på enkeltområder. Det er med andre ord vanskelig å trekke opp en grense eller definisjon i lovgivningen for hva som er lovlig kontroll ut over de generelle reglene som allerede eksisterer i barnelova som blant annet innebærer at foreldreansvaret skal utøves ut fra barnets interesser og behov, og at avgjørelser skal treffes innenfor grensene for barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse.

Heller ikke Göller (2020) anbefaler å ta inn begrepet negativ sosial kontroll i barnelova.⁵³ Hun peker på at det er vanskelig å se et behov for presiseringer ut over det som allerede følger av lovens bestemmelser. De samme momentene som er avgjørende for om man står overfor et tilfelle av negativ sosial kontroll, inngår allerede i vurderingen av om barnets fysiske eller psykiske helse er skadet eller i fare. Det må i begge tilfeller gjøres en helhetlig vurdering av barnets situasjon samlet sett. Hun peker dessuten på at det å fremheve enkelte elementer som spesielt betydningsfulle bryter med gjeldende systematikk i loven. Utvalget er enig i Göllers vurdering.

Utvalget ser riktignok at en lovfesting av begrepet kan øke bevisstheten og kunnskapen om negativ sosial kontroll i samfunnet, og belyse de alvorlige skadevirkningene dette kan ha for barn og unge. Å innta begrepet i barnelova kunne føre til at offentlige myndigheter blir mer bevisst på

fenomenet og skadevirkningene. Lovfesting kunne også ha en pedagogisk effekt overfor foreldre og andre som bistår i oppdragelsen av barn, samt gjøre barn selv mer bevisst på sine rettigheter overfor egne foreldre. Dette kunne til sammen ha en forebyggende effekt mot skadelig og systematisk foreldrekontroll.

Etter utvalgets syn er det imidlertid behov for andre virkemidler enn endringer av barnelova for å forebygge og bekjempe foreldrekontroll som faller utenfor rammene for foreldreansvaret. Mye handler om å være i stand til å se og forstå hva barnet faktisk har vært utsatt for. Det å kjenne til indikatorer og vurderingstemaer av betydning for å identifisere om et barn kan være utsatt for negativ sosial kontroll er sentralt.⁵⁴ Det er videre behov for opplysningsarbeid og bevisstgjøring rundt grensene for foreldrekontrollen i hjelpeapparatet og blant ulike grupper av befolkningen. For foreldre med en annen kulturell bakgrunn kan det være særlig utfordrende både å få kunnskap om og å innrette seg etter reglene om barns rett til medvirkning og gradvise selvbestemmelsesrett, slik dette er lovfestet i Norge. I strenge religiøse trossamfunn kan foreldrene ha et negativt syn på normer og verdier i majoritetsbefolkningen. Dette gjør det viktig med informasjon og veiledning til foreldre slik at de kan utøve foreldreansvaret i tråd med loven. Samfunnet som helhet må også bli mer bevisst på praksiser i enkelte grupper som innebærer uforholdsmessig streng

⁵³ Göller 2020: punkt 9.2.4.

⁵⁴ I kapittel 19 omtaler utvalget indikatorer og vurderingstemaer som er nyttige for å identifisere om et barn kan være utsatt for negativ sosial kontroll.

Boks 20.9 Momenter i vurderingen

Momenter i vurderingen av om kontrollen er utenfor grensene for foreldreansvaret:

- Den samlede virkningen kontrollen har for barnets liv og helse
 - om barnets fysiske eller psykiske helse blir utsatt for skade eller fare
 - om kontrollen hindrer barnet i ha privatliv, delta i fritids- og skoleaktiviteter, ha omgang med venner, og delta i sosiale, kulturelle, sportslige og andre organisasjoner
- Om barnet får utøve sin rett til medvirkning og selvbestemmelse
- Virkemidlene som benyttes for å utøve kontrollen
 - Om kontrollen utøves ved bruk av fysisk eller psykisk vold eller avstraffelse, herunder trusler og uforholdsmessige restriksjoner.
- Om kontrollen utøves av hensyn til barnet selv, eller om kontrollen er begrunnet i andre årsaker
- Om kontrollen utøves i samsvar med barnets interesser, omsorgs- og beskyttelsesbehov, alder og modenhet

kontroll av barn, noe som kan ha en forebyggende effekt og gjøre det lettere for barn i slike grupper å søke hjelp.

20.5.2 Kan det gjøres andre endringer for å synliggjøre kontrollaspektet?

Utvalget foreslår å synliggjøre flere sider av psykisk vold og negativ sosial kontroll i barnelova § 30 tredje ledd ved å innta at «kontrollerende» og «nedverdiggende» atferd er forbudt i leddets tredje punktum. Utvalget anbefaler tilsvarende tilpassning i ny barnelov som er under utarbeidelse.

Den klare yttergrensen for foreldrenes handlinger og atferd finnes i straffeloven, og i barnelova § 30 tredje ledd. Sistnevnte bestemmelse innebærer at ingen foreldre må utsette barnet for vold eller på annet vis behandle barnet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare. Bruk av vold og skremmende eller plag-som framferd eller annen hensynsløs atferd overfor barnet er forbudt.

I barnelovutvalgets forslag til ny barnelov i NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste* framgår forbudet mot vold mot barn av to lovbestemmelser (§§ 1-3 og 6-4). Lovforslagets § 1-3 andre ledd gir en generalbestemmelse om forbud mot vold:

Barn har rett til vern mot vald, overgrep og anna omsynslaus åtferd. Dei skal ikkje utsetjast for noko som dei kan ta fysisk eller psykisk skade av, verken i oppsedinga eller i andre samanhengar.

Lovforslagets § 6-4 regulerer omsorgsplikten som følger med foreldreansvaret. Bestemmelsens andre ledd lyder:

Dei som har foreldreansvaret, skal gje barnet omsorg, kjærleik og ei oppseding med respekt for eigenverdet til barnet. Verken i oppsedinga eller i andre samanhengar skal dei utsetje barnet for vald eller noko anna som det kan ta fysisk eller psykisk skade av.

Barnelovutvalget så det som «helt avgjørende at det synliggjøres at barnets rett til vern ikke bare er avgrenset til fysisk vold», men alle former for vold som blant annet inngår i barnekonvensjonen artikkel 19, som gir barn rett til vern mot «alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk». Barnelovutvalgets forslag er ment å være en komprimert versjon av gjeldende lov § 30 tredje ledd for å lette lesingen av bestemmelsen, men inneholder mange av de samme begrepene og skal forstås på samme måte.⁵⁵ I sine innspill til lovforslaget har flere høringsinstanser påpekt at det ikke framgår tydelig av lovforslaget at psykisk vold mot barn er forbudt.⁵⁶

Utvalget har i herværende utredning foreslått endringer i flere bestemmelser i ulik lovgivning for å synliggjøre elementer av psykisk vold og negativ sosial kontroll. I straffeloven §§ 266 om

⁵⁵ NOU 2020: 14 punkt 8.5.5.3.4.

⁵⁶ Politidirektoratet; Bufetat region sør, seksjon faglig støtte og seksjon HR; Human-Etisk forbund.

hensynsløs atferd er dette gjort ved å innta formuleringen «kontrollerende og nedverdiggende» atferd, og «krenker en annens psykiske integritet» i bestemmelsen. I straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner foreslår utvalget at formuleringen «andre fysiske eller psykiske krenkelser» inntas som erstatning for «andre krenkelser». I utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b om oppholdstillatelse til utlending som er utsatt for mishandling er det foreslått å innta formuleringen «fysisk og psykisk mishandling». Også i barnevernsloven § 3-1 om frivillig hjelpetiltak og § 5-1 om omsorgsovertakelse, foreslår utvalget endringer i ordlyden for å framheve psykisk omsorgssvikt. Sammenhengen i regelverket tilsier etter utvalgets oppfatning at vernet mot psykiske krenkelser også bør komme klart fram i barnelova § 30 tredje ledd, hvor siste punktum delvis er utformet etter inspirasjon fra straffeloven § 266 (se under gjeldende rett). Barnelovas forbud mot vold er ment å samsvare med barnekonvensjonen artikkel 19 som gir barn et vern mot alle former for vold, både fysisk og psykisk vold. Dette bør komme enda tydeligere fram i barnelovas bestemmelse som har til hensikt å gi barnet et slikt vern.

Som innspill til arbeidet med ny barnelov foreslår utvalget at nåværende formulering i barnelova § 30 tredje ledd tredje punktum videreføres, men tilpasset utvalgets endringsforslag i § 266 om hensynsløs atferd:

Barn har rett til vern mot vald, overgrep og anna omsynslaus åtferd. Dei skal ikkje utsetjast

for noko som dei kan ta fysisk eller psykisk skade av, verken i oppsedinga eller i andre samanhengar. *Bruk av skremmande, kontrollerande, nedverdiggande, plagsam eller annan omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode.*

Som forslag til endringer i gjeldende barnelov foreslår utvalget at «kontrollerande og nedverdiggande atferd» inntas i § 30 tredje ledd tredje punktum slik at bestemmelsen vil lyde:

Bruk av vald og skremmande, *kontrollerande, nedverdiggande* eller plagsam framferd eller annan omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode.

Utvalgets mindretall, Halima El Abassi, foreslår at også begrepet negativ sosial kontroll tas inn i barnelova § 30 tredje ledd, se mindretallets forslag til lovendring. Abassi framhever at negativ sosial kontroll er en effektiv språkdrakt på et fenomen som eksisterer i Norge og som gjennom lovregulering kan bidra til å løfte fram saker om negativ sosial kontroll blant aktører som skal hjelpe utsatte barn og unge. Å synliggjøre at det å utøve negativ sosial kontroll ikke er innenfor hva foreldre kan gjøre i kraft av sitt foreldreansvar, kan bidra til større forståelse for fenomenet, både i hjelpeapparatet, hos foreldre og barna selv. Forøvrig vises det til Abassis begrunnelse for å innta begrepet i barnevernsloven og utlendingsloven under de respektive kapitlene.

Kapittel 21

Barnevern – enkelte grunnleggende prinsipper

21.1 Innledning

Barnevernslovens formål er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf. barnevernsloven § 1-1 første ledd.¹ Barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd, jf. lovens § 15-3 andre ledd. For å oppfylle dette ansvaret har barnevernstjenesten et bredt spekter av tiltak til rådighet, jf. barnevernsloven kapittel 3 til 5. Kommunen har en lovpålagt *plikt* til å gi nødvendig hjelp til barn, jf. lovens § 15-3. Ved lovendring i 2018 ble det innført en tilsvarende *rett* til nødvendige tiltak for barnet, jf. § 1-6.² Denne sistnevnte bestemmelsen og rettighetsfestingen er en presisering av barnets rett til omsorg og vern mot vold etter Grunnlovens § 104 og barnekonvensjon artikkel 19.³

Barnevernsloven skal anvendes i tråd med en rekke grunnleggende prinsipper, som i stor grad skriver seg fra konstitusjonelle og internasjonale menneskerettigheter omtalt i kapittel 5. Enkelte av prinsippene er nedfelt i barnevernsloven §§ 1-1 til 1-10. Prinsippene er førende for vurderingene og utfallet i en barnevernssak, men også for prosessene og saksbehandlingen i slike saker. Nedenfor gjennomgår utvalget enkelte grunnleggende prinsipper av særlig betydning for problemstillingene denne utredningen omhandler.

21.2 Enkelte grunnleggende prinsipper i barnevernsloven

Hensynet til barnets beste er det førende prinsippet for alt arbeid etter barnevernsloven og skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn, jf. barnevernsloven § 1-3 første punktum, jf. også Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Alle barnevernstiltak skal være til barnets beste, jf. barnevernsloven § 1-3 andre punktum. Tiltaket må etter en samlet vurdering være bedre for barnet, enn alternativet om ikke å iverksette tiltaket. Hvilken vekt hensynet til barnets beste skal ha, kommer til uttrykk på varierende vis i praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Det blir både vist til at hensynet til barnets beste skal være overordnet («of paramount importance»)⁴ og at barnets beste «must come before all other considerations».⁵ Under enhver omstendighet må det foretas en interesseavveining mellom hensynet til barnets beste og foreldrenes rett til privat- og familieliv.⁶ I følge forarbeidene til barnevernsloven skal hensynet til barnet «veie særlig tungt» i barnevernssaker hvor handlinger og avgjørelser direkte gjelder barn.⁷ Det kan legges til grunn at barnets beste er å anse som et vilkår for å treffe vedtak om tiltak etter barnevernsloven.⁸

Det minste inngreps prinsipp innebærer at barnevernets tiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig, jf. barnevernsloven § 1-5 andre ledd. Prinsippet gjenspeiler nødvendighets- og proporsjonalitetskravet ved inngrep i retten til familieliv, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Prinsippet gjel-

¹ Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven).

² Bestemmelsen viderefører lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven 1992) § 1-5 om barns rett til nødvendige barnevernstiltak, med enkelte mindre språklige endringer. Det nærmere innholdet i bestemmelsen er beskrevet i Prop. 169 L (2016–2017) kapittel 5.

³ Prop. 169 L (2016–2017) punkt 5.5.

⁴ *Strand Lobben mfl. mot Norge* 10. september 2019, saksnr. 37283/13 (avsnitt 204).

⁵ *Gnahoré mot Frankrike* 19. september 2000, saksnr. 40031/98 (avsnitt 59).

⁶ *Strand Lobben mfl. mot Norge* (avsnitt 206).

⁷ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 1-3.

⁸ Se blant annet Stang og Sandberg 2023: side 59.

der i hele barnevernstjenestens arbeid, fra undersøkelsesfasen til iverksettelse av tiltak.

Det biologiske prinsipp og retten til respekt for familielivet. Etter barnevernsloven § 1-5 har barn rett til omsorg og beskyttelse, fortrinnsvis i egen familie. Barn og foreldres *rett til familieliv* er vernet av Grunnloven §§ 102 og 104 tredje ledd og EMK artikkel 8 nr. 1. EMD har lagt stor vekt på barns og foreldres biologiske tilhørighet til hverandre, også der barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet.⁹

Partsrettigheter. I saker etter barnevernsloven er hovedregelen at barn kan opptre som part i saken og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom barnet har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder, jf. barnevernsloven § 12-3 første ledd første punktum. I saker som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker eller tiltak for barn utsatt for menneskehandel, har barn alltid partsrettigheter uansett alder, jf. lovens § 12-3 første ledd andre punktum. Dersom hensynet til barnet tilsier det, kan barneverns- og helsenemnda i tillegg innvilge barn under 15 år partsrettigheter, jf. lovens § 12-3 annet ledd. I barnevernloven av 1992 måtte det foreligge «særlige grunner» for å kunne innvilge barn under 15 år partsrettigheter.¹⁰ I den nye barnevernsloven av 2021 er dette endret til at det nå er tilstrekkelig at hensynet til barnet tilsier det, og innebærer dermed en lavere terskel for å kunne innvilge yngre barn partsrettigheter. I forarbeidene er det uttalt at barn over 12 år bør få informasjon fra barnevernstjenesten om hva partsrettigheter innebærer og muligheten for innvilgelse av partsrettigheter.¹¹

Medvirkningsrett. Et barn har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet, jf. barnevernsloven § 1-4 første ledd. Medvirkningsretten følger også av Grunnloven § 104 første ledd andre

punktum og barnekonvensjonen artikkel 12. Barn har en rett, men ingen plikt, til å uttale seg til barnevernet, dette gjelder uavhengig av foreldrenes samtykke, og foreldrene trenger ikke å bli informert om samtalen på forhånd.¹² Barnets syn skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.¹³ En forutsetning for utøvelse av retten til medvirkning er at barnet har fått tilstrekkelig og tilpasset informasjon om spørsmålet saken gjelder. Barn skal informeres om hva barnets opplysninger kan brukes til, hvem som kan få innsyn i disse, og de har rett til å uttale seg før opplysningene deles jf. § 1-4 andre ledd. Barnet kan ha med seg en tillitsperson i møter med barnevernet jf. § 1-4 tredje ledd.

Barns rett til å få ivaretatt sin etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn gjelder i alle faser av saken, jf. barnevernsloven § 1-8, jf. barnekonvensjonen artikkel 14, 20 og 30. Bestemmelsen har betydning både for urfolk, nasjonale minoriteter og barn med tilknytning til andre land.¹⁴ Det presiseres i forarbeidene at det er barnets, og ikke foreldrenes bakgrunn som skal ivaretas, men at foreldrenes bakgrunn likevel er relevant i forståelsen av barnets bakgrunn, og ofte sammenfallende.¹⁵

Tidlig innsats. Barnevernstjenesten skal sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker, jf. barnevernsloven § 1-10 og barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 1 om beskyttelse og nr. 2 om forebygging. Å avdekke omsorgssvikt så tidlig at varige problemer kan unngås, er avgjørende for å gi riktig hjelp til rett tid, jf. lovens formål etter § 1-1 første ledd.¹⁶

⁹ Stang og Sandberg 2023: side 38.

¹⁰ Barnevernloven 1992 § 6-3 andre ledd.

¹¹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 18.2.4.3.

¹² Barnevernsloven § 1-4 første ledd.

¹³ Barnevernsloven § 1-4 første ledd siste punktum.

¹⁴ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.4.4.2.

¹⁵ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.4.4.2 og merknader til § 1-8.

¹⁶ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.6.4.

Kapittel 22

Barnevernstjenestens undersøkelser og risikovurderinger

22.1 Innledning

I dette kapittelet gir utvalget en overordnet framstilling av regelverket knyttet til det tidlige stadiet av en barnevernssak, dvs. fra bekymringsmelding kommer fram til barnevernstjenesten, og til undersøkelse åpnes og avsluttes. Framstillingen er av betydning for flere andre kapitler der det vurderes tiltak for å styrke rettsvernet for barn og unge utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold. Utvalgets vurderinger er særlig knyttet til spørsmålet om foreldreinvolvering og unntak fra partsinnsyn.

En gjennomgående erfaring fra både forskningsrapporter og tilbakemeldinger fra aktører som har kommet med innspill til utvalget, er at det er manglende kunnskap om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold og kontroll i barnevernstjenesten. Manglende kunnskap innebærer en risiko for at en barnevernssak bærer galt av sted allerede på undersøkelsesstadiet.

Et behov utvalget har identifisert i saker om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, er viktigheten av å sikre gode risikovurderinger før foreldre involveres i saken. Barnevernstjenesten (og andre hjelpeinstanser) trenger tid til å bygge tillit hos barnet for å få kartlagt hva barnet har vært utsatt for og hva det risikerer å bli utsatt for. En slik tillitsbygging kan være utfordrende dersom foreldrene informeres om at barnet har kontakt med barnevernstjenesten.¹ Dersom barnevernet orienterer foreldre om at det er iverksatt undersøkelse i en sak som gjelder negativ sosial kontroll, er det i en del tilfeller fare for at barnet kan bli utsatt for enda strengere kontroll, press til å trekke tilbake sin forklaring til barnevernstjenesten, eller at barnet blir sendt på et ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold. Særlig i saker hvor den negative sosiale kontrollen er motivert

av ære, kan barnet i ytterste konsekvens risikere svært alvorlige represalier dersom foreldrene orienteres om at det er iverksatt undersøkelse, eller om informasjon barnet har gitt til barnevernstjenesten.

22.2 Gjeldende rett

22.2.1 Bekymringsmeldinger

Etter barnevernsloven § 2-1 skal barnevernstjenesten «snarest, og senest innen en uke» gjennomgå bekymringsmeldinger de mottar, og vurdere om meldingen skal følges opp med en undersøkelse. Også for et barn som oppholder seg i utlandet, skal en bekymringsmelding til barnevernstjenesten følges opp med vurdering av om undersøkelse skal iverksettes.²

Barnevernsloven definerer ikke hva en bekymringsmelding er, men det kan legges til grunn at begrepet omfatter enhver henvendelse til barnevernstjenesten som gir grunnlag for bekymring for et konkret barn. Også meldinger som gis til barnevernstjenesten som følge av meldeplikten etter § 13-2, omfattes av begrepet.³

Barnevernstjenesten plikter å foreta en første siling av innkomne bekymringsmeldinger så snart som mulig for å identifisere meldinger som krever umiddelbar oppfølging, jf. barnevernsloven § 2-1 første ledd tredje punktum.⁴ For eksempel kan en bekymring for at barnet risikerer å bli sendt på et ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold, eller en bekymring om at et barn risikerer å bli utsatt for æresmotivert vold, kreve umiddelbar oppfølging. Uten umiddelbar oppfølging kan det være risiko for at barnet blir ført ut av landet før barnevernstjenesten har fått undersøkt omsorgssituasjonen nærmere, eller at omsorgssituasjonen forverres og barnet blir utsatt for alvorlige overgrep.

¹ Sekretariatets samtale med utsatt og mangfoldsrådgiver, og samtaler med spesialutsendinger for integrering ved ambassadene. Se også Bredal og Melby 2018.

² Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.7.4.1.

³ Stang og Sandberg 2023: side 357.

⁴ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 8.1.4.3.

22.2.2 Undersøkelser

Når det er «rimelig grunn til å anta» at det foreligger forhold som «kan» gi grunnlag for å iverksette tiltak etter loven, har barnevernstjenesten plikt til å iverksette undersøkelse, jf. barnevernsloven § 2-2 første ledd. Formålet med undersøkelsen er å avdekke og dokumentere om barnet har behov for tiltak, og helst før barnets situasjon har utviklet seg til omsorgssvikt eller mishandling, jf. lovens § 1-1 (om lovens formål), jf. § 15-1 første ledd (om kommunens ansvar) og 15-3 andre ledd (om barnevernstjenestens ansvar).⁵

Vilkåret «rimelig grunn til å anta» innebærer en lav terskel for å iverksette undersøkelser. Det er ikke krav om sannsynlighetsovervekt, men det må foreligge en konkret grunn som kan gi grunnlag for tiltak.⁶ Den nedre terskelen for å iverksette undersøkelse er knyttet til vilkårene for frivillig hjelpetiltak etter lovens § 3-1 første ledd.⁷ Denne bestemmelsen har de laveste inngangsvilkårene for tiltak, og vurderingstemaet er om det er rimelig grunn til å anta at et barn på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har «et særlig behov for hjelp». Er det rimelig grunn til å anta at barnet har et særlig behov for hjelp, vil dette utløse en undersøkelsesplikt.

Et barn kan blant annet ha et særlig behov for hjelp dersom det lever under forhold med sterke begrensninger i bevegelsesfriheten eller muligheten til å delta i et sosialt liv. Bekymringsmeldingen kan inneholde diffuse og til dels «usynlige» indikasjoner på ulike former for negativ sosial kontroll, som isolert sett og i første omgang framstår som bagatellmessige og akseptable foreldre-restriksjoner. God fenomenforståelse og evne til å se barnets situasjon i sin helhet på et tidlig stadium i saken er dermed viktig. En eller flere bekymringsmeldinger kan være grunnlaget for å iverksette en undersøkelse, og det kan etter omstendighetene være av betydning hvem bekymringsmeldingen kommer fra. Dersom bekymringsmeldingen kommer fra en ansatt med meldeplikt etter lovens § 13-2, vil det være en presumpsjon for at det bør igangsettes en undersøkelse.⁸

Barnevernstjenesten skal undersøke barnets «helhetlige omsorgssituasjon og behov», jf. barne-

vernsloven § 2-2 tredje ledd første punktum. En slik undersøkelse vil vanligvis omfatte momenter som barnets hjemmeforhold, atferd og emosjonelle behov, helse og utvikling, forhold i barnehage eller skole, fritidsaktiviteter og andre forhold av betydning.⁹

Undersøkelsens sentrale kilde til opplysninger vil i utgangspunktet være barnet selv. *Samtaler med barnet* er derfor en grunnleggende del av undersøkelsen. Et viktig formål med samtalen er, i tillegg til å klarlegge faktum, å bidra til å oppfylle barnets medvirkningsrett, jf. barnevernsloven § 1-4. Ofte vil det ta tid før barnet forteller om den reelle situasjonen det er i, og det er nødvendig å bygge opp et trygt og godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og barnet.¹⁰ Barnet har rett til å uttale seg til barnevernet uavhengig av foreldrenes samtykke, og uten at foreldrene informeres om samtalen på forhånd, jf. lovens § 1-4 første ledd. Barnevernstjenesten kan videre engasjere en sakkyndig som også kan kreve å få snakke med barnet i enerom, jf. lovens § 2-2 femte ledd.

I forbindelse med undersøkelsen, kan det være nødvendig å *innhente opplysninger* om barnets situasjon fra skole, helsesøster, lege, politi eller andre offentlige instanser som er involvert i familien, primært etter samtykke fra foreldre og eventuelt barnet. Der foreldrene ikke samtykker, kan informasjonen innhentes fra de ulike organene etter pålegg, jf. barnevernsloven § 13-4 (om pålegg om å gi opplysninger). Der det er «nødvendig», kan barnevernsleder be om politibistand ved gjennomføring av undersøkelsen, jf. barnevernsloven § 12-10 (om politibistand ved gjennomføring av undersøkelser og ved fullbyrding av vedtak).

Undersøkelsen må være *grundig nok* til å kunne avgjøre om det er nødvendig med tiltak etter barnevernsloven, jf. barnevernsloven § 2-2 tredje ledd. Omfanget av undersøkelsen må stå i forhold til temaet for bekymringen og alvoret i den enkelte saken.¹¹ Undersøkelsen er grunnlaget for senere beslutninger, og Høyesterett har understreket at barnevernets avgjørelse må bygge på et bredt og oppdatert beslutningsgrunnlag.¹²

Det er viktig at ulike hypoteser undersøkes i barnevernsaken. Dersom barnet opplyser at det

⁵ Stang 2023: *Karnov lovkommentar til barnevernsloven § 2-2*.

⁶ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 8.2.1.2.

⁷ Stang 2023: *Karnov lovkommentar til barnevernsloven § 2-2*.

⁸ Ibid.

⁹ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 2-2.

¹⁰ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 8.2.5.3. Se også Bredal og Melby 2018.

¹¹ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 2-2.

¹² HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR-2020-663-S. Se også Prop. 133 L (2020–2021) punkt 8.2.5.1.

ikke får delta på fritidsaktiviteter og bursdager, kan dette skyldes at familien har dårlig råd. På den annen side kan slike begrensninger også være et tegn på at barnet er utsatt for et svært strengt kontrollregime med risiko for alvorlige konsekvenser for barnet dersom det ikke følger familiens normer og regler.

I familier med patriarkalske eller kollektivistiske verdier hvor hensynet til storfamilien eller et religiøst lukket samfunn står sentralt, er negativ sosial kontroll gjerne kollektiv, og flere personer kan være deltakende i utøvelsen av kontrollen. Det er da særlig viktig at ikke bare barnets forhold til nærmeste familie undersøkes, men også den utvidede familien eller andre som familien har nær kontakt med. Utøverne av kontrollen kan være medlemmer av storfamilien, slik som tanter, onkler og besteforeldre, eller ledere eller andre personer i et lukket trossamfunn. I noen tilfeller kan også en eller begge foreldre selv være utsatt for kontroll og sterke begrensninger i hvilke valg de kan foreta i hverdagen. Dette kan være av betydning for hvordan undersøkelsen gjennomføres, og kan for eksempel tilsi et behov for separate samtaler med hver av foreldrene på et tidlig stadium av undersøkelsen.

Etter barnevernslovens § 1-8 skal barnevernstjenesten ta hensyn til *barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn*. I undersøkelsesfasen innebærer dette at det blant annet må innhentes informasjon om barnets bakgrunn som ledd i den helhetlige kartleggingen. Målet med bestemmelsen er å bidra til bedre barnevernsfaglig arbeid, grundigere vurderinger og riktigere avgjørelser til barnets beste. Bestemmelsen innebærer ikke at det skal legges en annen standard til grunn for vurderinger av barnets behov eller av kriterier for god omsorg og gode oppvekstvilkår.¹³

For mange vil en undersøkelse fra barnevernstjenesten oppleves som belastende og stigmatiserende. Etter barnevernsloven § 2-2 tredje ledd skal undersøkelsen gjennomføres så «skånsomt som mulig». Det innebærer at undersøkelsen ikke kan være mer omfattende enn formålet tilsier, og at kunnskap om undersøkelsen ikke spres unødige. Bestemmelsen innebærer en presisering av at *minste inngreps prinsipp* også gjelder i undersøkelsesfasen, jf. Grunnloven § 102 og barnevernsloven § 1-3 andre ledd.

Undersøkelsen skal gjennomføres snarest, og senest innen *tre måneder*, jf. lovens § 2-2 andre ledd. I særlige tilfeller kan undersøkelsestiden

utvides til inntil seks måneder. En utvidelse av undersøkelsestiden kan være hensiktsmessig og nødvendig for å bygge tillit til barnet, særlig i saker der barnet frykter represalier og strengere restriksjoner dersom kontakten med barnevernstjenesten blir kjent for foreldrene. Når barnevernstjenesten mottar en bekymringsmelding, skal den alltid vurdere om det er behov for umiddelbar oppfølging, jf. § 2-1 første ledd siste punktum. Dersom det er et slikt behov, må barnevernstjenesten foreta en raskere undersøkelse enn det som følger av § 2-2.

En undersøkelse *avsluttes* enten med at barnevernstjenesten vedtar å henlegge saken, henlegger saken med bekymring med mulighet for ny undersøkelse innen seks måneder fordi foreldrene ikke samtykker til anbefalte hjelpetiltak, eller barnevernstjenesten vedtar iverksetting av tiltak. Ved alvorlig bekymring for barnets omsorgssituasjon, avsluttes undersøkelsen med at barnevernstjenesten sender en begjæring om mer inngripende tiltak til barneverns- og helsenemnda. Dette er regulert i lovens § 2-5 om avslutning av undersøkelser. For mer informasjon om barnevernstjenestens undersøkelser, vises det til Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven*.

22.2.3 Foreldrenes innsynsrett og barnevernstjenestens informasjonsplikt

Som hovedregel skal alt saksmateriale i en barnevernssak legges fram for foreldrene, også når de ikke har bedt om det. Dette er slått fast av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), jf. de enstemmige storkammerdommene *T. P. og K. M. mot Storbritannia* og *K. A. mot Finland*.¹⁴ Det må ifølge førstnevnte dom likevel foretas en avveining av foreldrenes og barnets interesser, jf. avsnitt 80. Det åpnes for at innsyn som kan sette et barn i fare på grunn av dets uttalelser, kan nektes. I den generelle uttalelsen i avsnitt 80 ligger en anerkjennelse av at det kan være situasjoner hvor tilbakehold av opplysninger av hensyn til barnet kan være aktuelt.¹⁵ FNs barnekonvensjon artikkel 12 oppstiller krav om å treffe alle mulige forholdsregler for å minimere risikoen for at barn blir utsatt for vold, utnyttelse eller andre negative kon-

¹³ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.4.4.2.

¹⁴ *T. P. og K. M. mot Storbritannia* 10. mai 2001, saksnr. 28945/95 (avsnitt 82) og *K. A. mot Finland* 14. januar 2003, saksnr. 27751/95 (avsnitt 105).

¹⁵ Se mer i Prop. 133 L (2020–2021) punkt 18.4.

sekvenser på grunn av sin medvirkning i ulike prosesser.¹⁶

Partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i en barnevernssak, følger av forvaltningsloven §§ 18 til 19, og er uttrykkelig gjengitt i barnevernsloven § 12-6 første ledd første punktum. Barnevernstjenesten har også en plikt til å forelegge opplysninger for foreldre som er part i saken på eget initiativ, altså selv om foreldrene ikke har bedt om det, jf. forvaltningsloven § 17 og barnevernsloven § 12-6 første ledd andre punktum. Opplysningsplikten gjelder bare opplysninger som parten ellers ville hatt krav på å gjøre seg kjent med etter reglene om partsinnsyn. Partsinnsyn og opplysningsplikten gjelder både under forberedelsen av en sak, altså allerede når barnevernstjenesten har igangsatt en undersøkelse, og etter at det er truffet vedtak i saken.¹⁷

Foreldrenes innsynsrett gjelder ikke ubegrenset, og barnevernsloven (og forvaltningsloven) inneholder flere begrensninger i partsinnsynsretten som gir barnevernstjenesten en adgang til å gjøre unntak fra innsyn, jf. barnevernsloven § 12-6 første til tredje ledd, jf. forvaltningsloven §§ 18-19. Et praktisk viktig unntak gjelder dersom innsyn kan utsette barnet eller andre personer for fare eller skade, jf. barnevernsloven § 12-6 andre ledd. Bestemmelsen er en presisering av forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav d som gjør unntak fra partsinnsyn der det «av hensyn til partens helse eller forhold til personer som står ham nær» må anses «utilrådelig» med innsyn.

Et annet viktig unntak fra retten til partsinnsyn er dersom «innsyn kan hindre at barnevernstjenesten kan få gjennomført en undersøkelse etter lovens § 2-2», jf. barnevernsloven § 12-6 tredje ledd. Denne begrensningen gjelder så lenge undersøkelsen pågår, og omtales gjerne som utsatt innsyn. Barnevernstjenesten har dermed en adgang til å unnta opplysninger i undersøkelsesfasen, hvis det er fare for at innsyn vil vanskeliggjøre eller hindre videre undersøkelse av saken. Dette vil konkret gjelde der innsyn kan hindre at barnevernstjenesten får undersøkt barnets helhetlige omsorgssituasjon og behovet for å iverksette tiltak. Barnevernsloven § 12-6 tredje ledd tilsvarer bestemmelsen i forvaltningsloven § 20 første ledd andre punktum, med den justering at ordlyden i § 12-6 har blitt særlig tilpasset for barne-

vernssaker. Når det gjelder terskelen for å anvende dette unntaket, stilles det ikke krav om sikker viten, og det er tilstrekkelig at det er en reell mulighet for at innsyn kan hindre eller vanskeliggjøre undersøkelsen. Unntaksbestemmelsen er særlig aktuell dersom barnet ikke vil makte å formidle informasjon eller gi uttrykk for sin mening, hvis foreldrene får kjennskap til hva barnet har sagt. Utenfor faller tilfeller der barnet opplever det som ubehagelig at foreldre får innsyn, uten at det kan antas at det vil gå utover barnets omsorgssituasjon eller medføre fare eller skade for barnet.¹⁸

En avgjørelse om å begrense innsyn på undersøkelsesstadiet er en avgjørelse om utsatt innsyn og ikke et endelig avslag på krav om partsinnsyn. Begrensningene i innsyn gjelder bare så lenge undersøkelsen pågår. I forarbeidene til barnevernsloven blir viktigheten av at barnet blir orientert om når foreldrene vil få tilgang til opplysninger om saken, og at barnevernstjenesten ved behov må følge opp barnet både før og etter at foreldrene får tilgang på informasjonen framhevet:

Parten har som hovedregel rett til innsyn når undersøkelsesfasen avsluttes. Dersom informasjon er blitt holdt tilbake fra foreldrene i undersøkelsesfasen, er det viktig at barnet blir orientert om når undersøkelsen avsluttes og at foreldrene vil få tilgang til opplysningene. Barnevernstjenesten må ved behov følge opp barnet før og/eller etter foreldrene får tilgang på informasjonen. Det er derfor viktig at barnet gis god informasjon i forbindelse med undersøkelsen om hvordan barnevernstjenesten vil behandle opplysningene fra barnet, herunder hva som skal til for at foreldrene vil kunne få tilgang til opplysningene på senere stadier av en barnevernssak.¹⁹

En avgjørelse om unntak fra partsinnsyn etter både andre og tredje ledd kan påklages til statsforvalteren, jf. forvaltningsloven § 21.²⁰ For mer informasjon om reglene om partsinnsyn, plikten til å forelegge partene opplysninger, og utsatt innsyn, vises det til Prop. 133 L (2020–2021) punkt 8.4.

¹⁶ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 134 (h).

¹⁷ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 18.4.1.2.

¹⁸ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 18.4.4.3.

¹⁹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 18.4.4.2.

²⁰ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 18.4.4.2 og 18.4.4.3.

22.3 Andre lands rett – Danmark²¹

Barnets lov trådte i kraft 1. januar 2024.²² Lovens formål er å tilby barn og unge under 18 år og deres familier råd, hjelp og støtte for å forebygge sosiale problemer, jf. lovens § 1 nr. 1. Loven regulerer blant annet sosiale tiltak rettet mot barn, og inneholder en rekke nye bestemmelser som har til formål å styrke barns rettigheter. Blant annet gir lovens § 3 barn og unge over 10 år partsrettigheter i visse typer saker, som plassering utenfor hjemmet, behandling, opplæring og kontakt med samværsforeldre når barnet er plassert utenfor hjemmet. Loven inneholder også en rekke bestemmelser som gjelder for barn og unge som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelaterede konflikter.

Meldeplikt og undersøkelser

Barnets lov § 133 gjelder offentlige ansattes meldeplikt, mens § 135 gjelder generell meldeplikt når noen får kjennskap til at barn er utsatt for overgrep eller nedverdiggende behandling, eller lever under forhold som kan sette barnet helse og utvikling i fare. Etter lovens § 136 plikter kommunalbestyrelsen å iverksette en rettidig og systematisk vurdering av alle bekymringsmeldinger som er mottatt etter blant annet §§ 133 og 135 med henblikk på å avklare om barnet eller den unge har behov for støtte. Bekymringsmeldingene skal registreres i en database, og vurderes innen 24 timer fra de ble mottatt for å finne ut om det er behov for akuttiltak, jf. lovens § 136 stk. 1 og 2.

Lovens § 18 gjelder undersøkelsesplikten. Dersom kommunalbestyrelsen har «viden om eller grund til at antage» at et barn eller en ungdom har behov for hjelp eller støtte etter loven, skal det etter lovens § 18 stk. 1 foretas en screening for å finne ut om saken gjelder:

- en problemstilling som ikke krever ytterligere undersøkelser,
- en problemstilling som krever ytterligere undersøkelser av et eller flere forhold av betydning for barnets behov for støtte,
- en problemstilling som krever en «børnefaglig undersøgelse» av barnets behov etter lovens § 20.

Lovens § 20 om børnefaglige undersøkelser stk. 1 og 2 lyder:

§ 20. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om en børnefaglig undersøgelse i følgende situationer:

- 1) Når der er grund til at antage, at det er en alvorlig eller kompleks sag, herunder hvor der er overvejelser om anbringelse af et barn eller en ung uden for hjemmet efter §§ 46 eller 47.
- 2) Når et barn eller en ung har været udsat for overgreb eller ved mistanke herom.
- 3) Når et barn eller en ung har haft ophold i en boform efter §§ 109 eller 110 i lov om social service med en forælder på grund af vold i hjemmet og den pågældende forælder afbryder opholdet for at vende tilbage til et voldeligt miljø med barnet eller den unge.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan endvidere iværksætte en børnefaglig undersøgelse, når kommunalbestyrelsen i øvrigt vurderer, at det er nødvendigt af hensyn til barnets eller den unges støttebehov.

En børnefaglig undersøgelse skal ta sikte på å avdekke utfordringer og ressurser hos barnet eller den unge, familien og nettverket, jf. lovens § 22 stk. 1. Undersøkelsen omfatter alle aspekter av livet til barnet og barnets familie, for eksempel barnets utvikling, helse, familieforhold og skoleforhold, samt at kommunalbestyrelsen skal vurdere behov for en børnefaglig undersøgelse av eventuelle andre barn og unge i familien, jf. lovens § 21 stk. 1. Fristen for å avslutte undersøkelsen er senest fire måneder etter at kommunalbestyrelsen har blitt gjort oppmerksom på barnet eller den unge har behov for særlig støtte, jf. lovens § 20 stk. 3. På bakgrunn av undersøkelsen kan det iverksettes tiltak overfor barnet og familien. Barn som har fylt 10 år har rett til en «second opinion» av Ankestyrelsen hvis det er besluttet plassering utenfor hjemme eller tilbakeføring mot barnets vilje, jf. lovens § 145 stk. 1.²³ For barn under 10 år få barnets fosterforeldre, barnets støtteperson, vennskapsfamilie, rett til å be om en «second opinion» av Ankestyrelsen uavhengig av om barnet motsetter seg tiltaket eller ikke.²⁴

²¹ Se kapittel 1 om utvalgets omtale av andre lands rett og utvalg av land som omtales.

²² Lov nr. 721 af 13. juni 2023 om barnet, som ændret ved lov nr. 217 af 05. marts 2024 og lov nr. 329 af 09. april 2024 [Lest i Retsinformation.dk].

²³ 2022/2 LSF 93 merknader til § 145 side 411.

²⁴ 2022/2 LSF 93 merknader til § 98 side 324.

Risikovurdering

Viser screeningen at det kan være tale om æresrelaterte konflikter eller negativ sosial kontroll, har kommunalbestyrelsen en plikt til å foreta en risikovurdering *før* barnets foreldre, nettverk og øvrige slektninger involveres i saken, jf. lovens § 18 stk. 3.²⁵ Formålet er å beskytte barnet eller den unge. Forarbeidene sier følgende om hva som ligger i en risikovurdering:

Ved en risikovurdering forstås en vurdering af, om barnet eller den unge er truet, herunder f.eks. om barnet eller den unge risikerer at blive udsat for vold, tvangsægteskab, frihedsberøvelse, bortførelse, at blive sendt på et udlandsophold, der er til skade for barnets eller den unges sundhed og udvikling, f.eks. genopdragsrejse, eller at blive udsat for drabsforsøg. Risikovurderingen vil skulle tage udgangspunkt i, om barnet eller den unge allerede har været truet med eller udsat for vold, trusler, forfølgelse, frihedsberøvelse, bortførelse, genopdragsrejse eller negativ social kontrol.

Risikovurderingen vil desuden skulle indeholde oplysninger om, hvorvidt familien eller andre personer i det nære netværk f.eks. har brugt vold mod andre, om andre i familien er blevet tvunget til ægteskab eller sendt på genopdragsrejse, om familien har et stærkt æreskodeks, om truslerne eller volden er eskalierende, og om der er andre problemer i familien, som f.eks. psykiske problemer eller problemer med stofmisbrug m.v.

I vurderingen vil skulle indgå, om der er behov for at iværksætte akut støtte, herunder eventuelt anbringelse, efter reglerne i de foreslåede § 32, stk. 4, § 46, stk. 3, eller § 143. Ved anbringelse uden for hjemmet i sager om æresrelaterede konflikter vil det desuden være viktig at være opmærksom på, om der af hensyn til barnets eller den unges sundhed eller udvikling, herunder barnets eller den unges sikkerhet, er grundlag for at træffe afgørelse efter de foreslåede regler i §§ 104 og 105 om overvåget eller afbrudt samvær og kontakt, eller om at anbringelsesstedet ikke må opplyses over for foreldre og nettverk. I vurderingen vil der desuden skulle indgå overvejelser om, hvilke konsekvenser det vil kunne have for barnet/den unge, når familien inndrages i saken, og hvordan disse konsekvenser håndteres.²⁶

Ifølge forarbeidene kan politiet involveres i risikovurderingen ved behov.²⁷ Kommunalbestyrelsen kan også kontakte «den lokale sikkerhetskonsulenten fra det nationale team af sikkerhetskonsulenter under Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)», jf. lovens § 172 a. Sikkerhetskonsulentene vil bl.a. kunne bistå med rådgivning om barnets eller den unges sikkerhet. Kommunen kan også søke bistand hos Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO), som gir gratis veiledning i de mest kompliserte enkeltsaker herunder saker om æresrelaterte konflikter, jf. lovens §§ 165 og 166. Kommunalbestyrelsen kan i tillegg involvere Koordinationsenheden mod genopdragsreiser og ufrivillige udlandsophold ved behov, jf. lovens § 172 c.

Barnets lov § 5 åpner for at kan holdes samtaler med barnet uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar og uten deres tilstedeværelse, når hensynet til barnet eller den unges beste taler for det. Tilsvarende gjelder i saker hvor det er bekymring for at barnet kan være utsatt eller i risiko for negativ sosial kontroll eller æresrelatert konflikt, jf. lovens § 137 stk. 2. Formålet med å innta disse momentene er å tydeliggjøre overfor kommunene at det er behov for å være særlig oppmerksom på beskyttelse av barnet eller den unge, og på familiens og nettverkets eventuelle rolle, i forhold til den unges sikkerhet i saker hvor det foreligger eller er risiko for æresrelaterte konflikter.

Sikkerhetskonsulentene og Koordinationsenheden kan som ledd i rådgivningen eller opplysningen av den enkelte sak avholde en eller flere samtaler med barnet eller den unge under 18 år, jf. §§ 172 a stk. 2 og 172 c stk. 4. Samtalene kan finne sted uten samtykke fra den som har foreldremyndighet over barnet, såfremt hensynet til barnets beste eller sikkerhet tilsier det.

I forarbeidene til barnets lov ble æresrelaterte konflikter definert slik:

Æresrelaterede konflikter dækker over konflikter, der kan opstå i kollektivistiske og patriarkalske familieformer, hvor individets rettigheder og trivsel begrænses af hensyn til kollektivets ære og omdømme. Kollektivet kan både udgøres af den nære familie, af den udvidede familie og af nettverket, hvoraf dele kan være bosiddende i andre lande. For at beskytte eller genoprette kollektivets ære og omdømme

²⁵ 2022/2 LSF 93 merknader til § 18 side 165.

²⁶ Ibid.

²⁷ 2022/2 LSF 93 side 166.

anvendes en række handlinger til at regulere og/eller sanktionere individets adfærd. Handlingerne omfatter negativ social kontroll, trusler, udøvelse af forskjellige former for vold (fysisk, psykisk, seksuel, økonomisk, digital og stalking), drab, kvindelig omskæring, tvangsægteskaber og udlandsophold, der er til skade for barnet eller den unges sundhed og utvikling, f.eks. genopdragsreiser.²⁸

Negativ sosial kontroll anvendes i definisjonen av æresrelatert konflikt for å betegne de ulike handlingene og ytringene som utøves mot den utsatte som en del av konflikten. I forlengelsen av dette ble det uttalt følgende om negativ sosial kontroll:

Negativ sosial kontroll anvendes oftest om handlinger, som et fællesskab anvender til at regulere og/eller sanktionere individets adfærd i henhold til fællesskabets normer. Negativ sosial kontroll kan blandt andet komme til uttrykk som begrænsning af individets muligheder for at træffe alderssvarende valg for sit eget liv, herunder socialt liv, fritidsinteresser, seksualitet, krop, uddannelse og job, fastholdelse i uønskede relationer og gennem isolation og overvågning. Negativ sosial kontroll kan have en karakter eller et omfang, hvor den falder inden for straffelovens definition på psykisk vold.²⁹

Definisjonen er gitt i tilknytning lovens § 15. Den samme definisjonen ble lagt til grunn i de øvrige bestemmelsene der negativ sosial kontroll og æresrelaterte konflikter ble tatt inn.

22.4 Utvalgets vurderinger og forslag

22.4.1 Risikovurdering før foreldreinvolvering

Utvalget foreslår at det lovfestes en plikt for barnevernstjenesten til å foreta en risikovurdering før foreldre involveres eller informeres om at det er iverksatt undersøkelse i en sak, eller gis innsyn i sakens dokumenter, se forslag til endringer i barnevernsloven § 2-2 og 12-6.

Barnevernsloven pålegger ikke barnevernstjenesten en generell plikt til å undersøke barnets sikkerhetssituasjon i forbindelse med en undersøkelsessak, en såkalt risikovurdering. En plikt til å vurdere risikoen for barnets sikkerhet i visse

alvorlige saker, kan imidlertid utledes indirekte av flere av bestemmelsene i barnevernsloven som innebærer at barnevernstjenesten skal vurdere behov for tiltak.

Når foreldre blir klar over at det er iverksatt en barnevernssak kan det, særlig i saker som gjelder negativ sosial kontroll, forekomme at foreldrenes kontrollbehov øker, at barnet risikerer alvorlige represalier som for eksempel trusler, vold eller ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold, eller at barnet trekker sin forklaring av frykt for slike represalier. I saker hvor kontrollen er knyttet til familiens behov for å gjenopprette eller bevare ære, kan barnet stå i fare for svært alvorlige represalier som følge av kunnskap om barnevernets involvering.

I Oslo Economics' undersøkelse om kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, ble det funnet at 84 prosent av 45 kommuner oppgir at barnevernstjenestens involvering har vært motivet bak utreisen i en eller flere saker.³⁰ Også en svensk rapport fra Jämställdhetsmyndigheten viser til erfaring med at barn og unge har hatt en pågående «socialtjänstutredning» eller en nær beslutning om å plassere barnet, i forkant av at barnet ble ført ut av Sverige.³¹ I Bredal og Melby (2018) ble barnevernets arbeid med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll undersøkt. Forfatterne fant at det ikke var uvanlig at barn trekker tilbake sin forklaring i disse sakene:

Jenter som trekker tilbake historien sin, er en gjengs erfaring hos våre informanter. Som vi har sett i case-beskrivelsene, kan slik tilbake-trekking skje både i meldings- og undersøkelsesfasen og etter plassering. Dette er jenter som først sier at de ikke tør å gå hjem igjen og viser tydelige tegn på frykt, for så å trekke alt tilbake, avvise barnevernets tilbud om hjelp, og – tilsynelatende like sterkt – ønske å dra hjem igjen.³²

I flere av sakene ble konsekvensen at barnevernstjenesten ikke hadde tilstrekkelig informasjon og grunnlag til å tilby eller begjære tiltak i familien, og at saken ble henlagt.

I saker hvor det potensielt kan dreie seg om alvorlige følger for barnet, må det stilles strenge krav til risikovurderinger på undersøkelsesstadiet, noe som bør reflekteres i lovgivningen.

³⁰ Oslo Economics 2019: side 38.

³¹ Jämställdhetsmyndigheten 2022: side 35.

³² Bredal og Melby 2018: side 72-73.

²⁸ 2022/2 LSF 93 merknader til § 15 side 159 jf. side 165.

²⁹ Ibid.

Utvalget foreslår derfor at det inntas et nytt ledd i barnevernsloven § 2-2 (om barnevernstjenestens rett og plikt til å gjennomføre undersøkelser) som pålegger barnevernstjenesten en plikt til å foreta en risikovurdering før foreldre involveres i undersøkelsen. Videre foreslår utvalget at det tas inn en tilsvarende tilføyelse i barnevernsloven § 12-6 (om partenes rett til dokumentinnsyn og unntak fra innsyn for å beskytte barnet), slik at barnevernstjenesten plikter å foreta en risikovurdering før foreldre gis partsinnsyn i sakens dokumenter eller for øvrig blir forelagt opplysninger etter bestemmelsens første ledd.

Formålet med forslaget er å sikre risikovurderinger på et tidlig stadium i en barnevernssak, og dermed sikre at barnet eller andre, for eksempel søsken, ikke utsettes for fare eller skade ved foreldreinvolvering. Videre er det et formål å sikre barnet et trygt samarbeid med barnevernet i undersøkelsesfasen. Risikoen barnevernstjenesten plikter å vurdere etter forslagene er særlig knyttet til to situasjoner: At undersøkelsen ellers ikke lar seg gjennomføre fordi barnet ikke forteller om sin situasjon eller trekker forklaringen sin, eller at barnet eller andre personer utsettes for fare eller skade. Sistnevnte vurdering vil gjelde på ethvert stadium av en barnevernssak. Dersom det foreligger en risiko for en eller begge av disse forholdene, bør barnevernstjenesten utsette å informere foreldre om at undersøkelse er åpnet.

Utvalget har vurdert hvorvidt bestemmelsene bør begrenses til, eller særlig bør framheve, risikovurdering i saker der det er indikasjoner på negativ sosial kontroll eller æresmotiverte konflikter. Risiko for at barnet utsettes for vold, trusler eller annen fare eller skade ved at foreldre involveres, orienteres eller gis partsinnsyn i sakens dokumenter, gjelder ikke nødvendigvis bare i saker om negativ sosial kontroll og æresmotiverte konflikter. Utvalget mener det alltid vil være behov for å foreta en risikovurdering i barnevernssaker før foreldreinvolvering. Samtidig kan det være hensiktsmessig å framheve det særlige behovet som gjelder i saker om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Utvalget legger derfor fram to alternative forslag. Hvor omfattende vurderingen skal være, vil bero på den konkrete saken. Noen vurderinger kan raskt utkvitteres, mens andre bekymringsmeldinger vil kreve mer tid og samtale med barnet det gjelder, eventuelt også dialog med skole, barnehage, politi mv.

Utvalget er kjent med at regjeringen vil utrede en tverrfaglig og tverretatlig modell for risikovur-

dering og risikohåndtering i saker om vold og overgrep, jf. Prop. 36 S (2023–2024) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)*.³³ Utvalget har derfor ikke vurdert det nærmere innholdet og gjennomføringen av risikovurderingene, men anbefaler at risikofaktorer knyttet til negativ sosial kontroll og æresmotivert vold og kontroll omhandles særskilt i den tverretatlige modellen. Blant annet må det i en risikovurdering kartlegges om barnet eller den unge er truet, risikerer å bli utsatt for vold, tvangsekteskap, frihetsberøvelse, bortføring eller å bli sendt på et ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold, om familien eller andre personer i det nære nettverket har brukt vold mot andre, om andre i familien er blitt tvangsgiftet eller har blitt sendt på ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold, om familien har en sterk æreskodeks, om truslene eller volden er eskalerende, og om det er andre problemer i familien, som f.eks. psykiske problemer eller problemer med stoffmisbruk mv. Lignende momenter er blant annet trukket fram i forarbeidene til den danske barnets lov § 18 stk. 3 som omhandler risikovurdering før foreldre og nettverk involveres i saken.³⁴ Hva slags risikovurderingsverktøy barnevernstjenesten skal eller bør ha tilgang til, må følges opp i andre prosesser enn gjennom lovgivningen.

Forslaget til endring av barnevernsloven § 2-2 bør etter utvalgets syn også sees i sammenheng med og bakes inn i modellen som presenteres i NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid – Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*. I rapportens kapittel 12 om barnevernstjenestens undersøkelser foreslås det ulike tiltak som styrker involvering av foreldre i undersøkelsesfasen, samt at det innføres en ny modell for undersøkelsesarbeidet, med en mer stegvis siling av saker, og der det tydeligere skilles mellom alvorlige og mindre alvorlige saker.³⁵

Risikovurderinger av barnets sikkerhetssituasjon kan være aktuelt i alle stadiene i en barnevernssak: Ved gjennomgang av melding, i undersøkelsesfasen, ved vurdering av tiltak, under plassering og ved vurdering av opphevelse av hjelpe-tiltak eller opphevelse av vedtak om plassering utenfor hjemmet. Det vises til utvalgets anbefaling i punkt 24.2 om en lovfestet plikt til risikovurderinger på alle stadier av en barnevernssak

³³ Prop. 36 S (2023–2024) punkt 4.2.1 og 5.4.

³⁴ 2020/2 LSF 93 side 165.

³⁵ NOU 2023: 7 punkt 12.5.2 og 12.5.3.

22.4.2 Forslagets forhold til menneskerettighetene

Forslaget innebærer en plikt til å foreta risikovurderinger, og ikke en utvidelse av muligheten til å unnta opplysninger i en barnevernssak fra foreldrene. En konsekvens av forslaget kan likevel være at barnevernstjenesten i større grad anvender muligheten for å gjøre unntak fra informasjonsplikten og retten til partsinnsyn eller til å utsette innsyn. Forslaget vil dermed kunne innebære et inngrep i foreldres og barns rett til respekt for sitt privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, herunder rett til å bli orientert om at det er åpnet undersøkelse etter barnevernsloven og den faktiske og rettslig begrunnelsen for dette.

Utvalget mener at inngrepet i foreldrenes rett til privatliv og familieliv er forholdsmessig og nødvendig for å ivareta barns rettigheter, og for å oppfylle formålene bak forslaget, nemlig å gi barn beskyttelse, sikre barnet et trygt samarbeid med barnevernstjenesten og å redusere risikoen for at barnet eller andre, for eksempel søsken, utsettes for fare eller skade ved for tidlig foreldreinvolvering. Ulempene foreldrene blir utsatt for er at barnevernstjenesten, ved å gjennomføre en risikovurdering, kan bli oppmerksom på forhold som innebærer et behov for å gjøre unntak fra informasjonsplikten og foreldrenes rett til partsinnsyn. Plikten til å gjennomføre en risikovurdering innebærer imidlertid ikke en utvidelse av forvaltningens adgang til å unnta opplysninger fra foreldrene. I praksis kan en pliktig risikovurdering også innebære at foreldrene får informasjon om undersøkelsen på et senere tidspunkt enn de ville fått uten et slikt krav. Ved å ikke innføre en tydelig plikt til risikovurdering i bestemmelsen, er det en mulighet for at barnevernstjenesten ikke er bevisst på den risikoen et barn kan bli utsatt for ved foreldreinvolvering, og at barnet dermed ikke oppnår den beskyttelsen som barnevernstjenesten er ment å gi.

Staten er forpliktet til å treffe egnede tiltak for å beskytte barn mot alle former for vold, overgrep og omsorgssvikt, jf. Grunnloven § 104 tredje ledd, barnekonvensjonen artikkel 19 og EMK artikkel 3 og 8. Staten har også en plikt til å verne om barns integritet og rett til privatliv på lik linje med voksne, jf. Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 16. I dette ligger blant annet at statlige myndigheter kan ha en plikt til å holde tilbake opplysninger som kan sette barnet i fare. I en sak hvor barnet har behov for hjelp og bistand fra barnevernstjenesten på grunn av at det er utsatt for omsorgssvikt, må barnets behov for å dele informasjon med barnevernstjenesten avveies mot foreldrenes rett til å motta informasjon for å ivareta sitt omsorgsansvar for barnet samt egne interesser i saken.³⁶ Dersom deling av informasjon med foreldrene kan sette barnet i fare, må barnets interesser veie tyngre enn foreldrenes.

Også barns rett til å bli hørt etter Grunnloven § 104 første ledd andre punktum og barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 2, kan innebære en plikt for myndighetene til å holde tilbake opplysninger som kan sette barnet i fare. Ifølge Barnekomiteén oppstiller bestemmelsen et krav om at voksne som samarbeider med barn, må treffe alle mulige forholdsregler for å minimere risikoen for at barna blir utsatt for vold, utnyttelse eller andre negative konsekvenser på grunn av sin medvirkning i ulike prosesser.³⁷ Bestemmelsen tilsier at det bør tydeliggjøres i lovgivningen at det kan gjøres unntak fra foreldreinvolvering på et tidlig stadium av en barnevernssak dersom dette er nødvendig for å beskytte barn mot vold og overgrep.

³⁶ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 18.4.4.

³⁷ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 134.

Kapittel 23

Tiltak etter barnevernsloven

23.1 Innledning

Dette kapittelet inneholder en gjennomgang av regler om tiltak etter barnevernsloven. Framstillingen er av betydning for flere andre kapitler hvor utvalget vurderer tiltak for å styrke rettsvernet for barn og unge utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold. Det vil føre for langt for denne utredningen å omhandle alle mulige tiltak barnevernstjenesten har til rådighet. Utvalget konsentrerer seg hovedsakelig om tiltak som er av betydning for utvalgets vurderinger, enten i dette kapittelet eller påfølgende kapitler.

Kapittelets vurderingsdel svarer på spørsmålet i mandatets bokstav a om begrepet negativ sosial kontroll bør tas inn i barnevernsloven, herunder om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser tiltak etter loven. I den forbindelse vurderer utvalget om begrepet negativ sosial kontroll bør innføres som et *utløsende vilkår* for frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1 eller omsorgsovertakelse etter § 5-1. Videre vurderer utvalget om begrepet bør tas inn som et *moment* i vurderingen av om vilkårene for disse tiltakene er oppfylt. Utvalget undersøker også andre muligheter for å løfte fram og synliggjøre elementer av negativ sosial kontroll i tiltaksbestemmelsene. Det er blant annet en nær sammenheng mellom negativ sosial kontroll og *psykisk mishandling*. Videre er det en sammenheng mellom negativ sosial kontroll og mangler i den *psykiske* omsorgen barnet får. Et karakteristisk trekk ved negativ sosial kontroll er også at barnets *rett til medvirkning og selvbestemmelse* ikke respekteres.

Lovutvalget har i sitt arbeid sett hen til annet relevant utredningsarbeid, bl.a. rapporten fra ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje og Ingvill Helland Göllers utredning Negativ sosial kontroll – en juridisk utredning fra 2020.

23.2 Gjeldende rett

23.2.1 Frivillige og pålagte hjelpetiltak

Barnevernstjenesten skal tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene dersom barnet «på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp», jf. barnevernsloven § 3-1 første ledd første punktum. Hjelpetiltak skal bidra til at barn og familier får den støtten de trenger før utfordringene i hverdagen vokser til alvorlige problemer, og på den måten forebygge behov for mer inngripende tiltak, jf. minste inngrepsprinsipp.¹ Uttrykket «særlig behov» innebærer at barnets behov må være større enn det som er vanlig for de fleste andre barn.² Det særlige behovet må være knyttet til barnets omsorgssituasjon eller atferd, jf. ordlyden «på grunn av». Forarbeidene nevner for eksempel sosiale problemer, familiekonflikter eller sykdom.³

Hvorvidt barnet har et særlig behov for hjelp i situasjoner med foreldres eller andres kontroll, må bero på en konkret vurdering hvor hensynet til barnets beste står sentralt. Momenter i vurderingen vil blant annet være alvorlighetsgraden av kontrollen, barnets alder og modenhet, virkemidlene som benyttes og hvilken virkning kontrollen har hatt på barnet. Et barn som blir systematisk overvåket, forbys bruk av telefon eller sosiale medier og ikke får møte venner eller delta på fritidsaktiviteter, må antas å ha et særlig behov for hjelp. Dette er tilfeller hvor barnets rettigheter til medvirkning og selvbestemmelse etter barnelova §§ 30 til 33 krenkes. Kontrollen trenger imidlertid ikke være systematisk for at barnet kan sies å ha et særlig behov for hjelp. En ungdom som ikke selv får bestemme valg av utdanning eller yrke, jf.

¹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 9.1.4.1.

² Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 3-1.

³ Ot.prp. nr. 44 (1991–92) punkt 4.4. [Gjelder barnevernloven 1992 § 4-4 første og andre ledd som er videreført til barnevernsloven § 3-1 med noen materielle og språklige endringer.]

barnelova § 32 (om utdanning og medlemskap i foreninger), kan etter omstendighetene også ha et særlig behov for hjelp, selv om barnet ikke opplever andre former for kontroll. Også andre sider ved barnets situasjon enn kontrollregimet må tas i betraktning, for eksempel sosiale utfordringer på grunn av språk, vanskeligheter på skolen eller om barnet er særlig sårbart av andre grunner.⁴ Göller skriver følgende om vurderingen:

Hensynet til barnets beste, og også barnets rett til medvirkning, vil ha betydning både ved vurderingen av om det foreligger 'særlige behov' og ved vurderingen av hva eventuelle tiltak skal gå ut på. Dette innebærer at dersom et barn eller en ungdom selv har kontaktet hjelpeinstansene og tilkjenner et behov for hjelp er dette et svært sterkt argument for at barnet har krav på tiltak. Også dersom undersøkelsene settes i gang på grunnlag av bekymringsmelding fra andre enn barnet selv (jf. § 4-2) [nå § 2-1, vår tilføyelse] vil barnets eget synspunkt være av betydning.

I saker hvor foreldrenes handlingsmønster kan defineres som «negativ sosial kontroll» vil kriteriet om 'særlig behov' for tiltak som regel være oppfylt. Dette skyldes både at virkemidlene som er brukt er såpass inngripende, også i de tilfellene der vold ikke inngår om et ledd i den kontrollerende adferden, og at kontrollen etter dagens definisjon er systematisk. I grensetilfeller hvor det er mer uklart om man står overfor et tilfelle av negativ sosial kontroll, for eksempel fordi det er utøvd en relativt mild grad av press eller fordi den kontrollerende adferden (foreløpig) ikke fremstår som systematisk, er det mulig at barnet ikke har 'særskilte behov' for tiltak etter denne bestemmelsen. Det kan også tenkes tilfeller hvor man ut fra de anvendte virkemidlene vil si at barnet er utsatt for negativ sosial kontroll, men at virkningen er såpass begrenset (jf. at virkningen er uten betydning i dagens definisjon av negativ sosial kontroll) at man likevel ikke vil si at barnet har 'særlig behov' for tiltak fra barnevernet.

Her er det viktig å påpeke at selv om mange av de samme karakteristikkene ved foreldrenes adferd vil være relevant både ved vurderingen av om 'særlig behov' foreligger og ved vurderingen av om barnet er utsatt for negativ sosial kontroll, vil vurderingene ikke være sammenfallende. Det vil være en stor grad av sammenfall, men det er fullt mulig at barnet har

særlig behov for tiltak selv om det ikke utsettes for negativ sosial kontroll og omvendt.⁵

Det er et krav om at hjelpetiltak skal være egnet til å møte barnets og foreldrenes behov, jf. § 3-1 første ledd andre punktum.⁶ Hvilke tiltak som kan anses å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien, må vurderes konkret i den enkelte saken med utgangspunkt i hensynet til barnets beste.⁷ Barn som utsettes for alvorlige psykiske krenkelsener kan ha behov for andre tiltak enn barn som har strenge begrensninger i innetider eller får hyppige husarrestere.

Det finnes en rekke ulike typer hjelpetiltak som barnevernstjenesten har til rådighet, slik som veiledning for å styrke foreldres omsorgsevne (omsorgsendrende tiltak), tiltak som avlaster familier som opplever store belastninger i hverdagen (kompenserende tiltak), og kontrolltiltak i form av tilsyn. Råd og veiledning er blant de mest brukte hjelpetiltakene, men i saker hvor barn og unge er utsatt for systematisk kontroll og begrensninger i sin livsutfoldelse, vil ikke dette nødvendigvis være tilstrekkelig. Barnevernstjenesten må vurdere hva barnet risikerer ved å bryte familiens normer og hvor stor risikoen for alvorlige restriksjoner vil være. På den annen side kan det være at barnet nettopp har behov for klar og tydelig foreldrekontroll, men at foreldrene har behov for veiledning i hva slags virkemidler de kan og bør anvende.

Familieråd er et annet eksempel på tiltak barnevernstjenesten kan benytte seg av. Familieråd er et tiltak der familiemedlemmer som onkler, tanter eller andre som er en viktig del av barnets liv møtes for å bidra til å bedre barnets situasjon. I saker med negativ sosial kontroll, kan det være andre familiemedlemmer enn foreldrene som utøver kontroll over barnet. Risikoen for at barnet utsettes for mer og strengere kontroll ved å involvere storfamilien kan være stor. Hvorvidt familieråd vil være et egnet tiltak i slike saker, må vurderes konkret.

Det er behov for kompetanse og fenomenforståelse, samt innsikt i saken for å kunne foreta en god vurdering. Videre må barnevernstjenesten ta hensyn til barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn i alle faser av saken, jf. barnevernsloven § 1-8, noe som også krever kompetanse.

⁵ Göller 2020: punkt 9.3.4.1.

⁶ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 3-1.

⁷ Ibid.

⁴ Göller 2020: punkt 9.3.5.

For at frivillige hjelpetiltak kan iverksettes, må foreldrene samtykke til tiltaket. Dersom foreldrene ikke samtykker, kan barneverns- og helsenemnda treffe vedtak om pålegg om hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-4. Dette forutsetter at vilkårene for frivillig hjelpetiltak etter § 3-1 første ledd er oppfylt, og at tiltaket er «nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller beskyttelse», jf. bestemmelsens ordlyd. Nødvendighetskriteriet innebærer at barnets situasjon ikke kan avhjelpes med mindre inngripende tiltak.

Grenser for foreldrekontroll kan være et krevende tema å veilede om. Foreldrene kan være av den oppfatning at restriksjonene er til barnets beste utfra deres forståelse, kulturelle bakgrunn og syn på oppdragelse. I familier som er del av lukkede trossamfunn kan foreldrene mene at det å beskytte barnet fra storsamfunnet er til barnets beste. Barn som ilegges begrensninger for å ivareta familiens renommé eller ære kan også etter foreldrenes syn være til det beste for barnet. I slike situasjoner kan opplevelsen av å bli påtvunget et tiltak føre til motstand mot barnevernstjenesten. Dette kan igjen føre til et dårligere samarbeidsklima og svekkede muligheter for endring i familien. Det er også en risiko for at kontrollen eskalerer og utsetter barnet for større fare.

Dersom barnet oppholder seg i en annen stat, men har sitt vanlige bosted i Norge, kan det treffes vedtak om hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1 og pålegg om hjelpetiltak etter § 3-4 når foreldrene oppholder seg i Norge, jf. lovens § 1-2 tredje ledd. Det framgår av forarbeidene at bestemmelsen er særlig aktuell når «et barn er sendt ut av landet mot sin vilje og utsettes for tvang eller negativ sosial kontroll». Forarbeidene spesifiserer ikke hva negativ sosial kontroll kan være i slike situasjoner.⁸

23.2.2 Akuttvedtak om omsorgsovertakelse

Barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om omsorgsovertakelse dersom det er «fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom vedtaket ikke gjennomføres straks», jf. barnevernsloven § 4-2 første ledd. Vilåret innebærer at det ikke vil være forsvarlig å vente på at det kan gjennomføres ordinær forberedelse av vedtak om omsorgsovertakelse. Videre må vedtaket være til barnets beste, og det er en forutsetning at mindre inngripende tiltak ikke kan avhjelpe situasjonen,

jf. barnevernsloven §§ 1-3 (om barnets beste) og 1-5 andre ledd (minste inngreps prinsipp).

Akutt plassering av barn utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke griper sterkt inn i barns og foreldres familieliv og det er dramatisk for alle involverte, ikke minst for barnet saken gjelder. Samtidig har staten en klar plikt til å beskytte barn mot alvorlige krenkelsers, jf. Grunnloven § 104 tredje ledd og barnekonvensjonen artiklene 3 og 19. Det avgjørende for vurderingen av om akutt tiltak kan iverksettes, er barnets situasjon og behovet for beskyttelse.⁹ Akuttvedtak om omsorgsovertakelse er særlig aktuelt der barnet blir utsatt for alvorlige tilfeller av negativ sosial kontroll, for eksempel der kontrollen innebærer risiko for at barnet blir sendt til utlandet for å giftes bort eller risikerer å bli utsatt for æresmotivert vold.

Et akuttvedtak kan treffes før foreldrene har fått underretning om vedtaket dersom underretningen kan utsette barnet eller andre personer for fare eller skade, for eksempel der det er fare for vold, mishandling eller skadelig utenlandsopphold, jf. barnevernsloven § 12-2 andre ledd. Foreldrene kan bli underrettet om vedtaket muntlig eller på annen måte, men skal snarest mulig gis skriftlig underretning, jf. forvaltningsloven § 27 og barnevernsloven §§ 12-1 og 12-2. Foreldrene, og barn som har partsrettigheter, har rett til fri rettshjelp,¹⁰ og kan også klage på vedtaket til barneverns- og helsenemnda. Nemnda vil da innkalle til forhandlingsmøte, eventuelt samtaleprosess.

Dersom det er behov for videre tiltak, skal barnevernstjenesten følge opp akuttvedtaket med en begjæring til barneverns- og helsenemnda om tiltak innen seks uker, jf. barnevernsloven § 4-2 tredje ledd første punktum. Akuttvedtaket faller bort og barnet må flytte hjem dersom fristen ikke overholdes, jf. barnevernsloven § 4-2 tredje ledd andre punktum.

Etter gjeldende rett kan det ikke treffes akuttvedtak om omsorgsovertakelse dersom barnet oppholder seg i en annen stat, jf. lovens § 1-2 tredje ledd.

23.2.3 Omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1

Det klare utgangspunktet etter både menneskerettslige forpliktelser og barnevernsloven er at barn skal vokse opp hos sine foreldre, jf. barne-

⁸ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.7.4.1 og merknader til § 2-1.

⁹ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 4-2.

¹⁰ Rettshjelploven §§ 11, 16 og 17.

vernsloven § 1-5 første ledd.¹¹ Etter barnevernsloven § 5-1 kan barneverns- og helsenemnda likevel treffe vedtak om omsorgsovertakelse. Terskelen for omsorgsovertakelse er høy. Tre vilkår må være oppfylt:

- Ett av de alternative grunnvilkårene i § 5-1 bokstav a til g må være oppfylt.
- Mindre inngripende tiltak kan ikke skape tilfredsstillende forhold og det er *nødvendig* med omsorgsovertakelse ut fra barnets situasjon.
- Omsorgsovertakelse må etter en helhetsvurdering være til barnets beste.¹²

Dersom vilkårene i § 5-1 er oppfylt, «kan» vedtak om omsorgsovertakelse treffes. En omsorgsovertakelse griper inn i både barnets og foreldrenes rett til familieliv etter EMK artikkel 8 nr. 1. Et slikt inngrep i retten til familieliv kan bare skje dersom det er i samsvar med loven, har et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. EMK artikkel 8 nr. 2.¹³ Høyesterett har uttrykkelig uttalt i HR-2020-662-S at kravet om «very exceptional circumstances» er i overensstemmelse med barnevernslovens bestemmelser om omsorgsovertakelse.¹⁴ Der foreldrenes og barnets interesser er i konflikt, må det foretas en avveining av foreldrenes og barnets interesser. Omsorgsovertakelsen må være «nødvendig ut fra barnets situasjon» og i tråd med minste inngreps prinsipp slik at «mindre inngripende tiltak ikke kan skape tilfredsstillende forhold for barnet», jf. barnevernsloven § 1-5 andre ledd. Der det ikke er mulig å beskytte barnet med mindre inngripende tiltak vil barnet ha en selvstendig rett til omsorgsovertakelse. Det forutsetter i alle tilfeller at det vurderes å være til barnets beste, jf. barnevernsloven § 1-3. Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Barnevernstjenesten har bevisbyrden for at vilkårene er oppfylt.

Barnevernsloven § 5-1 første ledd bokstavene a og c er de mest aktuelle hjemlene i tilfeller av alvorlig negativ sosial kontroll og omtales derfor særskilt i det følgende.¹⁵

Etter *bokstav a* kan omsorgsovertakelse iverksettes når det er «alvorlige mangler ved den omsorgen barnet får, herunder den personlige kontakt og trygghet, sett hen til det barnet trenger etter sin alder og utvikling». Bestemmelsen tar sikte på å fange opp alvorlige mangler ved den daglige praktiske omsorgen, samt den emosjonelle og psykiske omsorgen, eller kombinasjoner av disse.¹⁶ Sett i sammenheng med forarbeidene til barnevernsloven 1992, kan eksempler på mangler ved den emosjonelle omsorgen være følelsesmessig avvisning av barnet og situasjoner hvor foreldrene ikke er i stand til å dekke barnets kontaktbehov.¹⁷ Videre vises det til at vilkåret omfatter tvang eller vold i hjemmet, eller alvorlige psykiske lidelser hos foreldrene som skaper utrygghet hos barnet. Det kreves «alvorlige» mangler i omsorgen, som ifølge forarbeidene innebærer at barnets situasjon må være «forholdsvis klart uholdbar», og at «ikke ethvert avvik fra det man kan kalle vanlige normer eller situasjoner» omfattes.¹⁸

Hvorvidt tilfeller av negativ sosial kontroll innebærer alvorlige mangler ved den omsorgen barnet får, beror på en konkret helhetsvurdering av alvorlighetsgraden av kontrollen, barnets alder og modenhet, virkemidler som benyttes og hvilken virkning kontrollen har hatt på barnet. Vurderingstemaet er om det er alvorlige mangler ved den omsorgen barnet får, ikke hvorvidt det i seg selv foreligger negativ sosial kontroll. Momentene som inngår i de to vurderingen kan i stor grad være sammenfallende, likevel slik at det i vurderingen av om tiltak skal iverksettes, må ses hen til barnets *helhetlige* omsorgsbehov. Det at et barn fratras muligheten til å ha et privatliv gjennom overvåking, urimelige begrensninger av sin fritid og hvem det får lov til å omgås, kan blant annet begrense barnets mulighet til å utvikle seg til et selvstendig individ. Videre kan den negative sosiale kontrollen innebære at barnet ikke føler trygghet i familien eller at barnet ikke får dekket sitt emosjonelle omsorgsbehov. Kontroll og represalier kan også medføre fysiske mangler i omsorgen, som for eksempel at barnet nektes mat som en konsekvens av normbrudd. Kontrollerende atferd eller represalier fra foreldre som ikke innebærer at barnets omsorgssituasjon er «forholdsvis klart uholdbar» faller utenfor. At barnet ikke får delta i fritidsaktiviteter vil derfor neppe i seg selv

¹¹ Grunnloven § 102 første ledd, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 nr. 1, barnekonvensjonen artikkel 16 og barnevernsloven § 1-5 første ledd.

¹² Efestad mfl. 2023: side 102.

¹³ Lassen 2023: *Karnov lovkommentar til barnevernsloven § 5-1*.

¹⁴ HR-2020-662-S (avsnitt 56).

¹⁵ Bokstavene e, f og g er mindre relevante for negativ sosial kontroll og omhandles ikke nærmere.

¹⁶ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 5-1.

¹⁷ Ot.prp. nr. 44 (1991–92) merknader til § 4-12.

¹⁸ Ot.prp. nr. 44 (1991–92) merknader til barnevernsloven 1992 § 4-12.

innebære «alvorlige mangler» i den omsorgen barnet får.

Etter bokstav c kan omsorgsovertakelse iverksettes når barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet. Mishandlingen og overgrepene kan være av både fysisk og psykisk karakter.¹⁹ At barnet er vitne til eller kjent med mishandling av eller alvorlige voldshandlinger mot andre nærstående i hjemmet, utgjør et alvorlig psykisk overgrep. Ikke all bruk av makt utgjør mishandling. Forarbeidene peker på at «holding og andre lette beskyttende eller avvergende tiltak» ikke er mishandling. Bestemmelsen vil heller ikke kunne brukes bare på grunn av én enkelt og mindre alvorlig krenkelse dersom barnevernstjenesten alt i alt vurderer hjemmesituasjonen som tilfredsstillende for barnet.

Selv om bokstav a i mange tilfeller vil være oppfylt dersom barnet er mishandlet eller utsatt for overgrep, var det ifølge forarbeidene til ny barnevernslov ikke et ønske om å fjerne alternativene i bokstav b fra lovteksten.²⁰ Begrunnelsen var at det på grunn av tiltakets inngripende karakter er en fordel med så klar hjemmel som mulig.

Foreldrenes kontroll, restriksjoner og represalier kan være av et slikt omfang og alvorlighetsgrad at det kan anses som mishandling av barnet. Systematisk press, overvåking, oppsyn, trusler og tvang som gjøres samlet over tid, kan etter omstendighetene innebære psykisk mishandling. Det må foreligge en viss intensitet i de virkemidlene som brukes. I tillegg beror vurderingen på hvordan det enkelte barnet påvirkes av kontrollen. Mildere former for kontroll faller utenfor.

Et vedtak om omsorgsovertakelse må settes i verk senest innen seks uker etter nemndas vedtak. Dersom barnet ikke er plassert innen fristen, vil vedtaket falle bort, jf. § 5-2.

Dersom barnet oppholder seg i en annen stat, men har sitt vanlige bosted i Norge, kan det treffes vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1, jf. § 1-2 tredje ledd.

23.2.4 Plassering på institusjon etter barnevernsloven § 6-2

Et barn kan plasseres på institusjon uten samtykke fra barnet selv eller foreldrene dersom barnet etter barnevernsloven § 6-2 bokstav a til c har vist «alvorlige atferdsvansker» ved å begå alvorlig eller gjentatte lovbrudd, ved vedvarende problematisk bruk av rusmidler eller ved annen form for

utpreget normløs atferd. I tillegg må nemnda vurdere at institusjonene barnet foreslås plassert i er faglig og materielt i stand til å tilby barnet forsvarlig hjelp, jf. barnevernsloven § 6-2 fjerde ledd.

Kriteriet «alvorlig lovbrudd» omfatter blant annet volds- og seksuallovbrudd av alvorlig karakter, mens «gjentatte lovbrudd» blant annet omfatter «serier av tyverier, ran og hærverk». Bokstav b omfatter ikke enhver form for rusmiddelbruk, det kreves en relativt omfattende bruk både i tid og omfang og type rusmidler. Alternativet «(a)nnen form for utpreget normløs atferd» i bokstav c omfatter blant annet ugyldig skolefravær eller at barnet utagerer i grensesettingssituasjoner, tar tilhold i uheldige miljøer, ikke kommer hjem, men streifer rundt ute dag og natt, eller unndrar seg omsorg.²¹

At foreldre bruker streng kontroll for å hindre at ungdom bruker narkotika eller er i et kriminelt miljø, vil i Norge ofte anses som legitimt. Foreldrekontroll kan imidlertid bli så sterk eller omfattende at den på en uforholdsmessig måte innskrenker barns og ungdoms autonomi. Barnevernstjenesten bør avdekke om barnets atferdsproblemer skyldes barnets opprør og motstand mot den sterke kontrollen, enten i familien eller for eksempel i et sterkt religiøst trossamfunn. Skyldes barnets atferd slike forhold, vil andre tiltak enn plassering i institusjon kunne være mer egnet. Dette må vurderes konkret.²²

Dersom barnet oppholder seg i en annen stat, men har sitt vanlige bosted i Norge, kan det treffes vedtak om plassering på institusjon etter barnevernsloven § 6-2, jf. § 1-2 tredje ledd.

23.3 Andre lands rett

23.3.1 Danmark²³

I forbindelse med vedtakelse av ny barnets lov i Danmark, ble begrepene negativ sosial kontroll og æresrelaterte konflikter tatt inn i fire bestemmelser i barnets lov:²⁴ § 15 om kommunenes beredskapsplan mot blant annet negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, §18 om screening av saker, § 113 om ungstøtte (ettervern) og § 137 om adgang til å holde samtale med barn uten foreldrenes samtykke under behandling av bekym-

²¹ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 6-2.

²² Se også NOU 2023: 24 punkt 7.3.

²³ Se kapittel 1 om utvalgets omtale av andre lands rett og utvalg av land som omtales.

²⁴ Lov nr. 721 af 13. juni 2023 om barnet, som ændret ved lov nr. 217 af 05. marts 2024 og lov nr. 329 af 09. april 2024 [Lest i Retsinformation.dk].

¹⁹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 11.2.4.2.

²⁰ Ibid.

ringsmeldinger. Se for øvrig foregående kapittel om dansk rett.

23.4 Behov og problemstillinger

Med bakgrunn i innspill fra aktører og organisasjoner har utvalget identifisert følgende problemer av særlig betydning for dette kapittelet:

- Barnevernstjenesten og hjelpeapparatet for øvrig har manglende kunnskap om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold.
- Det kan være vanskelig å vite når ulike former for negativ sosial kontroll utløser tiltak etter barnevernsloven.
- Det er varierende kunnskap om skadevirkningene av negativ sosial kontroll og risikoen for mer alvorlige handlinger som tvangsekteskap, æresmotivert vold og ufrivillig utenlandsopphold.

23.5 Utvalgets vurderinger og forslag

23.5.1 Innledning

Det er ikke tvil om at barn som utsettes for ulike former for press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser dem i deres livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og framtid, kan ha et særlig behov for hjelp, og dermed rett til tiltak etter barnevernsloven. I grove tilfeller vil barnevernet også ha en plikt til å avverge straffbare forhold ved å varsle politiet, jf. straffeloven § 196 om avvergingsplikt. Der de fleste tilfellene av negativ sosial kontroll kan utløse rett til hjelpetiltak etter barnevernsloven, vil kun de grovere tilfellene oppfylle vilkårene for akutte tiltak eller omsorgsovertakelse.²⁵ Loven gir liten veiledning om hvilken vekt og relevans negativ sosial kontroll har ved vurderingen av hjelpetiltak etter § 3-1 og ved omsorgsovertakelse etter § 5-1. Det er heller ikke mye veiledning å finne om negativ sosial kontroll i forarbeidene eller rettspraksis.

Det er ikke mulig, og heller ikke ønskelig, å angi presist når negativ sosial kontroll faktisk utløser tiltak eller hvilke tiltak som bør iverksettes. Det vesentlige i vurderingen av om kontrollen utløser rett og plikt på barnevernstiltak, er ikke om handlingene eller atferden som barnet utsettes for faller inn under definisjonen negativ sosial kontroll. Det sentrale er å undersøke barnets helhetlige omsorgssituasjon og behov for hjelp.

Hvorvidt barnet er utsatt for negativ sosial kontroll kan ha betydning for vurderingen. Kunnskap om indikasjoner på negativ sosial kontroll, skadevirkninger og risikofaktorer for mer alvorlige handlinger er av stor betydning for barnevernets vurderinger.

Det er etter utvalgets syn problematisk at barnevernstjenesten har manglende eller varierende kunnskap om fenomenet negativ sosial kontroll og de skadevirkningene dette kan ha for barn. Dette kan medføre at barn som utsettes for sterke restriksjoner og begrensninger og som av den grunn har behov for hjelp, risikerer å ikke motta egnede tiltak til rett tid. Dette gjelder særlig barn som ikke også er utsatt for fysisk vold eller mangler i den praktiske omsorgen. Negativ sosial kontroll kan være mer «usynlig» og derfor vanskeligere å avdekke. Særlig viktig er det å identifisere negativ sosial kontroll som er begrunnet i familiens ønske om å bevare eller gjenopprette ære, slik at det kan foretas en grundig vurdering av risiko og best egnede tiltak. Spørsmålet er om endringer i lovens tiltakshjemler i seg selv kan føre til bedre kunnskap og forståelse og lette barnevernets vurderinger.

Nedenfor vurderer utvalget om det er særlige elementer av negativ sosial kontroll som bør løftes fram og synliggjøres i tiltakshjemlene i barnevernsloven. Videre vurderer utvalget om begrepet negativ sosial kontroll bør innføres som et selvstendig *utløsende vilkår* for frivillig hjelpetiltak, et *inngrepskriterium* for omsorgsovertakelse (heretter kalt inngangsvilkår for begge tilfellene), eller som et *moment* ved vurderingen av om tiltak skal iverksettes, jf. mandatets bokstav a.

23.5.2 Medvirkning og selvbestemmelse som moment i vurderingen

Utvalget foreslår å tilføye et nytt ledd i barnevernsloven § 3-1 (om frivillig hjelpetiltak) som tydeliggjør at det skal legges vekt på om *barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket* i vurderingen av om barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp. Utvalget foreslår i tillegg å tilføye i lovens § 5-1 bokstav a om omsorgsovertakelse at det skal legges vekt på om *barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket* i vurdering av om det er «alvorlige mangler ved den omsorgen barnet får».

Barns medvirknings- og selvbestemmelsesrett innebærer at barn skal ha anledning til å medvirke og bestemme utfra barnets alder og utvikling, jf. barnekonvensjonen artikkel 12 og bar-

²⁵ Gøller 2020: punkt 9.3.5.

nelova §§ 31 og 33. Barns medvirknings- og selvbestemmelsesrett springer ut av retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 1 som beskytter den enkeltes rett til personlig utvikling og autonomi. Retten til privatliv tilfaller «enhver», inkludert barn, jf. også barnekonvensjonen artikkel 16. Barnekonvensjonen artikkel 5 om gradvis utvikling av evner og anlegg, indikerer også at barnet må gis en gradvis autonomi i personlige forhold.

Negativ sosial kontroll innebærer begrensninger i barnets autonomi og mulighet til å bestemme over eget liv i tråd med dets alder og modenhet. Barnet får for eksempel ikke gi uforbeholdent uttrykk for sine synspunkter ved at det utsettes for systematisk og utilbørlig påvirkning eller press, og ved at det forventes at barnet innordner seg familiens behov og normer. Kontrollen kan innebære at et barn må avstå fra å utvikle et forhold til klassekamerater og barn i nabolaget. Kontrollen kan videre innebære at barnet må avstå fra å delta på ulike fritidsaktiviteter og dermed hindres i å utforske egne interesser og talenter. Kontrollen kan legge begrensninger på barn og unges mulighet til å uttrykke sin seksuelle legning og kjønnsidentitet. Barn og unge kan også presses inn i relasjoner eller aktiviteter de ikke ønsker eller tar avstand fra. Slike systematiske begrensninger eller pålegg kan skade barnets mulighet til å utvikle en egen identitet, og evne til å ta selvstendige valg senere i livet.²⁶

Et særlig kjennetegn ved saker om negativ sosial kontroll er dermed at barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett er tilsidesatt eller sterkt begrenset, enten av foreldre, andre familiemedlemmer, eller av barnets øvrige sosiale omgangskrets. Barns medvirkning og selvbestemmelse forutsetter at barnet faktisk er i stand til å gi uttrykk for sin egen vilje, noe som nettopp kan være utfordrende i saker om negativ sosial kontroll. Negativ sosial kontroll over tid kan føre til at barnet ikke lenger har en egen vilje, fordi det ikke er trent eller vant til å ta egne valg i livet. Dette er en utfordring som krever tilrettelegging for prosesser som kan sikre at barnet kan komme i posisjon til å snakke trygt og til å gi uttrykk for egne behov og oppfatninger. Foreldre er forpliktet til å legge til rette for dette i kraft av foreldreansvaret, og barnevernet må sikre gode arenaer for barnets medvirkning ved iverksettelse av tiltak etter barnevernsloven.

I barnevernsloven kommer barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett til uttrykk i § 1-4 (om barnets rett til medvirkning), § 10-2 (om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon), § 3-3 (om frivillig opphold i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon mv.) og § 14-3 (om høring av barn i saker for nemnda). Disse bestemmelsene er knyttet til barnets medvirkning i forbindelse med barnevernstjenestens håndtering av saker etter barnevernsloven. Barnevernsloven har imidlertid ingen bestemmelser som synliggjør at krenkelse av barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse etter omstendighetene kan innebære en form for omsorgssvikt i seg selv.

Utvalgets forslag om å føye til at det skal legges særlig vekt på om *barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket* i § 3-1 (om frivillig hjelpetiltak), vil sikre at dette hensynet også tillegges vekt i vurderingen av om det er grunnlag for å åpne undersøkelse i saken, jf. § 2-2 første ledd (om barnevernstjenestens rett og plikt til å gjennomføre undersøkelser). Det vises til at den nedre terskelen for å iverksette undersøkelse reguleres av vilkårene for frivillig hjelpetiltak etter lovens § 3-1. Ved å tilføye i lovens § 5-1 (om omsorgsovertakelse) at det i vurderingen av om det er «alvorlige mangler ved den omsorgen barnet får», skal legges vekt på om *barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket* blir dette et selvstendig moment ved vurderingen av om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt.

Formålet med forslagene er å styrke beskyttelsen av barn og unge som ikke får ivarett sin medvirknings- og selvbestemmelsesrett i egen familie, der dette går ut over deres personlige utvikling og autonomi. Hvor stor vekt momentet skal tillegges vil avhenge av i hvor stor grad retten er krenket. Det bør stilles strengere krav til krenkelsen i vurderingen av om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt enn om det er grunnlag for å åpne undersøkelse eller tilby frivillig hjelpetiltak. Forslagene er etter utvalgets vurdering egnet til å løfte fram og sikre at elementer av negativ sosial kontroll blir tillagt vekt og vurdert når barnevernstjenesten vurderer om det skal åpnes undersøkelse eller iverksettes tiltak etter barnevernsloven.

23.5.3 Tydeliggjøring av psykisk omsorg i barnevernslovens tiltakshjemler

Utvalget foreslår å tydeliggjøre at mangler ved den omsorgen barnet får omhandler både fysisk og psykisk omsorg etter barnevernslovens § 5-1

²⁶ Se mer om skadevirkninger av negativ sosial kontroll i kapittel 3.

bokstav a. Formålet med forslaget er å tydeliggjøre gjeldende rett og å signalisere at psykisk omsorgssvikt kan medføre alvorlige skadevirkninger for barn. Utvalget foreslår en tilsvarende endring i lovens § 3-1 om frivillig hjelpetiltak.

Etter barnevernsloven § 5-1 bokstav a kan det treffes vedtak om omsorgsovertakelse for et barn dersom «det er alvorlige mangler ved den omsorgen barnet får, herunder den personlige kontakt og trygghet, sett hen til det barnet trenger etter sin alder og utvikling». Ifølge forarbeidene tar bestemmelsen «sikte på å fange opp alvorlige mangler ved den daglige praktiske omsorgen», og at også «alvorlige mangler i den emosjonelle og psykiske kontakten mellom barn og foreldre omfattes av bestemmelsen».²⁷ Utvalget mener at bestemmelsens ordlyd ikke er tydelig nok på at mangler ved den psykiske omsorgen er omfattet. Ved å endre ordlyden til «alvorlige mangler ved den *fysiske og psykiske* omsorgen barnet får, herunder den personlige kontakt og trygghet (...)», vil det komme tydeligere fram at elementer av psykisk vold og negativ sosial kontroll, som ikke nødvendigvis når opp til terskelen for mishandling som nevnt i barnevernsloven § 5-1 bokstav c, omfattes av bestemmelsen.²⁸ En presisering i bestemmelsen vil ikke innebære en realitetsendring.

Barn som blir utsatt for negativ sosial kontroll, slik som press trusler, oppsyn og overvåking, eller som blir systematisk oversett og frosset ut av sine omsorgspersoner fordi de ikke følger familiens normer og regler, er etter utvalgets syn utsatt for mangler ved den psykiske omsorgen. Disse eksemplene kan også falle inn under formuleringen «den personlige kontakt og trygghet» som allerede er inntatt i bestemmelsens ordlyd som eksempler på mangler ved den omsorgen barnet får. Utvalget mener likevel at det er grunn til å framheve mangler som på annen måte berører den unge psykisk. Det er en glidende overgang mellom streng oppdragelse og sosial kontroll som ligger innenfor hva foreldre kan gjøre i kraft av sitt foreldreansvar, og kontroll som går over til å bli negativ og ikke akseptabel. Det kan ikke utelukkes at en situasjon der et barn er utsatt for negativ sosial kontroll kan mistolkes som et uttrykk for grensesetting og trygge rammer. Utvalget mener bestemmelsen bør utformes slik at oppmerksomheten rettes mot barnets behov for psykisk

omsorg, som er en videre betegnelse enn «kontakt og trygghet».

Det finnes ulike måter å beskrive mangler ved den psykiske omsorgen. Forarbeidene til barnevernsloven viser til «den emosjonelle og psykiske kontakten mellom barn og foreldre».²⁹ Utvalget mener at formuleringen «fysisk eller psykisk» omsorg egner seg bedre, da den i større grad vil fange opp de elementer som kjennetegner negativ sosial kontroll og psykisk vold.

Utvalget foreslår tilsvarende endring med tilsvarende begrunnelse i barnevernsloven § 3-1 om frivillig hjelpetiltak, slik at det ved vurderingen av om «barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp» blant annet kan *legges vekt på om det er mangler ved den psykiske omsorgen barnet får*.

Etter utvalgets syn vil dette forslaget, sammen med utvalgets forslag om å legge vekt på om barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett er alvorlig krenket, signalisere et behov for mer fokus og kompetanseheving i saker om psykisk vold og negativ sosial kontroll i barnevernstjenesten. Dette kan bidra til at det utvikles tiltak som gir barnevernstjenesten flere metoder for å gi råd og veiledning i saker der barnets frihet begrenses av for strenge foreldrerestriksjoner. Dette kan også bidra til at psykisk vold og negativ sosial kontroll og dens skadevirkninger i større grad synliggjøres i utdanningsforløpet.³⁰

23.5.4 Negativ sosial kontroll som et inngangsvilkår for tiltak

Utvalget mener at begrepet negativ sosial kontroll ikke bør inntas som et grunnvilkår i barnevernsloven § 3-1 om frivillig hjelpetiltak eller § 5-1 om omsorgsovertakelse.

Flere av tiltakene i barnevernsloven er inngripende, noe som stiller et særlig krav til klarhet for å ivareta partenes rettssikkerhet i tråd med legalitetsprinsippet. Begrepet negativ sosial kontroll omfatter en rekke ulike handlinger og atferder av mer eller mindre alvorlig grad. Etter utvalgets syn er ikke begrepet egnet som et inngangsvilkår for tiltak i en lov som allerede har i seg bestemmelser som dekker fenomenet.

Også Göller (2020) frarådet å innta begrepet negativ sosial kontroll som et inngangsvilkår for tiltak etter barnevernloven av 1992 om frivillig

²⁷ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 11.2.4.2 og merknader til § 5-1.

²⁸ Se kapittel 3 om utvalgets forståelse og bruk av begrepet psykisk vold i denne utredningen.

²⁹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 11.2.4.2 og merknader til § 5-1.

³⁰ Se om behovet i utdanningsforløpet i Lidén og Bredal 2017: side 114.

hjelpetiltak og omsorgsovertakelse.³¹ Hun begrunner dette slik:

Dersom rettsvirkningen knyttes til en vurdering av om barnet er utsatt for negativ sosial kontroll eller ikke, vil enkelte elementer ved barnets situasjon måtte vurderes løst fra de øvrige – nemlig i hvilken grad barnets valgfrihet og livsutfoldelse er undergitt begrensninger i større grad enn det barnets alder og utvikling skulle tilsi, og eventuelt hvilke virkemidler foreldrene har anvendt for å oppnå denne kontrollen. I tillegg oppstår et problem i neste ledd – som redegjort for over er det jo ikke slik at alle tilfeller av negativ sosial kontroll bør utløse den samme rettsvirkningen. Å innføre «negativ sosial kontroll» som en rettighetsutløsende faktor vil dermed gå på tvers av den eksisterende strukturen i barnevernloven, der de enkelte bestemmelsene er organisert etter hvilken rettsvirkning som utløses. Resultatet vil være at flere hjemler kommer til anvendelse på samme faktum, og det vil måtte foretas kompliserte vurderinger av hvilken hjemmel som til enhver tid skal benyttes, ettersom det ikke vil være klart hvilken som er den mest spesialiserte (jf. prinsippet om *lex specialis*). Dette skaper en risiko for at tilfeller som under tvil finnes å ikke utgjøre negativ sosial kontroll, ikke fører til tiltak fra barnevernet fordi man ikke tenker på at det likevel kan være aktuelt å benytte en av de eksisterende hjemlene. Dette vil gi en uklar rettstilstand, og vil i verste fall kunne svekke barnas rettsvern uten at det egentlig tilføyer noen merverdi sammenlignet med dagens situasjon.³²

Utvalget er enig med Göller i at begrepet negativ sosial kontroll ikke egner seg som et inngangsvilkår i tiltakshjemlene, samt hennes videre argumenter om at det:

[å] oppstille en spesialkategori for saker om negativ sosial kontroll vil vanskeliggjøre rettsanvendelse og i verste fall også svekke de kontrollerte barnas rettsvern. Både hensynet til barnas rettssikkerhet og retstekniske hensyn taler mot en slik endring. Utfra formuleringene i lovverket er det allerede rom for å legge vekt på de ulike elementene som kjennetegner barnas situasjon når de utsettes for negativ sosial kontroll. Det synes dermed ikke å være behov

for en materiell endring. Dertil kommer at innføringen av begrepet «negativ sosial kontroll» som inngangsvilkår vil kunne komplisere rettsanvendelsen og virke mot sin hensikt ved at forutberegneligheten svekkes.³³

For spørsmålet om omsorgsovertakelse etter § 5-1 skal både grunnvilkåret og nødvendighetsvilkåret i bestemmelsen være oppfylt. Her spiller flere momenter inn, særlig omfanget og alvorlighetsgraden av kontrollen, virkningen den har for barnet, virkemidlene som benyttes og barnets individuelle omsorgsbehov. En innføring av begrepet negativ sosial kontroll som et grunnvilkår for tiltak, vil ikke nødvendigvis tydeliggjøre denne vurderingen. Det kan tvert imot innebære en risiko for at barnevernstjenesten foretar en isolert vurdering av hvorvidt barnet er utsatt for negativ sosial kontroll, framfor å vurdere den helhetlige omsorgssituasjonen til barnet og behovet for hjelp.

23.5.5 Negativ sosial kontroll som moment

Utvalget er samlet om problemforståelsen og de ulike og til dels alvorlige utfordringer det medfører for barn å bli utsatt for alvorlig negativ sosial kontroll og påfølgende skadevirkninger. Negativ sosial kontroll er et fenomen som eksisterer i Norge, og utsatte barn har behov for å bli tatt på det største alvor i sitt møte med hjelpeapparatet. Det er svært uheldig om barnevernstjenesten ikke fanger opp barnets behov for hjelp og beskyttelse på grunn av manglende kunnskap og fenomenforståelse. Utvalget er også samlet om at det bør tilstrebes å gjøre endringer i barnevernsloven for å løfte tematikken og dermed bidra til et kunnskapsløft for å sikre at riktige vurderinger blir tatt til rett tid. Utvalget er imidlertid delt i vurderingen av om det å innta begrepet negativ sosial kontroll som et moment i loven vil føre til økt kunnskap om, og avdekking av negativ sosial kontroll, bedre vurderinger og derigjennom bedre rettsvern for utsatte barn. Nedenfor følger en gjennomgang av fordeler og ulemper ved begge alternativene.

Å lovfeste begrepet negativ sosial kontroll som et moment som skal vektlegges i helhetsvurderingen av om barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et «særlig behov for hjelp» etter § 3-1, kan bidra til å synliggjøre fenomenet. Tilsvarende gjelder om begrepet tas inn som et moment som skal vektlegges i helhetsvurderingen av om det er «alvorlige mangler ved den

³¹ Göller 2020: punkt 9.3.5.

³² Ibid.

³³ Ibid.

omsorgen barnet får», jf. § 5-1. Gode grunner kan tale for å løfte begrepet på lovs nivå, for å tydeliggjøre at negativ sosial kontroll er et fenomen som barn kan være utsatt for, og som kan utgjøre en form for omsorgssvikt som gir barn rett til hjelpe-tiltak eller omsorgsovertakelse. En innvending er likevel at barnevernsloven §§ 3-1 og 5-1 i all hovedsak er generelt utformet uten å inneholde konkrete former for omsorgssvikt. Det kan bryte med lovens struktur å innta brudd på enkelte av barns rettigheter eller en spesiell form for omsorgssvikt som momenter i vurderingen.

Begrepet negativ sosial kontroll er et paraplybegrep som inneholder et vidt spekter av praksiser av ulik form og alvorlighetsgrader. Styrken i begrepet er at det kan belyse underliggende fellestrekk knyttet til utøverens motivasjon og maktforholdet mellom utøver og det utsatte barnet, skadevirkninger og risikoen for mer alvorlige handlinger. Å innta begrepet som moment i vurderingene av om frivillig hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse skal iverksettes, kan dermed bidra til at barnevernstjenesten i større grad ser og undersøker barnets helhetlige omsorgssituasjon og behov. Ved å innta begrepet i loven, må barnevernstjenesten forholde seg til fenomenet og aktivt gjøre seg kjent med indikatorer for om et barn er utsatt for denne formen for omsorgssvikt.

En svakhet ved begrepet er at det er upresist, noe som taler mot å lovfeste det som et moment det skal legges vekt på i vurderingen av om vilkårene for tiltak er oppfylt. Negativ sosial kontroll er ikke et enhetlig fenomen, men omfatter en rekke ulike praksiser av ulik alvorlighetsgrad. Kontrollen kan være omfattende og utgjøre svært alvorlige og straffbare inngrep i barnets liv, men kan også være av mildere art, begrenset til enkelte deler av barnets hverdag, ha et begrenset omfang eller hyppighet og skje ved bruk av mindre inngripende virkemidler. Begrepets mangfoldige innhold vil være krevende å forholde seg til, også som moment, og kan medføre uklarhet knyttet til både lovforståelse og vurderinger av hvilke tiltak som er nødvendige. Omsorgsovertakelse er et særlig alvorlig inngrep i foreldrenes rett til familieliv og kravet til klar lovhjemmel gjør seg gjeldende. Et upresist begrep kan dermed være problematisk selv om det ikke innføres som et utløsende vilkår. Slik Göller argumenterer for, kan lovfesting av begrepet negativ sosial kontroll bidra til å vanskeliggjøre rettsanvendelsen og i verste fall svekke forutberegneligheten og rettsvernet for både barn og foreldre. Begrepet kan også bidra til å tilsløre alvorlige handlinger som rammes av straffeloven, som vold og mishandling. Dette kan

imidlertid avhjelpes gjennom styrket opplæring og tydelige retningslinjer.

Enkelte innspill utvalget har mottatt, peker på risikoen for å stigmatisere minoritetsmiljøer med bakgrunn fra enkelte land, kulturer og religiøse miljøer ved å ta begrepet negativ sosial kontroll inn i lovgivningen. Begrepet er assosiert med oppdragelsesnormer i en del konservative muslimske miljøer. Det blir vist til at mange i disse miljøene er utsatt for stigmatisering, diskriminering og rasisme.³⁴ Studier viser at det allerede er utfordrende for barnevernstjenesten å bygge tillit og et godt samarbeidsklima med enkelte familier med innvandrerbakgrunn.³⁵ Utvalget viser i den forbindelse til at negativ sosial kontroll også forekommer i andre grupper, blant annet i lukkede trossamfunn i Norge, i familier hvor sterk kontroll er begrunnet i en overdreven frykt for at barnet skal bli utsatt for skade eller fare, eller der en eller begge foreldrene har en svært autoritær oppdragerstil eller et omfattende kontrollbehov. Likestillingssenteret KUN viser blant annet til at majoritetsnorske barn utsatt for negativ sosial kontroll, for eksempel barn i lukkede trossamfunn, «må bevise at deres opplevelser kan plasseres innenfor denne kategorien».

Selv om negativ sosial kontroll skjer i mange ulike grupper og miljøer, forekommer det oftere i familier med bakgrunn fra land der patriarkalske og kollektivistiske familiestrukturer og konservative holdninger til kjønn og seksualitet er mer utbredt enn i Norge.³⁶ Barn som opplever alvorlige former for negativ sosial kontroll er en sårbar gruppe med et særlig behov for beskyttelse. Forskning fra Danmark viser at barn fra Midtøsten fikk hjelp av barnevernstjenesten langt senere enn barn med opprinnelse i Danmark. For barn fra Midtøsten krevde det i gjennomsnitt 34 meldinger til barnevernstjenesten før et barn under seks år ble plassert av barnevernstjenesten i 2019, mens det for barn med opprinnelse i Danmark i gjennomsnitt krevdes åtte bekymringsmeldinger.³⁷ Det kan ikke utelukkes en tilsvarende erfaring i Norge. Utvalget anser det ikke som diskriminering at barnevernstjenesten i sin saksbehandling retter oppmerksomheten mot barn fra land, samfunn eller miljøer hvor patriarkalske holdninger og praksiser er utbredt. Men en bekymringsmelding eller et tiltak etter barnevernsloven kan selvsagt ikke *utelukkende* bygge på for-

³⁴ MiRA-Senteret og Islamsk Råd Norge.

³⁵ Bredal og Melby 2018: side 93.

³⁶ Friberg 2019.

³⁷ Schneider 2021; Sosial- og Ældreministeriet 2021: side 1.

eldrenes bakgrunn.³⁸ For å unngå diskriminering i praksis, er kunnskap om tematikken og risikoutsatte grupper avgjørende slik at alle barn har samme vern mot negativ sosial kontroll.

Dersom begrepet lovfestes som et moment i §§ 3-1 om frivillig hjelpetiltak og 5-1 om omsorgsovertakelse, er det behov for at begrepet defineres direkte i lovteksten som «press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser barnet i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer det i å treffe selvstendige valg om eget liv og framtid». I vurderingen av om et handlingsmønster utgjør negativ sosial kontroll, må det «tas hensyn til barnets alder og utvikling og prinsippet om barnets beste». Flere kompetansemiljøer har utarbeidet indikatorlister som kan være veiledende, og som sammen med lovfesting av begrepet kan føre til en bedre begrepsforståelse og et tydeligere innhold, se kapittel 19.

Utvalgsmedlemmenes vurderinger

Selv om det er rettslige betenkeligheter knyttet til å innlemme begrepet i lovgivningen, er utvalgets klare utgangspunkt at det er behov for tiltak som kan bidra til en bedre forståelse av fenomenet negativ sosial kontroll ved anvendelsen av barnevernsloven. Utvalget anser det som særdeles viktig å styrke barnevernets kompetanse om fenomenet negativ sosial kontroll.

Utvalgsmedlem Aasen, Christoffersen, Dinardi, Eritsland, Friberg og Rui anbefaler at begrepet ikke tas inn som moment i tiltaksbestemmelsene. Disse medlemmene legger størst vekt på at begrepet negativ sosial kontroll er et upresist begrep som ikke er godt egnet til å tas direkte inn i loven. Å tillegge negativ sosial kontroll selvstendig rettslig betydning vil skape uklarhet opp mot definisjonen av hva som faller inn under foreldreansvaret etter barneloven, samt retten til familieliv, jf. EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Disse utvalgsmedlemmene legger vekt på at det som særlig kjennetegner saker om negativ sosial kontroll er at barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett er tilsidesatt eller sterkt begrenset. Disse utvalgsmedlemmene mener derfor at den beste løsningen er å framheve barnets rettigheter etter Grunnloven og menneskerettighetene, i tillegg til å framheve at alvorlig omsorgssvikt kan skyldes alvorlige mangler ved den psykiske omsorgen. Disse utvalgsmedlemmene mener denne løsningen

vil være best i tråd med barnevernslovens rettighetsbaserte tilnærming, som også er framhevet av Barnekomitéen og lagt til grunn i forarbeidene.³⁹

Utvalgsmedlem El Abassi anbefaler at begrepet negativ sosial kontroll tas inn som et moment i vurderingene av om vilkårene etter barnevernsloven § 3-1 om frivillig hjelpetiltak og § 5-1 om omsorgsovertakelse er oppfylt. Abassi framhever at negativ sosial kontroll er en effektiv språkdrakt på et fenomen som eksisterer i Norge, og som sammen med forslagene om å framheve hvorvidt barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett er alvorlig krenket og om barnet er utsatt for omsorgssvikt av psykisk karakter, kan bidra til å løfte fram saker om negativ sosial kontroll i barnevernstjenestens vurdering av om det er behov for å iverksette frivillige hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse.

Utvalgsmedlem Martnes ser både fordeler og ulemper ved å ta begrepet negativ sosial kontroll inn i barnevernsloven som moment i vurderingen av om vilkårene for frivillig hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse er oppfylt. Det er en fordel at begge forslagene legges fram til vurdering som mulige tiltak. Martnes er for øvrig enig i at det som særlig kjennetegner saker om negativ sosial kontroll er at barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett er tilsidesatt eller sterkt begrenset, og at barnets rettigheter etter Grunnloven og menneskerettighetene bør framheves, i tillegg til å framheve at alvorlig omsorgssvikt kan skyldes alvorlige mangler ved den psykiske omsorgen.

Uavhengig av hvilke forslag som fremmes mener et samlet utvalg at en endring av bestemmelser i barnevernsloven langt fra er tilstrekkelig til å styrke barnevernets arbeid mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Supplerende tiltak er avgjørende for å sikre barns rettigheter i tråd med barnevernsloven. Barnevernets fenomenkunnskap må styrkes, i tillegg til kunnskap om regelverket.⁴⁰

23.5.6 Synliggjøring av psykisk mishandling i barnevernsloven § 5-1 bokstav c

Utvalget foreslår at det presiseres i barnevernsloven § 5-1 bokstav c at mishandlingen kan være *fysisk eller psykisk*. Formålet med forslaget er å tydeliggjøre at psykisk mishandling alene kan danne grunnlag for omsorgsovertakelse, og at barnevernstjenesten plikter å avverge videre mis-

³⁸ Se klagesaker fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda om diskriminering på grunn av etnisitet ved mistanke om kjønnslemlestelse, sak 09/2527, sak 15/65 og sak 18/197.

³⁹ Se NOU 2016: 16 punkt 3.4.4 og 5.3.2.2.

⁴⁰ Lidén og Bredal 2017: side 120.

handling, jf. straffeloven § 196. En slik forståelse følger allerede av gjeldende rett og forslaget innebærer derfor ingen realitetsendring.

Etter barnevernsloven § 5-1 bokstav c kan barneverns- og helsenemnda treffe vedtak om omsorgsovertakelse dersom «barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet». I begrepet «mishandlet» inngår både psykisk og fysisk mishandling.⁴¹ Psykisk mishandling kan blant annet bestå av frihetsinnskrenkning gjennom kontroll, overvåking, isolering, ydmykende behandling, trusler, verbal trakassering, aggressiv atferd eller å være vitne til vold mot andre («indirekte» vold), og handlingene foregår ofte i sammenheng og over tid. Slik mishandling er svært skadelig for barn. Det kan forhindre eller ødelegge barnets utvikling, trygghetsfølelse, selvfølelse og selvtillit, og medføre en rekke psykiske og somatiske sykdommer og plager i barndommen og i senere voksenliv, som posttraumatiske stressreaksjoner, depresjon, angst, atferdsvansker, spiseforstyrrelser og søvnproblemer.⁴²

Formålet med forslaget er å synliggjøre «usynlige» former for mishandling. Negativ sosial kontroll vil i de fleste tilfeller innebære psykiske krenkelser av den utsatte, slik som overvåking, kontroll, trusler og press. I de grovere tilfellene med omfattende trusler, ydmykende behandling m.m. kan kontrollen utgjøre psykisk mishandling av barnet som kan gi grunnlag for omsorgsovertakelse etter bestemmelsen.

Forslaget bidrar til å styrke barns rett til vern mot alle former for vold og integritetskrenkelser etter Grunnloven § 104 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 19 som skal beskytte barnet mot «alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning (...) mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet». Barn er særlig sårbare, og trenger i større utstrekning enn voksne, myndighetenes hjelp til å beskytte sin personlige integritet.⁴³ Dette begrunner en synliggjøring av psykisk mishandling i barnevernsloven.

Forslaget er i tråd med utvalgets øvrige forslag om å innta psykisk mishandling i utlendingsloven § 53, psykiske krenkelser i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner, tilføyelser i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd, og om endring

av forbudet mot vold mot barn i utøvelsen av foreldreansvaret i barnelova § 30 tredje ledd. Alle forslagene springer ut av formålet om å styrke rettsvernet mot psykisk vold og negativ sosial kontroll.⁴⁴ Hensynet til sammenhengen i regelverket tilsier at barns rettsvern mot psykiske krenkelser og mishandling også bør framkomme tydelig av barnevernsloven.

23.5.7 Synliggjøring av æresmotivert kriminalitet i barnevernsloven

Barn som er utsatt for, eller risikerer å bli utsatt for, æresmotivert kriminalitet er en særlig sårbar gruppe, se kapittel 3. Kripos har i sitt innspill til utvalget foreslått at ærestematikken tas inn i flere av bestemmelsene i barnevernsloven:

Å sette inn hjelpetiltak der hvor æreskriminalitet er et tema, vil både være til hjelp for utsatte barn, og dessuten en inngang for barneverntjenesten til å bedre forstå hva som skjer i familien. Dersom hjelpetiltaket følges opp tett, vil det være mulig å avdekke faren for alvorlige overgrep (vold, tvangsekteskap, reiser til utlandet) på et tidligere tidspunkt enn om tiltak ikke iverksettes. Dette er med andre ord god forebygging. Barneverntjenesten står fritt i valg av hjelpetiltak, og bør utarbeide et sett tiltak for slike tilfeller.

Kripos foreslår blant annet at det innføres et nytt punkt i barnevernsloven § 3-1 om hjelpetiltak: «Barneverntjenesten skal særlig være oppmerksom på hvorvidt barnet er utsatt for æresrelatert kontroll eller vold». Formålet med hjelpetiltakene kan for eksempel være å hjelpe barnet inn i ulike fritidsaktiviteter som bringer det ut av familiens og miljøets kontroll. Det blir vist til at en æresrelatert konflikt etter sin art ikke er kortvarig. Hjelpetiltak må igangsettes i et langsiktig perspektiv, og bør som utgangspunkt ta sikte på å forlenges til etter at barnet har fylt 18 år, jf. barnevernloven § 1-3. Kripos foreslår også at ærestematikken på tilsvarende måte løftes fram i barnevernsloven § 4-2 om hjelpetiltak. Det blir vist til at denne bestemmelsen er i kjerneområdet for arbeidet mot æreskriminalitet i Norge. Videre foreslår Kripos at ærestematikken tas inn i flere andre bestemmelser i barnevernsloven, blant annet bestemmelser om frivillig plassering i fosterhjem, plassering utenfor hjemmet, ved vedtak om medi-

⁴¹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 11.2.4.2.

⁴² Thoresen mfl. 2015.

⁴³ Dokument 16 (2011–2012) punkt 32.5.5.

⁴⁴ Se kapittel 3 om utvalgets forståelse og bruk av begrepet psykisk vold i denne utredningen.

sinsk behandling, valg av plasseringssted, bestemmelser om samværsrett og plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke.

Utvalget er i hovedsak enig i vurderingene til Kripos, men har ikke hatt anledning til å foreslå

regelverksendringer utover forslaget om at barnevernstjenesten må foreta en risikovurdering før foreldreinvolvering dersom det viser seg at barnet kan være utsatt for æresmotivert vold, jf. utvalgets forslag til endringer i § 2-2, alternativ II.

Kapittel 24

Andre anbefalinger – ettervern, risikovurdering mv.

24.1 Ettervernstiltak for risikoutsatte ungdommer over 18 år

24.1.1 Bakgrunn

Utvalget anbefaler at det utredes nærmere om unge personer over 18 år som har vært utsatt for skadelig omsorg under oppveksten, men som tidligere har blitt avskåret fra å motta hjelp etter barnevernsloven, på visse vilkår bør gis adgang til hjelpetiltak etter barnevernsloven. Anbefalingen springer ut av det særlige behovet unge, som har vært utsatt for ufrivillig utenlandsopphold, har for hjelp og bistand ved retur til Norge. Også unge personer som har hatt en oppvekst i strenge lukkede trossamfunn, kan ha et slikt behov dersom de for eksempel ekskluderes fra samfunnet etter fylte 18 år.

Barn som er utsatt for ufrivillig utenlandsopphold har i mange tilfeller vært utsatt for omsorgssvikt i utlandet før de ble 18 år, men har ikke motatt bistand fra barnevernstjenesten nettopp fordi de befant seg i utlandet. Ved retur til Norge kan de mangle kompetanse både i å orientere seg og fungere i det norske samfunnet. De kan også ha manglende nettverk. Dette er særlig framhevet i ekspertgrupperapporten «Det var ikke bare ferie».¹ I rapporten vises det til informasjon som indikerer at mange unge som returnerer til Norge etter en skadelig utenlandsreise ikke blir fulgt godt nok opp. Ekspertgruppa framhever en rekke behov, som spenner fra rent praktiske bistandsbehov som å skaffe identifikasjonspapirer og legitimasjon, bosted, penger og klær, til hjelp til reetablering i samfunnet, herunder skolegang eller dagtilbud og behov for helsehjelp. Hjelpetiltak fra barnevernstjenesten kan bidra til å samordne tiltak fra ulike hjelpeinstanser som skal ivareta ulike deler av den unges behov.

Også unge over 18 år som har brutt med et strengt religiøst miljø, kan ha behov for hjelp og

støtte uavhengig av om de har hatt tiltak fra barnevernstjenesten tidligere. Denne gruppen kan ha fått lov av familien til å bo hjemme til de er 18 år, men må flytte hjemmefra ved myndighetsalder fordi de lever i strid med gruppens regler og normer. Noen har gått på skoler som tilhører det religiøse miljøet, og har levd på siden av storsamfunnet. De unge kan miste store deler av sin sosiale omgangskrets og nettverk, inkludert nære familiemedlemmer, når de må forlate familien og trossamfunnet, som kan være en betydelig psykisk påkjenning.² De kan være svært sårbare i møte med nye relasjoner, noe som særlig påpekes i Hjelpeskilden sin erfaringsrapport om unge som blir ekskludert fra religiøse fellesskap.³ Unge voksne som har brutt med religiøse miljøer kan mangle sosialisering og tilhørighet til storsamfunnet som de tidligere har blitt advart mot. Den nye situasjonen kan skape eksistensielle utfordringer, og det kan være vanskelig å forstå hvordan verden utenfor trossamfunnet fungerer.

Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, risiko for tvangsekteskap, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold avtar ikke nødvendigvis ved fylte 18 år. De fleste ungdommer vil bo hjemme hos foreldrene i noe tid etter at de har blitt myndige, gjerne fram til fullført videregående skole. Noen er også tvunget til å bo hjemme fram til de gifter seg. I tillegg vil unge som bryter med familien og nettverket sitt som følge av restriksjonene være særlig sårbare. Den unge vil kunne ha et fortsatt behov for hjelp og støtte fra barnevernstjenesten for overgang til voksenlivet og til å løsrive seg fra foreldrene. Særlig viktig vil ettervern være der den unge bryter ut av en familie med sterk æreskultur.

24.1.2 Gjeldende rett

Tiltak etter barnevernsloven som er iverksatt før en ungdom har fylt 18 år, skal videreføres eller

¹ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 6.8.

² Hjelpeskilden 2022.

³ Ibid.

erstattes av andre tiltak når ungdommen samtykker og har behov for hjelp eller støtte fra barnevernstjenesten til en god overgang til voksenlivet. Dette følger av barnevernsloven § 3-6 (om hjelpe tiltak til ungdom over 18 år). Det framgår av bestemmelsen at tiltak kan iverksettes selv om ungdommen har vært uten tiltak en periode. Tiltak kan iverksettes fram til ungdommen fyller 25 år.

Begrunnelsen for å gi barnevernstiltak til ungdom over 18 år, er å bidra til at ungdom med barnevernserfaring skal få nødvendig hjelp og støtte i overgangsfasen til en selvstendig voksentilværelse. Det skal ifølge forarbeidene til barnevernsloven tas utgangspunkt i at en ungdoms behov for fortsatt hjelp og støtte, vanligvis vil ha sammenheng med det tidligere behovet for tiltak fra barnevernet:

Det må imidlertid foretas en vurdering. Der som hjelpebehovet primært har andre årsaker, vil det ikke være barnevernstjenesten som har plikt til å ivareta ungdommens hjelpebehov. I ettervernsfasen vil spørsmålet om barnevernstjenestens ansvar i større grad måtte vurderes opp mot hvilken type tiltak barnet har behov for og om det er hjelp fra barnevernet, og ikke andre hjelpeinstanser, som ungdommen trenger. Det er dette formuleringen «behov for hjelp fra barnevernet» er ment å gi uttrykk for. En viktig oppgave for barnevernstjenesten i ettervernsarbeidet vil ofte være å bistå med å formidle kontakt med andre deler av hjelpeapparatet. Dette gjelder også ved avslutning av ettervern. Det vises til barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med andre instanser, jf. § 15-9 og barnevernstjenestens oppfølgingsansvar jf. § 8-5.⁴

Gjeldende rett åpner ikke for å iverksette tiltak til ungdommer med behov for hjelp og støtte til en god overgang til voksenlivet, dersom de ikke har mottatt tiltak fra barnevernstjenesten før de ble 18 år. Ettervernstiltak etter barnevernsloven vil normalt omfatte oppgaver som foreldre ellers har, slik som praktisk hjelp og tilrettelegging av bolig, hjelp til å følge opp skolegang, overgang til videre utdanning eller arbeid, til å legge framtidsplaner og til å følge opp eventuell kontakt med hjelpeapparatet. Mange ungdommer vil også være i behov av noen til å rådføre seg med om ulike spørsmål om livet og det daglige.⁵

⁴ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 3-6.

24.1.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget anbefaler at det utredes og vurderes nærmere om unge personer over 18 år som har vært utsatt for skadelig omsorg under oppveksten, men som tidligere har blitt avskåret fra å motta hjelp etter barnevernsloven, på visse vilkår gis adgang til hjelpetiltak, i form av ettervern.

Utvalget ser at det særlig kan være behov for frivillige tiltak fra barnevernstjenesten for unge som har returnert til Norge etter et ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold, unge som er ekskludert eller har brutt med strengt lukkede trossamfunn, og unge som har vært utsatt for psykisk vold, negativ sosial kontroll eller æresmotivert vold eller kontroll, og som av den grunn ikke har hatt anledning eller mulighet til å be om hjelp.⁶ Utvalget ser også at det kan være behov for ettervern i tilfeller der barnevernstjenesten har mottatt bekymringsmeldinger om barn, men allikevel ikke har klart å fange opp sakens alvorlige karakter eller på annen måte har sviktet i å gi nødvendig hjelp før barnet fylte 18 år.

Forarbeidene til barnevernsloven viser til forskning som tilsier at ungdom som har opplevd omsorgssvikt har høy risiko for å havne utenfor utdanning og arbeidsliv. Videre blir det vist til at unge med barnevernserfaring som har mottatt ettervern, klarer seg bedre senere i livet, enn unge med barnevernserfaring som ikke har mottatt ettervern.⁷ I saker der barn har blitt utsatt for negativ sosial kontroll i oppveksten, avtar ikke nødvendigvis kontrollen ved fylte 18 år, tvert imot kan den øke, og hjelp og tiltak fra barnevernet kan være særlig viktig også etter myndighetsalder.

Utvalget har ikke hatt anledning til å innhente tilstrekkelig dokumentasjon til å foreta grundige vurderinger av hvilke unge som bør omfattes av en slik ordning, om det eventuelt er grunnlag for å begrense en ordning til bare å gjelde målgruppen for denne utredningen. Utvalget har heller ikke grunnlag for å vurdere økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser av et konkret lovforslag eller forholdet til andre hjelpetilbud de utsatte kan ha tilgang til, men anbefaler at forslaget vurderes nærmere.

⁵ Stang og Sanberg 2023: side 484.

⁶ Se kapittel 3 om utvalgets anvendelse av begrepet psykisk vold.

⁷ Se Prop. 133 L (2020–2021) punkt 9.2.4.1; Stein og Munro 2008. Se også Backe-Hansen mfl. 2024.

24.2 Lovfestet plikt til å foreta risikovurderinger på alle stadier av en barnevernssak

24.2.1 Bakgrunn

I kapittel 22 har utvalget foreslått å lovfeste en plikt for barnevernstjenesten til å foreta en risikovurdering før foreldre involveres eller informeres om at det er iverksatt undersøkelse i en sak, eller før det gis innsyn i sakens dokumenter, se forslag til endringer i barnevernsloven § 2-2 fjerde ledd. Utvalget anbefaler i herværende delkapittel at det arbeides videre med å lovfestes en plikt for barnevernet til å foreta en risikovurdering av barnets sikkerhetssituasjon på *et hvert stadium* i en barnevernssak. Det bør i den forbindelse vurderes å særlig løfte fram risikoer forbundet med æremotivert konflikter.

24.2.2 Gjeldende rett

Barnevernsloven inneholder ikke en klar og tydelig bestemmelse om at barnevernstjenesten plikter å gjennomføre risikovurderinger i saker etter barnevernsloven, eller hvordan slike vurderinger skal gjennomføres. I enkelte bestemmelser i barnevernsloven framgår det riktignok av lovens ordlyd at det må foretas en vurdering av barnets sikkerhetssituasjon. Dette gjelder blant annet i saker om menneskehandel etter barnevernsloven §§ 6-6 og 8-6 og i saker om informasjon til etterlatte etter § 6-5 femte ledd, jf. andre ledd. I andre bestemmelser framkommer det mer forutsetningsvis at barnevernstjenesten nødvendigvis må foreta risikovurderinger. I formålsbestemmelsen til barnevernsloven framgår det blant annet at «[l]oven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid», jf. lovens § 1-1. Det er barnevernstjenesten som har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse etter loven, jf. § 15-3 annet ledd. For å sikre at barnet får beskyttelse mot forhold som kan skade deres helse og utvikling, fordrer det at barnevernstjenesten i en rekke saker foretar risikovurderinger av barnets sikkerhetssituasjon. Det må også sies å følge av § 1-3 om at barnevernets tiltak skal være til barnets beste, som i mange saker også fordrer en sikkerhetsvurdering. At barnevernet i visse saker må foreta sikkerhetsvurderinger framgår også i Bufdirs veileder *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold- en veileder til barnevernstjenesten*. Veilederen viser blant annet til at dersom et barn

skal flytte fra hjemmet, bør barnevernstjenesten drøfte med politiet behovet for å utarbeide en sikkerhetsvurdering av barnet. Det framgår videre at det bør lages en trygghetsplan ved flytting til sperret adresse og foretas sikkerhetsvurderinger.

24.2.3 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Behovet for en vurdering av barnets sikkerhetssituasjon kan være aktuelt på alle stadiene i en barnevernssak: Ved gjennomgang av melding, i undersøkelsesfasen, ved vurdering av tiltak, under plassering og ved vurdering av opphevelse av hjelpetiltak eller opphevelse av vedtak om plassering utenfor hjemmet.

Kripos viser i sitt innspill til utvalget til at foreldre kan velge å plassere barnet utenfor hjemmet av flere årsaker, også på bakgrunn av en æresrelatert konflikt. Storfamilien kan for eksempel mene at foreldrene ikke kontrollerer en jente tilstrekkelig, eller jenta plasseres hos en person hun allerede er uoffisielt gift med. Kripos understreker at plasseringsstedet bør godkjennes av barnevernstjenesten når det er sannsynlig at det handler om en æresrelatert konflikt. Videre viser Kripos til at det må etableres plasseringssteder som fosterhjem, beredskapshjem og institusjoner, som er i stand til å håndtere en æresrelatert konflikt. Plasseringsstedet må kunne håndtere sikkerhetsutfordringer, så vel som den plassertes særlige behov som følge av bruddet med storfamilien. Kripos understreker at barn i en æreskonflikt aldri må plasseres hos en familie av samme etnisitet, eller hos en familie som selv er del av en lignende æreskultur. Videre viser Kripos til at skjult adresse er særlig aktuelt når en æresrelatert konflikt er grunnlaget for plasseringen. Barnet som har brutt familiens æreskodeks vil kunne ha vanæret hele sin storfamilie, slik at antallet potensielle trusselutøvere (mot den plasserte) kan være betydelig.

Øverli (2020) viser i sin rapport om barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet at de ansatte har ulik tilnærming til sikkerhetsarbeid når de plasserer barn eller unge utenfor hjemmet, og at de ikke opplever å ha god nok kompetanse og tilgjengelig fagstøtte for å gjøre så godt arbeid med sikkerhet i disse sakene som de ønsker.⁸ Hvordan de ulike begrepene risikovurdering, trusselvurdering, skjult adresse, sperret adresse, sikkerhetsplan mv., benyttes, varierer i stor grad, og hva de ansatte i barnevernstjenesten sikter til når begrepene tas i bruk varierer. Rapporten

⁸ Øverli 2020: side 63-65.

beskriver videre at det finnes manglende veiledningsmateriell og lite innarbeidet kunnskap om rutiner og verktøy. Utvalget er kjent med at det arbeides med ulike tiltak og systemer for risikovurdringer, blant annet for barnevernstjenesten, men mener likevel at en lovfesting av kravet om sikkerhetsvurdering, og eventuelt en forskriftsfesting av prosessen, i barnevernslovgivningen er nødvendig. Det antas å kunne bidra til mer bevissthet om viktigheten av risikovurdringer, en mer enhetlig behandling av barnevernssaker og en tryggere oppfølging av barn og unge. Utvalget har ikke hatt anledning til å vurdere eller utforme et lovforslag, men anbefaler at dette utredes og følges opp nærmere.

24.3 Momentliste for vurdering av barnets beste i barnevernssaker

24.3.1 Bakgrunn

Barnevernslovutvalget foreslo i NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse* en overordnet bestemmelse som regulerer barnets rett til omsorg og beskyttelse og barnets beste. Forslaget til lovbestemmelse er lagt nært opp til barnekomiteens forståelse av barnekonvensjonen art. 3. nr. 1. I lovforslaget er det inntatt en liste over momenter som anses særlig relevante i barnets beste-vurderingen.⁹

Forslaget lyder:

§ 2 *Barnets rett til omsorg og beskyttelse. Barnets beste.*

Barn har rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse. Barn bør vokse opp i trygghet, kjærlighet og forståelse, og helst i egen familie.

Barn skal ikke utsettes for vold, overgrep eller på annen måte bli behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare. Dette gjelder også om volden brukes som ledd i oppdragelsen av et barn.

Barn beste skal være det avgjørende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører et barn etter denne loven. I vurderingen av barns beste skal det blant annet tas hensyn til

- Barns egen identitet
- Barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn
- Barnets synspunkter
- Barnets behov for å bevare familiemiljøet og opprettholde viktige relasjoner
- Barnets behov for omsorg og beskyttelse

- Barnets sårbarhet
- Barnets helse, utdanning og utvikling.

I oppfølgingen av forslaget framhevet departementet noen av momentene i loven og understreket at disse ikke er uttømmende, og at hvilke momenter som skal vektas alltid må vurderes konkret. Det ble likevel ikke foreslått å lovfeste en momentliste i en ny barnevernslov.¹⁰

Også i NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid* foreslår barnevernsutvalget at det inntas en momentliste for vurderingen av barnets beste i barnevernsloven § 1-3.¹¹

Forslaget lyder:

§ 1-3 *Barnets beste*

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnevernets tiltak skal være til barnets beste. Hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering. Barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste. I tillegg skal det blant annet vurderes og tas hensyn til følgende momenter:

- barnets behov for omsorg, beskyttelse og sikkerhet
- barnets identitet og utvikling av sin egenart
- barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn
- barnets familie og stabile relasjoner til nære voksne
- barnets særskilte sårbarhetsfaktorer
- barnets rett til kontinuitet og et trygt og tilpasset omsorgsmiljø
- barnets sosiale situasjon, helse, utdanning og fremtidsutsikter.

Hvilken relevans og vekt momentene har i den enkelte sak, må vurderes og begrunnes konkret.

I sitt høringsinnspill til NOU 2023: 7 foreslo Barneverns- og helsenemnda å lovfeste barnets mening som et utgangspunkt for vurderingen av barnets beste, og at det må foreligge tungtveiende grunner for å fravike denne. Nemnda foreslår følgende bestemmelse om barnets beste i barnevernsloven § 1-3:

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnevernets tiltak skal være til barnets beste. I vurderingen av hva som er til

⁹ NOU 2016: 16 punkt 5.3.2.4.

¹⁰ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.1.4.4.

¹¹ NOU 2023: 7 punkt 11.5.2.

barnets beste skal barnets egen mening følges, med mindre det foreligger tungtveiende grunner som gjør det nødvendig å velge en annen løsning. I den konkrete vurderingen av om slike grunner foreligger skal særlig følgende momenter vurderes og tas hensyn til:

- barnets familie og viktige relasjoner
- barnets behov for beskyttelse og sikkerhet
- barnets behov for omsorg, kontinuitet og et tilpasset miljø
- barnets identitet og utvikling av sin egenart
- barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn
- barnets særskilte sårbarhetsfaktorer
- barnets sosiale situasjon, helse, utdanning og fremtidsutsikter.

Barnekomiteen har i sine siste tilbakemeldinger til Norge, kommet med anbefalinger om å styrke innsatsen for å styrke barns rettigheter ved å etablere klare kriterier angående barnets beste for alle myndigheter som treffer beslutninger som angår barnet.¹² I tillegg anbefaler komiteen at barnets beste blir integrert og konsekvent tolket og anvendt i lovgivningstiltak, administrative og rettslige beslutninger samt i alle retningslinjer, prosjekter og internasjonalt samarbeid som er relevant og har innvirkning på barn.¹³

24.3.2 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Utvalget er enig i at det er et behov for å tydeliggjøre hvilke momenter som inngår i vurderingen av barnets beste i barnevernsloven, og at dette kan bidra til å styrke rettsvernet til barn utsatt for negativ sosial kontroll. Utvalget mener i særlig grad at en tydeliggjøring av barns medvirkning og

selvbestemmelse som sentrale momenter i vurderingen av barnets beste, kan bidra til et større fokus på barnets mening og autonomi i *alle* vurderinger etter barnevernsloven.

Utvalget er enig i forslaget fra Barneverns- og helsenemnda, men mener at det i tillegg bør framgå en presisering om at momentlisten ikke er uttømmende. Det bør også framgå at det må gjøres en vurdering basert på momentenes vekt og relevans i den konkrete saken. Til arbeidet med oppfølgingen av NOU 2023: 7 anbefaler utvalget følgende lovfesting av en overordnet bestemmelse om barnets beste:

§ 1-3 *Barnets beste*

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnevernets tiltak skal være til barnets beste.

Hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering med utgangspunkt i barnets behov og situasjon. I vurderingen av barnets beste etter barnevernsloven, skal barnets egen mening legges til grunn, med mindre tungtveiende grunner gjør det nødvendig å velge en annen løsning. I vurderingen av om tungtveiende grunner foreligger, skal blant annet følgende momenter tas hensyn til:

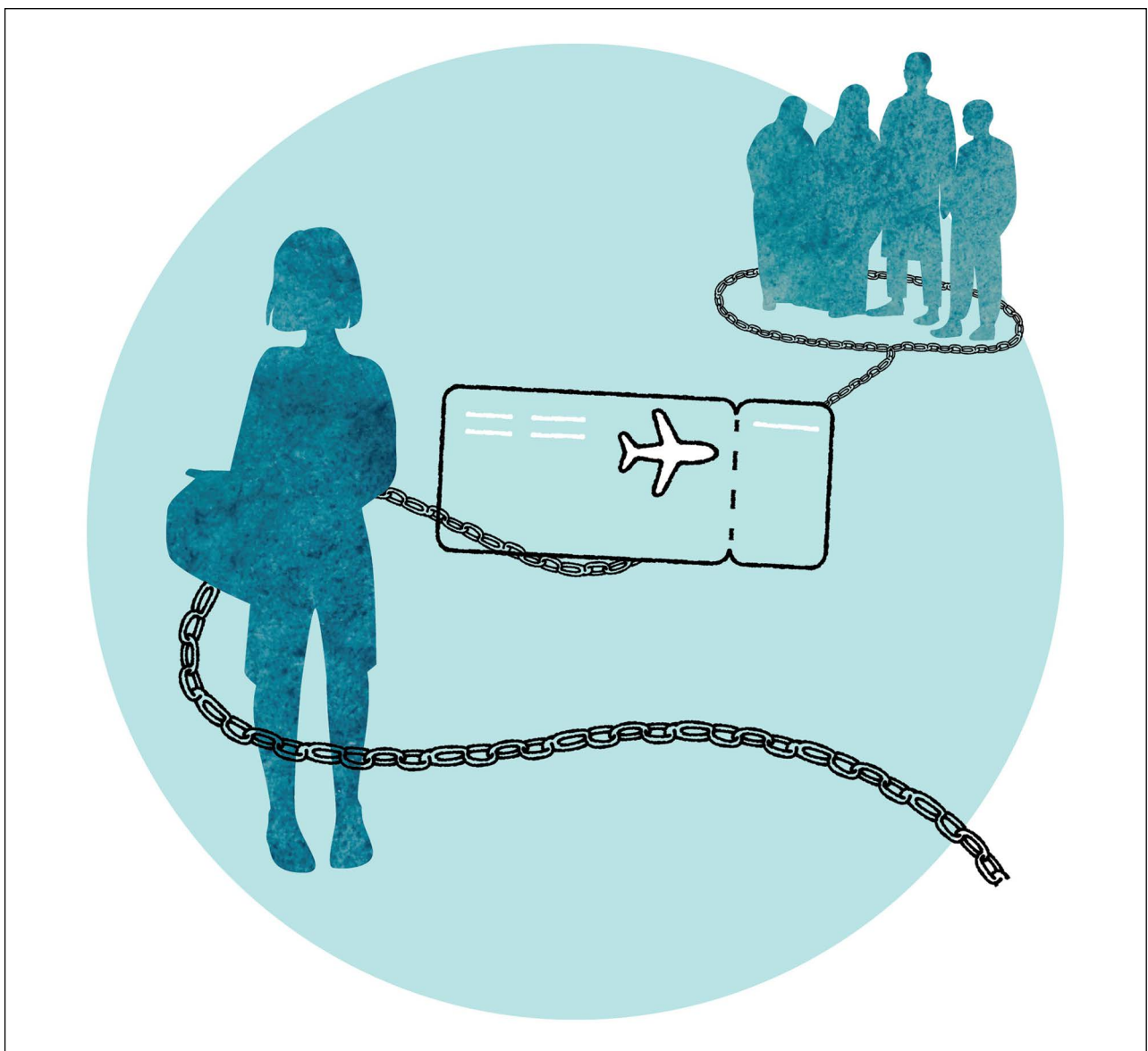
- barnets familie og relasjoner
- barnets behov for beskyttelse og sikkerhet
- barnets behov for omsorg, kontinuitet og et tilpasset miljø
- barnets identitet og utvikling
- barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn
- barnets særskilte sårbarhetsfaktorer
- barnets sosiale situasjon, helse, utdanning og fremtidsutsikter.

Hvilken relevans og vekt momentene har i den enkelte sak, må vurderes og begrunnes konkret.

¹² FNs barnekomité 2018: avsnitt 13 a.

¹³ FNs barnekomité 2018: avsnitt 13 b.

Del V
Utenlandsopphold



Figur 25.1

Kapittel 25

Om aktørene i hjelpeapparatet

En rekke aktører kan bli involvert før, under og etter et ufrivillig utenlandsopphold. De er på både statlig og kommunalt nivå, med ulikt ansvar for å bistå og følge opp barn, unge og familier som på ulike måter står i fare for eller har blitt tilbakeholdt i utlandet.

Det er *skolen* som har den beste muligheten til å fange opp situasjoner hvor eleven selv ikke ønsker å reise og står i fare for å bli etterlatt i utlandet mot sin vilje. Opplæringslova § 1-1 første ledd slår fast at det skal være samarbeid mellom skole og hjem. Dette er viktig i hele grunnopplæringen. Dersom skolen er kjent med at et barn befinner seg i utlandet og det er fare for at vedkommende er etterlatt mot sin vilje, og i en situasjon der foreldrene eller andre omsorgspersoner ikke ivaretar omsorgen for barnet, bør skolen ved rektor varsle barnevernstjenesten og politiet.¹

Mangfoldsrådgivere er et særtiltak lagt til ordinær virksomhet på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. I 2024 finnes det 65 mangfoldsrådgivere som er plassert på utvalgte ungdomsskoler, videregående skoler i hele landet og ved enkelte voksenopplæringskontor. Mangfoldsrådgiverne skal gjennomføre forebyggende tiltak, gi råd, veiledning og oppfølging av enkeltelever utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og bidra til helhetlig samarbeid mellom lokale instanser i oppfølgingen av saker. Arbeidet kan også omfatte barn og unge som har returnert etter et kortere eller lengre (ufrivillig) utenlandsopphold.²

Utenrikstjenesten har en sentral rolle når det gjelder hjelp og bistand til personer som befinner seg i utlandet, ved at de yter konsulær bistand og tjenester til norske borgere i utlandet. Utenrikstjenesten kan også gi konsulær bistand til flyktninger og statsløse personer som er bosatt i Norge og som har benyttet norsk reisebevis eller utlendingspass for å gjennomføre reisen.³ Mange personer som er utsatt for ufrivillige eller skadelige

utenlandsopphold er fratatt sine reisedokumenter eller har ikke tilgang til disse.⁴ Utstedelse av pass, og laissez-passer, er derfor en av de viktigste forvaltningsmessige oppgavene som tilbys utsatte for skadelige eller ufrivillige utenlandsopphold.

Spesialutsendinger for integrering (integreringsrådgivere) er utplassert ved utvalgte utenriksstasjoner. I dag er de utplassert ved ambassadene i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi. Deres hovedoppgave ved ambassaden er å yte konsulær bistand til personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold. De skal også bidra med råd og veiledning til hjelpeinstanser i Norge og til kompetanseheving. Seksjon for konsulære saker i Utenriksdepartementet følger opp saker i samarbeid med spesialutsendingene eller andre ansatte ved ambassader uten spesialutsendinger, som noen ganger starter som barnebortføringssaker.⁵ Utenriksdepartementet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har fagansvar for spesialutsendingene for integrering.

I saker som gjelder land Norge har konvensjonssamarbeid med etter Haagkonvensjonen 1980 om barnebortføring og Haagkonvensjonen 1996 om internasjonalt samarbeid om beskyttelse av barn, er Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) som norsk sentralmyndighet involvert og følger opp saken med sentralmyndigheten i det landet barnet oppholder seg i. Dette inkluderer blant annet forpliktelse for Bufdir til å varsle myndighetene i landet barnet er etterlatt i, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 36. *Utenriksdepartementet* ved seksjon for konsulære saker kan bistå en forelder i en barnebortføringssak til et land som ikke har sluttet seg til Haagkonvensjonen av 1980, og hjelpen som gis regnes som konsulær bistand.

Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er et nasjonalt tverretatlig fagteam som har som formål å styrke tjenesteappara-

¹ Bufdir 2021 (Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet).

² Lidén mfl. 2024a.

³ Meld. St. 12 (2010–2011) pkt. 4.1.

⁴ Kompetanseteamets årsrapport for 2017 og 2018.

⁵ Lidén mfl. 2024b.

tets arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll og ufrivillig utenlandsopphold. Teamet skal bidra til kompetanseheving i tjenesteapparatet gjennom råd og veiledning i konkrete enkeltsaker og gjennom kompetansehevingstiltak. Kompetansteamet koordineres av Bufdir, og er sammensatt av representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Bufdir, IMDi, Helsedirektoratet (Hdir), Politidirektoratet (POD), og Utlendingsdirektoratet (UDI). Fra 2024 vil også Utdanningsdirektoratet (Udir) være representert i teamet.⁶

Hvis *barnevernet*, barnet selv eller andre er bekymret for at barnet kan bli etterlatt i utlandet mot sin vilje, og der foreldre eller andre omsorgspersoner ikke vil være i stand til eller vil unnlate å ivareta omsorgen for barnet, må barnevernstjenesten foreta undersøkelser etter barnevernloven § 4-3. Det kan være vanskelig for barnet å vite hva familien planlegger og når reisen eventuelt vil skje. Når barnevernstjenesten får melding om risiko knyttet til utenlandsreise og starter en undersøkelsessak, er det derfor viktig at situasjonen kartlegges raskt. Barnevernstjenesten bør gjøre en helhetlig vurdering av om det er risiko knyttet til barnets reise. Denne vurderingen bør gjøres basert på opplysninger som framkommer i undersøkelsen, eventuelt i samråd med politiet og andre som har kjennskap til barnet og familien. Politiet bør også kontaktes for å vurdere muligheten for å inndra pass eller nekte utstedelse av pass.⁷

Politiet vil, når de blir varslet om en sak fra for eksempel barnevernstjenesten, vurdere å starte etterforskning. Det vil også bli vurdert om det er behov for å iverksette beskyttelsestiltak. Politiet tilrettelegger for en trygg ankomst til Norge i samarbeid med barnevernstjenesten. Politiets representant i Kompetansteamet bistår med vei-

ledning til lokalt politi. Både gjennom bekymringssamtale med foresatte og etterforskning vil politiet kunne gi informasjon som kan bidra til at barn returnerer til Norge. Videre vil både bekymringssamtalen og etterforskningen kunne gi grunnlag for å vurdere om det er grunn til bekymring overfor eventuelle øvrige søsken i Norge.⁸

Det er ulikt regelverk for barn og for unge over 18 år, og derfor ulike ansvarlige instanser som følger dem opp etter retur til Norge. For barn under 18 år som er trusselutsatte vil *barnevernet* midlertidig overta omsorgsansvaret. Barnevernet vil i de fleste tilfeller følge opp familiene med frivillige tiltak selv om barnet flytter tilbake til foreldrene.⁹

Bo- og støttetilbudet for personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er et statlig særtiltak. For trusselutsatte personer over 18 år finnes det en egen tiltakskjede som består av et bo- og støttetilbud. For øvrige utsatte over 18 som returnerer til Norge, er det ingen tydelig tiltakskjede eller instans som har et koordinerende ansvar slik at de er sikret et egnet bosted og tilgang til aktuelle tjenester, som velferdsytelser, helse og utdanning. Eksisterende tilbud til sårbare ungdommer finnes, men disse kan være utilstrekkelige eller mangle nødvendig spisskompetanse. Situasjonen kjennetegnes av for mange tilfældigheter og for store variasjoner i kommunenes kompetanse og tilbud.¹⁰

I tillegg til de særlige hjelpetjenestene har *de ordinære kommunale hjelpetjenestene* ansvar for oppfølging av barn og unge som returnerer. *Frivillige organisasjoner* utgjør også et viktig supplement til de særskilte tjenestene og andre offentlige tilbud og tiltak.

⁶ Ibid.

⁷ Bufdir 2021.

⁸ Ibid.

⁹ Lidén mfl. 2024a.

¹⁰ Lidén mfl. 2024b; Proba samfunnsanalyse 2023.

Kapittel 26

Barns medvirknings- og selvbestemmelsesrett i saker om utenlandsopphold

26.1 Innledning

Dette kapittelet omhandler barns rett til medvirkning og selvbestemmelse i saker om ufrivillig utenlandsopphold og forholdet til foreldrenes rett til å bestemme utenlandsreiser for barnet. Kapittelet tar også for seg barns mulighet til å klage på foreldrenes utøvelse av foreldreansvar. Temaene er av betydning for hvorvidt det er behov for endringer i barnelova for å styrke rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet, se mandatets punkt c sammenholdt med punkt a om når negativ sosial kontroll utgjør et brudd på barnelovas bestemmelser om foreldreansvar og barns medbestemmelsesrett. Kapittelet må sees i sammenheng med de overordnede grensene mellom foreldreansvaret og barns rett til medvirkning og selvbestemmelse som er gjennomgått i kapittel 20.

I kapittelet benyttes begrepet «utenlandsopphold» som fellesbetegnelse på både kortere og lengre utenlandsreiser samt midlertidig og permanent flytting til utlandet.

26.2 Gjeldende rett

26.2.1 Menneskerettslige forpliktelser

EMK artikkel 8 gir enhver rett til respekt for sitt privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Retten til å utøve familieliv innebærer også en rett for foreldre til å utøve foreldreansvar. Det innebærer blant annet en rett til å bestemme hvor barnet skal bo, også der dette er i utlandet. Foreldrenes rett til å bestemme hvor barnet skal bo er imidlertid ikke uten begrensninger og må utøves i tråd med barnets rettigheter, herunder hensynet til barnets beste, barnets medvirkningsrett, barns rett til vern mot alle former for vold, rett til liv og utvikling, rett til helse og en tilfredsstillende levestandard og rett til utdanning, se nærmere i kapittel 27 hvor utvalget vurderer behovet for å innføre et

utreiseforbud i saker om ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold. Der vises det blant annet til at selv om foreldreansvaret gir foreldrene rett til å bestemme hvor barnet skal bo, kan staten ikke ignorere hensynet til barnets beste og barnets rett til privatliv og familieliv i saker hvor et barn er utsatt for ufrivillig utenlandsopphold.¹

Menneskerettslige forpliktelser av betydning for forholdet mellom foreldre og barn, er også omhandlet i kapittel 5 om menneskerettslige og andre folkerettslige rammer og kapittel 20 om negativ sosial kontroll, foreldreansvaret og barns rettigheter.

26.2.2 Barnelovas regler om utenlandsopphold

Det hører inn under foreldreansvaret å beslutte om et barn skal dra på utenlandsreise eller flytte utenlands, jf. barnelova §§ 40 og 41. Utgangspunktet er at begge foreldre med felles foreldreansvar må samtykke til flytting eller lengre utenlandsreiser med barn, jf. § 40. En av foreldrene med foreldreansvar kan ta med eller sende barnet på «stutture utanlandsferder» uten den andres samtykke, jf. § 41 første ledd. Etter begjæring fra forelder med foreldreansvar kan retten nedlegge forbud mot utenlandsreise for barnet dersom det er usikkert om barnet vil komme tilbake. Når det gjelder barns selvbestemmelsesrett i spørsmål om utenlandsopphold, skiller barnelova mellom reiser med og uten foreldre med foreldreansvar.

Reiser uten foreldre med foreldreansvar

Barn som er fylt 12 år må samtykke til avgjørelse om å flytte, ta opphold eller reise til utlandet uten en forelder med foreldreansvar, jf. barnelova §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd. Samtykkekravet gjelder både ved flytting og lengre og kortere uten-

¹ *Osman mot Danmark* 14. juni 2011, saksnr. 38058/09.

landsopphold, enten det er alene, sammen med en forelder som ikke har foreldreansvar, eller sammen med andre, som for eksempel besteforeldre eller andre slektninger. Kravet gjelder også i tilfeller der en kortere reise forlenges til et lengre opphold eller flytting, for eksempel der barnet etterlates i utlandet uten foreldre med foreldreansvar i etterkant av en feriereise.² Situasjoner der et barn flytter, reiser eller blir igjen i utlandet sammen med en forelder med foreldreansvar, faller utenfor samtykkekravet, se nedenfor.

Samtykkekravet ble innført i 2015 i forbindelse med gjennomføringen av Haagkonvensjonen 1996.³ Endringen var ifølge departementet ikke nødvendig for å ratifisere konvensjonen, men var likevel ønskelig av hensyn til sammenhengen i regelverket og for å styrke barneperspektivet i lovgivningen.⁴ Bestemmelsene gjelder i tillegg til den generelle bestemmelsen om barns medvirkningsrett i barnelova § 31, som ifølge departementet ikke ville være tilstrekkelig til å ivareta barnets behov og barnets beste i slike saker.⁵ Som bakgrunn for samtykkekravet pekte departementet blant annet på at barnets muligheter for å returnere til Norge når det oppholder seg i et annet land kan være små dersom foreldrene og eventuelt andre voksenpersoner ikke bidrar til retur.⁶

Samtykket skal gis overfor forelderen som tar avgjørelsen om at barnet skal flytte ut av landet eller ta opphold utenfor landet.⁷ Der det fremmes sak for domstolen etter barnelova § 41 fjerde ledd (utenlandsreise med forelder som ikke har foreldreansvar), vil barnets samtykke gjelde som et vilkår ved domstolens behandling og avgjørelse.⁸

Utenom domstolsbehandling etter barnelovas § 41 gjelder det ingen formkrav til barnets samtykke, som for eksempel at samtykket må gis skriftlig.⁹ Det oppstilles heller ingen sanksjoner dersom foreldrene ikke innhenter barnets samtykke i forkant av reisen, eller bestemmer at bar-

net skal flytte eller reise til tross for at barnet ikke samtykker.

I NOU 2020: 14 *Ny barnelov – til barnets beste* foreslår barnelovutvalget at samtykkekravet for barn som er fylt 12 år videreføres i ny barnelov. Kravet til samtykke til flytting uten en forelder med foreldreansvar foreslås utvidet til også å gjelde flytting innenlands. Utvalget foreslår verken formkrav for samtykke eller sanksjonsmuligheter ved manglende samtykke, men uten at dette diskuteres nærmere.

Reiser med foreldre med foreldreansvar og reiser for barn under 12 år

Det finnes ingen lovbestemmelser som konkret gjør unntak fra foreldrenes rett til å bestemme at barnet skal på utenlandsopphold sammen med en forelder med foreldreansvar, dersom begge med foreldreansvar er enige om beslutningen. Det samme gjelder for barn under 12 år som skal på utenlandsreise uten en forelder med foreldreansvar.

Foreldre med foreldreansvar har rett og plikt til å ta avgjørelser for egne barn. Dette innebærer at de i utgangspunktet står fritt til å bestemme hvor barnet skal bo og vokse opp, også i et land eller miljø med lavere levestandard eller med strengere normsett og restriksjoner enn i Norge. Foreldreansvaret må likevel utøves innenfor de grenser som følger av de alminnelige reglene i barnelova om foreldreansvaret etter § 30, barns medbestemmelsesrett etter § 31 og barns selvbestemmelsesrett etter § 33. Bestemmelsene oppstiller generelle begrensninger for utøvelsen av foreldreansvaret og gjelder også i avgjørelser om utenlandsopphold. De kan samles under fem hovedpunkter, som ikke er uttømmende:

1. *Hensynet til barnets beste.* Ved avgjørelser om å ta med barnet til utlandet, skal barnets beste tillegges vekt, jf. barnelova § 30 første ledd fjerde punktum, jf. også barnekonvensjonens artikkel 18 nr. 1 tredje punktum. Dette innebærer imidlertid ikke at barnets beste alltid skal få utslagsgivende vekt.
2. *Barnets gradvise selvbestemmelsesrett etter barnelova § 33.* Jo nærmere barnet er myndighetsalderen (18 år), jo mer skal barnet selv kunne bestemme i saker om utenlandsopphold, også der dette skjer sammen med en eller begge foreldre med foreldreansvar.
3. *Barnets rett til å bli hørt og få sin mening vektlagt.* Barnet skal bli hørt og få sin mening vektlagt når foreldre skal avgjøre om barnet skal flytte eller reise med foreldre med foreldrean-

² Prop. 102 LS (2014–2015) merknader til §§ 40 og 41.

³ Lov 4. september 2015 nr. 85 om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (lov om Haagkonvensjonen 1996).

⁴ Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 8.5.2.2.

⁵ Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 8.5.2.4.

⁶ Ibid.

⁷ Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 8.5.2.4 og merknader til §§ 40 og 41.

⁸ Prop. 102 LS (2014–2015) merknader til §§ 40 og 41.

⁹ Prop. 102 LS (2014–2015) merknader til § 40.

svar til utlandet, jf. barnelova § 31, samt Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 12. Barnets mening skal vektlegges etter alder og modenhet og inngrepet art og alvorlighet. En forutsetning for at barnet kan gi uttrykk for sin mening, er at barnet har tilstrekkelig informasjon om reisen, jf. § 31 andre ledd.

4. *Barnets rett til beskyttelse mot alle former for vold og overgrep.* Det er forbudt å utøve fysisk eller psykisk vold for å få med seg et barn til utlandet, jf. barnelova § 30 tredje ledd, jf. også Grunnloven § 104 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 19. Det vil også være brudd på foreldreansvaret å ta med barnet til utlandet til forhold som vil utsette barnets fysiske eller psykiske helse for skade eller fare.
5. *Barnets rett til privatliv, fritid, hvile, identitet, utvikling og utdanning.* Utenlandsopphold som innebærer stor fare for at barnet hindres i å få sine rettigheter etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen oppfylt, kan være i strid med utøvelsen av foreldreansvaret.

26.2.3 Barns klagemuligheter overfor sine foreldre

Barn har få klagemuligheter dersom foreldre handler i strid med hva de kan gjøre i kraft av foreldreansvaret. Dette gjelder også i avgjørelser om utenlandsopphold. Barn kan imidlertid selv ta kontakt med barnevernstjenesten, politiet eller andre hjelpeinstanser.

Barn under 18 år er i utgangspunktet ikke prosessdyktige, og kan bare opptre selv i rettsak, herunder reise og ta imot søksmål, når det følger av særlig lovbestemmelse, jf. tvisteloven § 2-2 tredje ledd og vergemålsloven § 8. Enkelte lovbestemmelser fastsetter at personer under 18 år er prosessdyktige, slik som tvisteloven § 36-3 andre ledd (tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren), ekteskapsloven § 28 (ekteskapsak for domstolene), barnevernsloven § 14-25 første ledd, jf. § 12-3 (rettslig prøving av barneverns- og helsenemndas vedtak), pasient- og brukerrettighetsloven § 6-5, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 10-7 første ledd (overprøving av barneverns- og helsenemndas vedtak om tvangstiltak overfor rusmiddelavhengige) og vergemålsloven § 69 (sak om vergemål). Rettighetene som unge oppnår etter disse bestemmelsene, omhandler imidlertid situasjoner der en offentlig myndighet er involvert. Bestemmelsene åpner ikke for at barn som er uenige i foreldrenes avgjørelser kan reise sak for retten.

Barn kan ikke klage eller overprøve foreldrenes avgjørelser som faller inn under foreldreansvaret. De kan imidlertid be statsforvalteren ta stilling til avgjørelser under vergeansvaret, jf. vergemålsloven § 17 femte ledd.

Ifølge forarbeidene gir vergemålsloven § 17 femte ledd ingen alminnelig rett for statsforvalteren til å prøve rimeligheten av vergens avgjørelse, men bare til å omgjøre vergens avgjørelse der det er grunnlag for det.¹⁰ Forarbeidene presiserer ikke hvilke tilfeller dette kan være aktuelt for. Verneet om retten til respekt for privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 tilsier at statsforvalteren bør utvise en viss varsomhet med å omgjøre beslutninger foreldre tar overfor egne barn.¹¹ I vurderingen skal barnets syn tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet, jf. forvaltningsloven § 17.

Barnelova inneholder ingen lovbestemmelse tilsvarende vergemålsloven § 17 femte ledd, men særlovgivningen gir i noen tilfeller adgang for kompetente myndigheter til å treffe avgjørelser som i utgangspunktet ligger til begge foreldre med foreldreansvar, f.eks. å utstede pass til en mindreårig etter passloven § 4 tredje ledd. Barnelovutvalget av 1977 drøftet hvorvidt det var behov for en utenforstående instans til å avgjøre konflikter mellom foreldre og barn når det gjelder avgjørelser under foreldreansvaret, men konkluderte med at slike saker ikke egnet seg for domstolene eller andre forvaltningsorgan.¹²

Også Barnelovutvalget av 2020 konkluderte med at det ikke burde innføres en formell adgang for barn til å klage på beslutninger som gjelder for dem selv under foreldreansvaret.¹³ Ifølge barnelovutvalget burde beslutningene under foreldreansvaret løses innad i familien uten innblanding fra det offentlige, ettersom mange beslutninger er av utpreget ikke-rettslig art som ikke passer i et formelt avgjørelsesorgan. Utvalget pekte også på at det kunne bidra til å øke konfliktnivået mellom foreldre og barn vesentlig dersom barn skal kunne klage over beslutninger som foreldrene treffer over dem på helt generelt grunnlag.

Verken Barnelovutvalget av 1977 eller 2020 drøftet hvorvidt det burde innføres en klagerett på nærmere bestemte avgjørelser innenfor foreldreansvaret, slik som for eksempel spørsmål om

¹⁰ Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) merknader til vergemålsloven § 17.

¹¹ Fredwall 2021: *Karnov lovkommentar til vergemålsloven § 17*.

¹² NOU 1977: 35 punkt 6.8.

¹³ NOU 2020: 14 punkt 10.3.5.3.3.

utenlandsopphold eller flytting uten en forelder med foreldreansvar. Det ble imidlertid vist til at særlovgivningen i noen tilfeller vil komme barnet til unnsetning. Som eksempel nevner Barnelovutvalget av 2020 til at passloven åpner for utstedelse av pass i særlige tilfeller uten samtykke fra noen med foreldreansvar, jf. passloven § 4 tredje ledd.¹⁴

En tredje tilleggsprotokoll til barnekonvensjonen, som gir barn rett til å klage til FNs barnekomité over brudd på sine rettigheter, ble vedtatt i 2011. Norge har ikke sluttet seg til denne protokollen.¹⁵

26.3 Andre lands rett

Utvalget har ikke undersøkt regler om foreldreansvaret og barns medvirknings- og selvbestemmelsesrett i saker om utenlandsopphold i andre lands regelverk. Se mer om rettsstilstanden i de nordiske landene i NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste*.

26.4 Hva er problemet?

I hvilken grad foreldre har rett til å bestemme at et barn skal reise til utlandet mot barnets vilje er av betydning for hvordan hjelpeinstanser kan og skal involvere seg for å hjelpe barnet. Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje viser til at «[d]et 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».¹⁶ Videre peker ekspertgruppa på at både politi, skole og barnevernstjeneste er usikre på spørsmålet og har ulike oppfatninger om dette forholdet.¹⁷

Både ekspertgruppa og flere instanser som har gitt innspill til utvalget peker på at bestemmelsene om at barn over 12 år skal samtykke til utenlandsreiser uten en forelder med foreldreansvar mangler sanksjonsmuligheter, og at samtykkekra-

vet dermed ikke har effekt. Foreldre kan ta med seg barn over 12 år til utlandet uten at det får konsekvenser. Noen instanser peker også på at barns klagemulighet bør styrkes, særlig i saker om ufrivillig utenlandsopphold.

26.5 Utvalgets vurderinger

26.5.1 Bør det innføres formkrav eller sanksjoner ved brudd på samtykkekravet etter barnelova §§ 40 og 41?

Utvalget anbefaler ikke at det innføres formkrav for barns samtykke etter barnelova §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd.

Etter barnelova §§ 40 og 41 må barn som er fylt 12 år samtykke til utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar. Formålet er å sikre at barns vilje respekteres av foreldrene, særlig fordi barnets muligheter til å returnere til Norge når det oppholder seg i et annet land kan være små dersom foreldrene og eventuelt andre voksenpersoner ikke bidrar til hjemreisen. Det er imidlertid ikke knyttet formkrav til samtykket, eller sanksjoner dersom et samtykke ikke innhentes eller respekteres. Utenom de sakene som behandles av retten, der barnets samtykkekrav vil gjelde som et vilkår for rettens beslutning, jf. barnelova § 41 første ledd andre punktum eller fjerde ledd andre punktum, er det altså ingen direkte rettslige eller faktiske konsekvenser for foreldre som sender eller etterlater et barn over 12 år i utlandet uten at barnet har samtykket.

Da forslaget om å innføre krav om samtykke var på høring i 2015, var enkelte høringsinstanser kritiske til manglende formkrav og sanksjonsmuligheter.¹⁸ Barnelovutvalget av 2020 foreslår at dagens samtykkeregulering videreføres, uten at spørsmålene om formkrav eller sanksjoner er drøftet.¹⁹

Utvalget ser at det er behov for å styrke barnets rettsvern mot ufrivillige utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar. Etter utvalgets syn er formkrav til samtykke med tilhørende sanksjoner mot foreldre likevel ikke å anbefale. Et formkrav kan riktignok sikre at samtykket kan dokumenteres i etterkant. Dette kan, sammen med sanksjonsmuligheter overfor foreldre som ikke innhenter samtykke, bidra til at flere foreldre

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Spørsmålet ble behandlet i Meld. St. 39 (2015–2016). I stortingsmeldingen innstilte regjeringen på å ikke tilslutte seg noen av tilleggsprotokollene på dette tidspunktet, som fikk tilslutning i stortingsbehandlingen. Saken ble igjen behandlet av Stortinget i 2022, men forslag om tilslutning til tilleggsprotokollen fikk ikke flertall i utenriks- og forsvarskomiteen, jf. Innst. 179 S (2021–2022).

¹⁶ Ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 7.2.

¹⁷ Ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.2.3.

¹⁸ Blant annet Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Advokatforeningen og Skattedirektoratet. Se Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 8.5.2.3.

¹⁹ NOU 2020: 14 punkt 10.3.5.2.4 og kommentarer til lovutkastet §§ 6-9 til 6-11.

informerer barna om et planlagt forestående utenlandsopphold, samt spør barnet om det ønsker å reise. Slike tiltak kan bidra til å styrke barns rettsvern mot ufrivillige utenlandsopphold.

Det er imidlertid flere forhold som taler mot å innføre et formkrav eller sanksjoner til samtykkekravet i barnelova §§ 40 og 41. Selv om forslaget kan sikre at det er innhentet samtykke fra barnet, kan det ikke dokumentere eller på annen måte sikre at samtykket som er gitt av barnet, er reelt eller basert på tilstrekkelig informasjon og forståelse. Barn som risikerer ufrivillige utenlandsopphold, er ofte under sterkt press fra foreldrene og vil ikke alltid oppleve å få tilstrekkelig eller riktig informasjon fra sine foreldre om utenlandsopholdets varighet og innhold. Lojalitetskonflikter overfor foreldre eller andre i familien innebærer i tillegg en risiko for at barn ikke vil makte å gi uttrykk for sin vilje. I slike tilfeller vil barnets samtykke ikke kunne anses som en gyldig viljeserklæring fra barnet. Sanksjonsmuligheter vil i liten grad være egnet til å sikre barns selvbestemmelse der det er i risiko for å bli sendt på ufrivillig utenlandsopphold. Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje påpeker blant annet at:

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.²⁰

Videre beskriver ekspertgruppa hvordan tiden i forkant av et utenlandsopphold kan oppleves som kaotisk og være preget av motstridende følelser hos den unge:

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.²¹

Et formkrav gir etter utvalgets vurdering begrenset trygghet og hjelp for de som lever i autoritære familier med sterk lydighetskultur, og vil legge for mye ansvar på barnet selv. Forutsetningene for samtykket kan dessuten endre seg i løpet av reisen. Barnet kan være forespeilet å skulle gå på en privatskole i utlandet, og det viser seg først etter at barnet har flyttet at barn utsettes for vold på skolen, eller at barnet ikke skal gå på skole i det hele tatt. Barnet kan også ha samtykket til en feriereise, men deretter blitt nektet eller forhindret i å reise tilbake til Norge. Dersom barnet har samtykket skriftlig, kan det være vanskelig for barnet senere å trekke tilbake dette samtykket.

Det reiser seg også praktiske spørsmål ved hvordan formkravet og sanksjonene skal utformes. Blant annet vil det måtte avklares hvordan barnets samtykke skal dokumenteres, hvem som skal kontrollere at samtykke er gitt og at barnet har fått tilstrekkelig informasjon, samt hvilke sanksjoner som skal gis ved manglende samtykke. Da forslaget om å innføre krav om samtykke var på høring, pekte Advokatforeningen på som en mulig tilnærming å endre flyttemeldingsskjemaer, slik at den med foreldreansvar må erklære at barnet har samtykket. På denne måten kan foreldre eventuelt straffefølges for å ha gitt uriktige opplysninger til offentlig myndighet.²² Advokatforeningen erkjente likevel utfordringer med dette tiltaket:

Til dette kan innvendes at det er grunn til å tro at målgruppen i liten grad forholder seg til folkereregisterets skjemaer, og dessuten at brudd på bestemmelsen vil være vanskelig å oppdage

²⁰ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 1.3.2.

²¹ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.1.

²² Blant annet Advokatforeningen og Skattedirektoratet.

med mindre barnet, som mot sin vilje er flyttet ut av landet alene, er i stand til å komme i kontakt med norske myndigheter og gjøre oppmerksom på forholdet. Dette vil også forutsette kjennskap til bestemmelsen hos barnet. Slik kjennskap vil man til en viss grad kunne sikre ved at blant annet personalet i skoler er oppmerksom på og skolert i reglene. Der det er snakk om en utenlandsreise og ikke en flytting, vil melding til folkeregisteret normalt ikke forekomme.²³

Etter folkeregisterloven § 6-3 skal den som flytter til et land utenfor Norden for å bosette seg der eller oppholde seg der i minst seks måneder, melde dette til skattekontoret. Unnlattelse av å melde utflytting kan imidlertid ikke sanksjoneres etter reglene om overtredelsesgebyr i lovens kapittel 12, jf. § 12-1. For personer som unnlater å melde flytting har registermyndigheten videre rett til å treffe vedtak om bostedsregistrering etter reglene i kapittel 4 og 5, jf. folkeregisterforskriften § 6-5-3. Flyttemeldingen kan også komme etter at flyttingen har skjedd, jf. folkeregisterforskriften § 6-5-2 andre ledd. Det er altså få konsekvenser av å ikke melde flytting, og folkeregistermyndigheten må ikke godta en utflytting for at barnet skal kunne reise. Det er grunn til å anta at enkelte foreldre som sender barn ut av landet mot barnets vilje ikke vil registrere at barnet har flyttet før utreise. Dette fordi kunnskap om reisens formål vil kunne føre til at myndighetene iverksetter tiltak for å hindre reisen. I tillegg kan barnet bli tvunget til å samtykke, slik det er påpekt ovenfor. Endring av flyttemeldingsskjema vil dermed ikke nødvendigvis forhindre at foreldre tar med seg barn ut av landet mot deres vilje.

I kapittel 14 har utvalget foreslått å innføre et nytt straffebud som innebærer at foreldre kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre år for å utsette et barn for visse former for skadelig utenlandsopphold. Utvalget har ikke foreslått at straffebudet skal omfatte det å sende eller etterlate et barn over 12 år i utlandet mot sin vilje uten en forelder med foreldreansvar. En straffesanksjon må etter utvalgets syn kobles til særlig klanderverdige tilfeller der barnet med foreldrenes viten utsettes for risiko for skade. At et barn over 12 år oppholder seg i en kortere periode hos besteforeldre eller en annen omsorgsperson mot sin vilje, men hvor omsorgen ellers er godt ivaretatt, bør ikke sanksjoneres med straff, selv om foreldrene

har handlet i strid med hva de har rett til i kraft av foreldreansvaret.

26.5.2 Rettsvirkninger ved brudd på samtykkekravet

Selv om utvalget ikke anbefaler å innføre et formkrav til samtykke eller direkte sanksjoner ved brudd på samtykkekravet, er barnelovas §§ 40 og 41 om barnets samtykke, ikke uten rettsvirkninger. Samtykkekravet er et rettskrav som foreldrene plikter å respektere. Barnevernstjenesten må vurdere om foreldre respekterer eller har til hensikt å respektere et barns rett til medvirkning og selvbestemmelse i saker om utenlandsopphold når det vurderer om et barn har særlig behov for hjelp, jf. barnevernloven § 3-1 (om frivillig hjelpe-tiltak) eller om det er behov for andre tiltak etter barnevernloven.²⁴ Det må også legges til grunn at politiet kan pålegge midlertidig utreiseforbud etter barnelova § 41 tredje ledd dersom barnet for eksempel gir uttrykk for at det ikke har samtykket i reisen og det er fare for at barnet ikke vil komme tilbake.

Utvalget anbefaler at det utarbeides en forskriftsbestemmelse som presiserer at det kan anses å være åpenbart ubetenkelig å utstede pass til barn over 12 år som oppholder seg ufrivillig i utlandet uten en forelder med foreldreansvar.²⁵ Videre foreslår utvalget i kapittel 29 at regler om refusjon av reiseutgifter for barn forankres i lov og forskrift, og at regelverket samsvarer med vilkårene for utstedelse av reisedokumenter uten foreldrenes samtykke. I kapittel 30 foreslår utvalget at barn som oppholder seg ufrivillig i utlandet uten en forelder med foreldreansvar på visse vilkår skal ha rett til oppholdstillatelse. Utvalget viser også til forslag om hjemmel for å ilegge utreiseforbud ved fare for skadelig utenlandsopphold for barn.²⁶ Dersom barnet uttrykker bekymring for hva som kan skje i utlandet, må dette tillegges stor vekt i vurderingen av om utreiseforbud skal ilegges. Tilsvarende må barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett tillegges vekt i vurderingen av om meldeplikten til barnevernstjenesten utløses i saker hvor barnet står i fare for skadelig utenlandsreise.

²³ Advokatforeningens hørings svar gjengitt i Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 8.5.2.3.

²⁴ Se kapittel 23 hvor utvalget blant annet foreslår endringer for å synliggjøre at alvorlig brudd på barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er momenter i vurderingen av om barnet er utsatt for omsorgssvikt.

²⁵ Se kapittel 28 om pass og andre reisedokumenter.

²⁶ Se kapittel 27 om utreiseforbud.

26.5.3 Behovet for utredning av barns klagerett

Utvalget ønsker avslutningsvis å peke på behovet for en gjennomgang av barns prosessuelle rettsstilling. En klageordning eller adgang til å utøve andre partsrettigheter kan ha betydning for barn som risikerer ufrivillige utenlandsopphold, ved at de kan bringe en sak om foreldrenes utøving av foreldreansvar ved utenlandsopphold inn for et offentlig organ.

FNs barnekomité har ved to anledninger kritisert Norge for å ikke ha tilgjengelige og effektive klagemekanismer for barn.²⁷ Norges institutt for menneskerettigheter (NIM) har også påpekt at barns muligheter til å klage over brudd på sine rettigheter må styrkes.²⁸ I 2023 ba Stortinget regjeringen om å «iverksette et arbeid for å sikre barns nasjonale klagemuligheter samt bedre informasjonen til barn og unge om retten til å klage i enkeltsaker og de klagerettigheter som finnes».²⁹ Barne- og familiedepartementet varslet i budsjettproposisjonen for 2024 at de er i gang med å vurdere eksisterende klageordninger og hvordan informasjonen om dem skal nå bedre ut.³⁰

Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere innføring av en generell klageordning for barn. Utvalget støtter imidlertid behovet for en utredning som kan se helhetlig på barns rett til å klage gjennom ulike instanser i norsk offentlig forvaltning. En utredning vil kunne identifisere både rettslige og faktiske hindre, og vurdere hvordan barns klagerett kan styrkes, slik at barns rettigheter i større grad også blir oppfylt i praksis. Barn som risikerer å bli sendt til utlandet mot sin vilje bør inngå i en slik utredning.

Utenlandsopphold av lengre varighet er av stor betydning for barnets liv, og det vil være svært vanskelig for norske myndigheter å hjelpe barnet hjem når barnet først befinner seg i et land som Norge ikke har samarbeidsavtaler med. Barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse sikres ikke i tilstrekkelig grad etter gjeldende rett. Utvalget har ikke anbefalt å innføre formkrav eller sanksjonsmuligheter ved manglende samtykke ved utenlandsopphold uten en forelder med forel-

dreansvar etter barnelova §§ 40 og 41, se begrunnelsen over. Barn har få praktiske muligheter til å hindre et utenlandsopphold som foreldrene ønsker og mener er til deres eller familiens beste, og vil være avhengige av at voksne tar ansvar for å tale barnets sak og sørger for at dets behov og interesser blir ivaretatt.

Forslaget om utreiseforbud i saker om skadelig utenlandsopphold og passlovens regler om tilbakekall og utstedelse av pass i slike saker, vil kunne komme barnet til unnsetning der barn og foreldre har motstridende interesser i en sak om utenlandsopphold. Barnet vil ha anledning til å henvende seg til både politiet og barnevernstjenesten for hjelp. Terskelen for å henvende seg til barnevernstjenesten og politiet kan imidlertid være høy. IMDis ungdomspanel etterlyser derfor klagemuligheter for barn og tiltak av mindre inngrepende karakter. En klageordning til en offentlig myndighet, for eksempel Statsforvalteren, vil etter utvalgets oppfatning kunne bidra til at barn i risikozonen for ufrivillige utenlandsopphold får et bedre rettsvern.

En eventuell ordning for å overprøve foreldrenes avgjørelser om utenlandsopphold må utredes nærmere. Det kan være uklart hva som blir konsekvensen av et slikt vedtak, om det innebærer et forbud om å sende barnet til utlandet, eller et pålegg om at foreldrene skal akseptere barnets samtykkerett i fremtiden. Dersom klagen ikke tas til følge, blir spørsmålet hva som da skal skje. Det kan også påpekes at enkelte barn som vokser opp i en lydighetskultur ikke nødvendigvis vil ha forutsetninger for å benytte seg av en klageordning. Det er dermed usikkert om tilbudet vil hjelpe de barna som har størst behov for hjelp. Samtidig vil andre barn kunne ha både evne og mulighet til å benytte seg av en klageordning. Utvalget mener at dette bør være tilstrekkelig til å innføre en slik ordning. De barna som av ulike grunner ikke benytter seg av en klageordning må få hjelp på andre måter, i første rekke av barnevernstjenesten.

Avslutningsvis vil utvalget peke på behovet for en gjennomgang som kan se helhetlig på barns prosessuelle rettigheter i tillegg til klagemuligheter. Barn kan i enkelte tilfeller ha et behov for *selv* å kunne fremme en sak om for eksempel utreiseforbud eller i særlig alvorlige tilfeller om omsorgsovertakelse. Der en av foreldrene med felles foreldreansvar ikke framstår skikket til å utøve foreldreansvaret for barnet og den andre forelderen ikke makter å foreta seg noe, kan dette medføre store konsekvenser for barnet det gjelder. I saker etter barnelova er «partene» foreldrene, og barn

²⁷ FNs barnekomité 2010: punkt 13 og 14; FNs barnekomité 2018: punkt 7 og 9.

²⁸ Innspill fra Norsk institusjon for menneskerettigheter til Stortings- familie- og kulturkomité om behov for styrking av barns muligheter til å klage over brudd på sine rettigheter, se NiM 2022.

²⁹ Dokument 8: 22 S (2022–2023) og Innst. 207 S (2022–2023).

³⁰ Prop. 1 S (2023–2024) punkt 3.

har ikke partsrettigheter. I enkelte saker om ufrivillige utenlandsopphold kan det oppstå situasjoner hvor det nettopp kan være viktig for barnet å få tilkjent partsrettigheter.³¹

Barnelovsaker som er bragt inn for domstolene og som gjelder ufrivillige utenlandsopphold vil kunne oppfylle vilkåret om «særlege høve»

etter barnelova § 61 første nr. 5 som gir barn en unntaksvis adgang til å få oppnevnt egen advokat eller representant. Selv om bestemmelsen ikke gir barn partsrettigheter, innebærer den en styrking av barnets prosessuelle rettsvern. Utvalget anbefaler at det bør tydeliggjøres i bestemmelsen, eller i forskrift, at slike «særlege høve» kan foreligge når det dreier seg om et ufrivillig utenlandsopphold.

³¹ Se NOU 2020: 5 kapittel 16 og NOU 2017: 8 punkt 9.3.

Kapittel 27

Tiltak for å forhindre ufrivillige og skadelige utenlandsopphold

27.1 Innledning

Utvalget skal ifølge mandatet bokstav c vurdere om rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet er godt nok, eller bør styrkes. Etter utvalgets syn kan barn og unges rettsvern først og fremst styrkes ved å sikre at myndighetene har egnede virkemidler til å forebygge og forhindre at reisen finner sted. Når barn og unge først befinner seg i utlandet, er det ofte begrenset hva norske myndigheter kan gjøre for å hjelpe barnet. Det vil også kunne være en svært tidkrevende prosess.

I dette kapitlet vil utvalget presentere eksisterende rettslige muligheter for å forhindre utreise for barn og unge som risikerer ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold, for deretter å vurdere om det er behov for å innføre andre tiltak. I den forbindelse foreslår utvalget at det innføres en ny ordning med utreiseforbud for barn som risikerer å bli sendt på skadelig utenlandsopphold.¹

27.2 Gjeldende rett

27.2.1 Menneskerettslige forpliktelser

EMK artikkel 8 gir enhver rett til respekt for sitt privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Retten til å utøve familieliv innebærer også en rett for foreldre til å utøve foreldreansvar. Det innebærer blant annet en rett til å bestemme hvor barnet skal bo, også der dette er i utlandet. Foreldrenes rett er imidlertid ikke uten begrensninger og må utøves i tråd med barnets rettigheter, herunder hensynet til barnets beste, barnets medvirkningsrett, barns rett til vern mot alle former for vold, rett til liv og utvikling, rett til helse og tilfredsstillende levestandard og rett til utdanning.

Det er usikkert hvor langt statens plikt til å verne barn mot ufrivillig utenlandsopphold strek-

ker. Barnets rett til medbestemmelse og selvbestemmelse må veies opp mot foreldrenes rett til å utøve foreldreansvar. Det er ingen menneskerettigheter som *uttrykkelig* pålegger staten konkrete forpliktelser til å motvirke at foreldre tar barnet med til eller etterlater det i utlandet mot sin vilje. Uavhengig av om reisen i utgangspunktet var frivillig, kan imidlertid barn som tas med til utlandet eller etterlates der i enkelte tilfeller risikere krenkelser av sine rettigheter etter blant annet EMK artikkel 8 (retten til respekt for familieliv og privatliv), barnekonvensjonen artikkel 19 (frihet fra alle former for vold), artikkel 24 (høyeste oppnåelig helsestandard) og artikkel 28 og 29 (retten til utdanning). Staten har en plikt til å sikre at barn ikke utsettes for utenlandsopphold som kan innebærer en alvorlig fare barnets liv og helse eller der barnet risikerer å bli utsatt for vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre alvorlige krenkelser av barnets autonomi.

Flere menneskerettigheter kan legge begrensninger på hvilke tiltak som kan settes i verk mot foreldres rett til å ta med seg eller sende et barn til utlandet. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 gir enhver rett til *respekt for sitt privatliv og familieliv*. Retten til å utøve familieliv innebærer blant annet en rett for foreldre til å utøve foreldreansvar, og innebærer som nevnt en rett til å bestemme hvor barnet skal bo. Barnets beste forutsettes imidlertid ivaretatt som ledd i utøvelsen av foreldreansvaret, jf. blant annet barnekonvensjonen artikkel 18 nr. 1. Statens myndigheter har ansvar for å forebygge vold og overgrep mot barn og for å treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at foreldre og andre omsorgspersoner vil respektere og beskytte barns rettigheter.

Når et barn risikerer å bli sendt på et ufrivillig utenlandsopphold, kan statens forpliktelse til å beskytte barnet komme i et spenningsforhold med foreldrenes rett til respekt for privatliv og familieliv, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Et klart utgangspunkt er at statens myndigheter ikke kan forholde seg passivt til barnets egne rettigheter, herunder hensynet til barnets beste og

¹ Se kapittel 3 om hvordan utvalget benytter begrepene ufrivillig og skadelig utenlandsopphold for barn.

barnets selvstendige rett til respekt for privatliv og familieliv. En uttalelse i EMDs dom *Osman mot Danmark* illustrerer dette. Saken gjaldt danske myndigheters nektelse av å fornye oppholdstillatelsen for et barn som mot sin vilje var sendt til utlandet i to år for å pleie sin bestemor.² EMD uttalte følgende:

[...] the applicant's view that her father's decision to send her to Kenya for so long had been against her will and not in her best interest, was disregarded by the authorities with reference to the fact that her parents had custody of her at the relevant time. The Court agrees that the exercise of parental rights constitutes a fundamental element of family life, and that the care and upbringing of children normally and necessarily require that the parents decide where the child must reside and also impose, or authorise others to impose, various restrictions on the child's liberty [...]. Nevertheless, in respecting parental rights, the authorities cannot ignore the child's interest including its own right to respect for private and family life.³

Selv om foreldreansvaret gir foreldrene rett til å bestemme hvor barnet skal bo, kan staten ikke ignorere hensynet til barnets beste og barnets rett til privatliv og familieliv. Også andre av barns menneskerettigheter i Grunnloven og barnekonvensjonen er i denne sammenheng relevante, slik som retten til vern mot fysisk og psykisk vold, rett til utvikling, helse, en tilfredsstillende levestandard og utdanning.⁴

Den alminnelige bevegelsesfriheten etter Grunnloven § 106 første ledd og *retten til å forlate riket* er sentrale menneskerettigheter som også er av betydning for vurderingen av hvilke tiltak som kan innføres for å forhindre at barn utsettes for skadelige utenlandsreiser. Grunnloven § 106 andre ledd første punktum lyder:

Ingen kan nektes å forlate riket med mindre det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt.

Retten til å forlate riket gjelder for alle, også barn, og er uavhengig av statsborgerskap og oppholdsstatus. Rettigheten kan være begrenset av praktiske eller faktiske forhold uten at det nødvendigvis innebærer et inngrep. Lovgivningen kan for

eksempel forby den enkelte å ta med seg andre personer, penger eller gjenstander ut av landet. Slike rettslige begrensninger berører ikke den enkeltes selvstendige rett til å forlate landet.⁵ At foreldre eller andre nektes å ta med seg et barn ut av landet, vil imidlertid kunne være et inngrep i *barnets* rett til å forlate riket. Videre vil et slikt forbud kunne utgjøre et inngrep i foreldrenes rett til respekt for privatliv og familieliv.

Grunnloven § 106 andre ledd første punktum åpner for å gjøre unntak fra retten til å reise ut av landet dersom det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller avtjening av verneplikt. Ordlyden tilsier at bestemmelsen er uttømmende. Av Innst. 165 S (2015–2016) framgår det imidlertid at Grunnlovens rettighetsbestemmelser ikke kan leses uten begrensninger.⁶ Innstillingen problematiserer ikke spørsmålet om grunnlovsbestemmelser som direkte angir hvilke formål som begrunner begrensninger, også kan suppleres med en generell begrensningmulighet.

I nyere juridisk teori er det antatt at det ikke kan innfortolkes en generell begrensningsadgang i § 106 andre ledd første punktum, siden denne bestemmelsen selv angir begrensninger i retten til å forlate riket.⁷ Dersom denne tolkingen legges til grunn, kan retten til å forlate riket etter Grunnloven § 106 bare begrenses av hensyn til effektiv rettsforfølgelse eller avtjening av verneplikt og ikke av andre grunner, som for eksempel det å beskytte barn mot skadelige utenlandsopphold. En slik tolking er uheldig og kan komme i strid mot barns rett til beskyttelse. Utvalget legger til grunn at Grunnloven § 106 må tolkes i lys av de parallelle bestemmelsene i EMK, slik at det gjelder en generell begrensningmulighet også etter Grunnloven § 106 andre ledd første punktum.

Det er etter utvalgets kunnskap ikke avsagt noen domsavgjørelse om adgangen til å gripe inn i retten til å forlate riket etter Grunnloven § 106 andre ledd første punktum. Høyesterett har generelt lagt til grunn at det gjelder en alminnelig forholdsmessighetsbegrensning for lovhjemlede og saklig begrunnede inngrep i rettighetene og frihetene fastsatt i Grunnloven, jf. blant annet Rt. 2014 s. 1105.⁸ Utvalget legger til grunn at en tilsvarende begrensning kan tolkes inn i § 106 andre ledd første punktum ettersom bestemmelsen skal

⁵ Dokument 16 (2011–2012) punkt 34.2.4.

⁶ Innst. 165 S (2015–2016).

⁷ Larsen 2021: side 1203–1206; Larsen 2020. I sistnevnte artikkel pekes det på at Grunnlovsbestemmelsen har fått en uhensiktsmessig utforming, og grunnlovsgiver oppfordres til å vurdere om utformingen er hensiktsmessig eller bør endres.

² *Osman mot Danmark* 14. juni 2011, saksnr. 38058/09.

³ *Osman mot Danmark* (avsnitt 73).

⁴ Se om disse rettighetene i utredningens kapittel 5.

tolkes i lys av tilsvarende bestemmelser i EMK og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), som åpner for å gjøre unntak fra retten til å forlate et land på nærmere bestemte vilkår. En slik tolking har vært lagt til grunn blant annet i Prop. 35 L (2016–2017).⁹

I EMK er retten til å forlate et land nedfelt i tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2.¹⁰ Protokollen er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven. Slik lyder de relevante delene av artikkelen:

2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.
3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of ordre public, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

SP artikkel 12 nr. 2 og 3 inneholder tilsvarende bestemmelser om retten til å forlate et land. Ordlyden i både tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2 og SP artikkel 12 åpner for å gjøre saklige og forholdsmessige unntak fra retten til å forlate et land for nærmere angitte formål dersom det er i samsvar med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn. Etter disse artiklene vil det derfor være mulig å begrense barnets rett til å forlate riket for å beskytte det mot skadelige utenlandsopphold, så lenge tiltaket er lovhjemlet og forholdsmessig.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har ikke tatt direkte stilling til hvor høy risikoen for de angitte negative konsekvensene må være. Etter EMDs praksis må det foreligge «clear indications of a genuine public interest which outweigh the individual's right to freedom of movement», og restriksjonene «must be based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures seek to forestall», se *Nalbantski*

*mot Bulgaria*¹¹ og *Hajibeyli mot Aserbajdsjan*.¹² Ut fra EMDs praksis kan det neppe utledes et krav om sannsynlighetsovervekt for at en risiko, for eksempel at et utenlandsopphold vil medføre skade, vil inntre.

I tillegg må inngrepets forholdsmessighet vurderes, og inngrepet må begrunnes tilstrekkelig, jf. *Nalbantski mot Bulgaria*.¹³ Eventuelle restriksjoner i retten til å forlate et land må være begrunnet og forholdsmessige så lenge de varer. EMD har i flere saker uttalt at selv om restriksjonene opprinnelig var tillatt, kan det være et uforholdsmessig tiltak å opprettholde dem over lengre tid uten jevnlig revurdering, jf. *Makedonski mot Bulgaria*¹⁴ med videre henvisninger.

I *Bessenyei mot Ungarn*¹⁵ varte et utreiseforbud i forbindelse med en straffesak i to år, og det ble ikke gjort noen revurdering før utreiseforbudet ble avsluttet som følge av en lovendring. EMD mente at dette var en krenkelse av tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2. Restriksjoner i bevegelsesfriheten bør derfor revurderes oftere enn annet hvert år, og det må gjøres en reell vurdering av inngrepets begrunnelse og forholdsmessighet, jf. *Riener mot Bulgaria*.¹⁶ EMD har videre uttalt at vurderingen av inngrepets begrunnelse og forholdsmessighet normalt må kunne prøves av domstolene, som må kunne prøve alle sider av saken, se blant annet *Nalbantski mot Bulgaria*.¹⁷

EMD har i liten grad tatt stilling til barns selvstendige rett til å forlate et land, men har lagt til grunn at barn har en selvstendig rett til bevegelsesfrihet, jf. blant annet *Diamante og Pelliccioni mot San Marino*.¹⁸ EMDs avgjørelser om barns rett til bevegelsesfrihet har primært handlet om uenighet mellom foreldre om foreldreansvar og reiser med barnet,¹⁹ barne bortføring²⁰ og utstedelse av reisedokumenter.²¹

⁸ Rt. 2014 s. 1105 (avsnitt 28). Dommen gjaldt inngrep i retten til privatliv etter § 102, men det legges generelt til grunn at «den alminnelige forholdsmessighetsbegrensningen [...] gjelder også for lovhjemlede og saklig begrunnede inngrep i rettighetene og frihetene fastsatt i Grunnlovens menneskerettsbestemmelser».

⁹ Prop. 35 L (2016–2017) punkt 3.4.1.

¹⁰ Protokoll av 16. september 1963 nr. 4 til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede er omfattet av konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til Konvensjonen.

¹¹ *Nalbantski mot Bulgaria* 10. februar 2011, saksnr. 30943/04 (avsnitt 65).

¹² *Hajibeyli mot Aserbajdsjan* 10. juli 2008, saksnr. 16528/05 (avsnitt 63).

¹³ *Nalbantski mot Bulgaria* (avsnitt 66).

¹⁴ *Makedonski mot Bulgaria* 20. januar 2011, saksnr. 36036/04 (avsnitt 45).

¹⁵ *Bessenyei mot Ungarn* 21. oktober 2008, saksnr. 37509/06.

¹⁶ *Riener mot Bulgaria* 23. mai 2006, saksnr. 46343/99 (avsnitt 127).

¹⁷ *Nalbantski mot Bulgaria* (avsnitt 64 med videre henvisninger).

¹⁸ *Diamante og Pelliccioni mot San Marino* 8. mars 2012, saksnr. 32250/08 (avsnitt 204).

¹⁹ Bl.a. *Diamante og Pelliccioni mot San Marino og Penchevi mot Bulgaria* 10. februar 2021, saksnr. 77818/12.

²⁰ *Lipkowasky og McCormack mot Tyskland* 18. januar 2011, saksnr. 26755/10 (avvisningsavgjørelse).

Også barnekonvensjonen artikkel 10 inneholder regler om barnets rett til å forlate et land, men da med formål om å sikre retten til familieliv. Bestemmelsen verner særlig barn og foreldres rett til å forlate et land, også sitt eget, for å sikre barnets rett til regelmessig kontakt med sine foreldre dersom de bor i forskjellige land. Bestemmelsen har liten selvstendig betydning for spørsmålet om utreise ved siden av rettighetene nedfelt i EMK tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2 og SP artikkel 12.²²

Dersom Grunnloven § 106 andre ledd første punktum skulle tolkes uttømmende og uten begrensning, ville det innebære at en rekke hjemler i lovgivningen som begrenser mulighetene til å reise ut av riket, som blant annet flere av hjemlene for å nekte pass etter passloven, vil være grunnlovsstridige. Dette har neppe vært hensikten med å grunnlovfeste retten til å forlate riket.

27.2.2 Banelova § 41 om utreiseforbud

Foreldre som har felles foreldreansvar, må begge samtykke til at barnet skal flytte ut av landet, med mindre reisen gjelder «stuttare utanlandsferder», jf. banelova § 40 andre ledd første punktum. Tilsvarende gjelder når et avtalt utenlandsopphold blir forlenget, jf. andre ledd andre punktum.

Ved uenighet kan domstolen ilegge utreiseforbud dersom det er usikkert om barnet vil komme tilbake til Norge, jf. banelova § 41 første ledd andre punktum. Avgjørelsen skal ta hensyn til hva som er til barnets beste, jf. banelova § 48 og FNs barnekonvensjon artikkel 3. Forarbeidene angir ikke nærmere hva som skal til for at det er usikkert om barnet kommer tilbake, men viser til at domstolene bør kunne nekte en forelder å ta med barnet ut av landet dersom «en av foreldrene mener det er fare for kidnapping».²³ I LB-2019-2156 er det lagt til grunn at det ikke stilles krav om sannsynlighetsovervekt, men at det må foreligge objektive holdepunkter for at barnet ikke vil returnere. Momenter ved avgjørelsen vil blant annet være forelderens tilknytning til Norge, botid i Norge, norskkunnskaper, bo- og jobbforhold og konfliktnivået mellom partene:

For at utreiseforbud skal nedlegges, kreves det ikke sannsynlighetsovervekt for at barnet ikke

vil komme tilbake til Norge dersom utenlandstur gjennomføres, men det er heller ikke tilstrekkelig at den andre parten hevder at det er usikkert om barnet kommer tilbake. For at utreiseforbud kan gis, må det foreligge objektive holdepunkter for at barnet ikke vil returnere. Sentrale momenter ved avgjørelsen vil være vedkommende forelders tilknytning til Norge, herunder botid i Norge, norskkunnskaper, bo- og jobbforhold og konfliktnivået mellom partene [...]. De konkrete reiseplanene og partenes uttalelser og opptreden for øvrig kan også være momenter i vurderingen, sml. LB-2008-56024. Når det vurderes om usikkerheten er stor nok til å berettige et utreiseforbud, må man også ta i betraktning om reisen går til en stat som Norge ikke har utleveringsavtale med, sml. LH-2015-156011. I vurderingen kan det videre spille en rolle om vedkommende kan ha et motiv for å bli værende på reisemålet eller la barnet bli igjen der. I tvilstilfelle kan det også være aktuelt å ta hensyn til hva reisen kan gi barnet.²⁴

Hvis saken haster så mye at retten ikke får anledning til å vurdere saken, kan politiet nedlegge midlertidig utreiseforbud etter banelova § 41 tredje ledd. Politiets utreiseforbud gjelder bare fram til domstolen avgjør saken. Ifølge departementet kan bestemmelsen komme til anvendelse for eksempel dersom utreisen skjer i en helg, og den av foreldrene som ønsker utreiseforbud nedlagt, ikke har hatt kjennskap til den forestående reisen.²⁵ Politiets avgjørelse kan ikke påklages, jf. banelova § 41 tredje ledd tredje punktum.

Et utreiseforbud kan gjelde både reise med forelderen, slektninger eller andre tredjepersoner og tilfeller der barnet reiser alene.²⁶ Forbudet kan nedlegges for en enkelt reise eller allment for utenlandsreiser. Forbudet kan dessuten nedlegges i egen sak, eller i forbindelse med en sak om foreldreansvar, om hvem barnet skal bo sammen med eller om samværsrett, jf. banelova § 41 første ledd tredje punktum.

Det er ikke hjemmel i baneloven § 41 for å nedlegge utreiseforbud overfor den som har foreldreansvar alene. Men den andre forelderen, uten foreldreansvar, kan reise sak om foreldreansvar, flytting med barnet ut av landet, fast bosted eller samvær etter baneloven § 56, og kan kreve mid-

²¹ *Lolova og Popova mot Bulgaria* 20. januar 2015, saksnr. 68053/10 (avvisningsavgjørelse).

²² Kvalø 2021: *Karnov lovkommentar til barnekonvensjonen artikkel 10*.

²³ Ot.prp. nr. 56 (1996–97) punkt 5.6.4.

²⁴ LB-2019-2156 under rettens bemerkninger.

²⁵ Ot.prp. nr. 56 (1996–97) merknader til § 43 a [senere § 41 per 06.10.15].

²⁶ Backer 2009: *Juridika lovkommentar til banelova § 41*.

lertidig avgjørelse etter barneloven § 60.²⁷ I slike saker kan også spørsmål om utreiseforbud behandles.

Det har i juridisk teori blitt reist spørsmål om barnet selv kan reise sak om utreiseforbud etter barnelova § 41. Bestemmelsens ordlyd utelukker ikke at barn har en slik adgang. Prinsippet om barnets beste, jf. barnelova § 48, taler for at barnet selv kan begjære utreiseforbud, særlig dersom det frykter at det ikke vil få returnere til Norge etter eget ønske, eller det frykter å bli utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre straffbare handlinger.²⁸ Som følge av at barnet ikke har rettslig handleevne i prosesser og i utgangspunktet må være representert med verge, er andre likevel tvilende til om barn har en slik rettighet.²⁹ Det påpekes at det er foreldrene som i utgangspunktet er verge for barna sine, og at dersom bostedsforelderen ikke tar grep for å sikre barnet i slike sammenhenger, er det mest naturlig at barnet søker hjelp hos barnevernstjenesten. Utvalget er ikke kjent med at barn selv har reist sak om utreiseforbud.

Dersom utreiseforbud nedlegges, skal barnets pass trekkes tilbake, jf. barnelova § 41 andre ledd. Bestemmelsen angir som et alternativ at barnet føres ut av passet til den forelderen som ønsker å reise, men den ordningen er ikke lenger praktisk ettersom et pass bare skal inneholde opplysninger om én enkelt person, jf. passloven § 6 første ledd. Barnelova § 41 andre ledd åpner også for at barnet kan plasseres hos andre på en forsvarlig måte, men ordningen er ikke foreslått videreført i forslag til ny barnelov.³⁰

I en lovkommentar til barnelova § 41 er det antatt at andre ledd også åpner for at politiet kan beslaglegge passet der barnet har utenlandsk pass.³¹ Det finnes imidlertid ikke noen klar hjemmel for å beslaglegge utenlandske pass, og spørsmålet er heller ikke omtalt i forarbeidene til bestemmelsen. Etter utvalgets syn er det usikkert om barnelova § 41 andre ledd kan forstås som at den gir en hjemmel til å beslaglegge pass utstedt av andre lands myndigheter. Et så inngripende til-

tak som å beslaglegge reisedokumenter utstedt av andre lands myndigheter bør etter utvalgets oppfatning ha en klar hjemmel. Utvalget kan ikke se at noen slik klar hjemmel finnes i det norske lovverket i dag, utover de tilfeller hvor nødrettsbetraktninger gjør seg gjeldende.

Brudd på utreiseforbud er straffbart etter straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse. Brudd på utreiseforbud etter barnelova § 41 er også å anse som bortføring etter Haagkonvensjonen 1980 og Europarådskonvensjonen 1980. Dersom barnet er under 16 år og er tatt med til et land som er tilsluttet noen av konvensjonene, kan saken derfor også håndteres etter konvensjonenes regler.

27.2.3 Tiltak i barnevernsloven som kan forhindre utenlandsreiser

Barnevernsloven har ingen bestemmelser om utreiseforbud. Enkelte barnevernstiltak kan i praksis likevel forhindre utreise.

Et barn kan akutt plasseres dersom det er fare for at det blir vesentlig skadelidende dersom et akuttvedtak ikke gjennomføres straks, jf. barnevernsloven § 4-2. Akutt plassering kan blant annet være aktuelt hvis det er fare for at barnet blir kjønnslemlestet eller giftet bort på en nært forestående utenlandsreise. Det kan også fastsettes sperret adresse.

Etter barnevernsloven § 5-6 er det ulovlig å ta med seg et barn ut av landet uten barnevernstjenestens samtykke når vedtak om følgende tiltak er *iverksatt*:

- akuttvedtak om omsorgsovertakelse etter lovens § 4-2
- midlertidig flytteforbud etter § 4-3,
- akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon på grunn av alvorlig atferdsvansker etter § 4-4
- akuttvedtak om plassering når det er fare for menneskehandel etter § 4-5.

Det er videre ulovlig å ta med seg barnet ut av Norge uten samtykke fra barnevernstjenesten når det er *truffet vedtak* om omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1, plassering i barnevernsinstitusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker etter § 6-2 eller plassering i fosterhjem med særlige forutsetninger eller i institusjon med hjem etter § 6-3. Tilsvarende gjelder når *begjæring* om slike tiltak er sendt Barneverns- og helsenemnda, jf. barnevernsloven § 5-6 andre punktum.

Bestemmelsen innebærer i praksis et utreiseforbud, og skal forhindre at foreldre eller andre

²⁷ Prop. 102 L (2014–2015) merknader til barnelova § 41.

²⁸ Backer 2009: *Juridika lovkommentar til barnelova § 41*.

²⁹ Bendiksen og Haugli 2023: side 111.

³⁰ NOU 2020: 14 forslag til § 6-11. Barnelovutvalget skriver i merknadene til bestemmelsen at alternativet om å plassere barnet hos andre ikke synes «å ha hatt noen praktisk betydning på lenge, og det synes uklart hva en slik bortsetting av barnet innebærer rettslig. Å treffe vedtak om at barn skal plasseres utenfor hjemmet er en kompetanse som hører til barnevernet eller fylkesnemndene [nå barneverns- og helsenemndene] etter vilkårene i barnevernloven.»

³¹ Backer 2009: *Juridika lovkommentar til barnelova § 41*.

unndrar barn fra barnevernstjenesten når nærmere bestemte vedtak er truffet eller i ferd med å bli truffet. Det treffes imidlertid ikke noe vedtak om utreiseforbud i disse sakene. Det er heller ingen automatikk i at barnets pass tilbakekalles. Mener barnevernstjenesten at det er fare for at barnet vil bli tatt med til utlandet, må den derfor varsle passmyndigheten slik at passet kan tilbakekalles, jf. passloven § 7 og pass- og ID-kortforskriften § 4-4 andre ledd. Verken barnevernsloven eller passloven gir mulighet til å tilbakekalle eller beslaglegge utenlandske reisedokumenter. I et slikt tilfelle må et eventuelt beslag av et utenlandsk pass vurderes opp mot nødrettsbestemmelsen.

Den som tar et barn ut av landet i tilfeller som nevnt i barnevernsloven § 5-6, kan straffes etter straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse. Brudd på utreiseforbud etter barnevernsloven § 5-6 er videre å anse som bortføring etter Haagkonvensjonen 1980 og Europarådskonvensjonen 1980, og kan derfor også forfølges sivilrettslig.³²

Barnevernsloven § 5-6 kan til en viss grad være egnet til å forhindre skadelige utenlandsopphold. Det forutsetter imidlertid at vilkårene for å iverksette ett eller flere av tiltakene som er nevnt i bestemmelsen, er oppfylt. Vilkaene for disse tiltakene er strenge, og det er et krav om at mindre inngripende tiltak ikke vil være tilstrekkelig, jf. barnevernsloven § 1-5 andre ledd. Bestemmelsen vil derfor ikke kunne forhindre utreise dersom vilkårene for andre barnevernstiltak ikke er oppfylt.

27.2.4 Nektelse og tilbakekall av pass etter passloven

Passloven gir muligheter til å begrense utenlandsreiser for barn som er norske statsborgere, gjennom enten å nekte eller tilbakekalle barnets norske pass.

Etter passloven § 5 tredje ledd bokstav g kan pass til barn nektes utstedt dersom det er grunn til å tro at barnet «vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse». Etter passloven § 7 første ledd bokstav b kan pass tilbakekalles i samme situasjon. Bestemmelsene er særlig utformet med sikte på å forebygge skadelige utenlandsopphold for barn, for eksempel at barn sendes på skoler i utlandet der de utsettes for vold eller overgrep.³³ Bestemmelsen trådte i kraft 19. oktober 2020.

³² Lassen 2023: *Karnov lovkommentar til barnevernsloven § 5-6*.

³³ Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.1.

Det kreves ikke at de *straffbare forholdene* medfører fare for liv og helse. For alternativet «fare for liv eller helse» er det ikke et krav om at faren er alvorlig. Begrepet helse omfatter både fysisk og psykisk helse. Fare for barnets utvikling ble ikke tatt inn som et selvstendig alternativ for å nekte pass med følgende begrunnelse i forarbeidene:

[Det bør] være forholdsvis snevre rammer for når man kan gripe inn i foreldrenes rett til å bestemme om den mindreårige skal ha pass. De forhold bestemmelsen tar sikte på å forhindre, vil klart nok også kunne medføre en fare for barnets utvikling. Samtidig er «fare for liv og helse» begreper med et klarere og mer entydig innhold enn «fare for den mindreåriges utvikling», som skal tolkes vidt. Å inkludere utvikling vil kunne gjøre at det oppstår uklarheter om det for eksempel vil være tilstrekkelig at den mindreårige vil bli sendt på en skole med lavere kvalitet enn norske skoler, om personen vil leve under enklere og strengere forhold eller vil miste kontakt med venner i Norge. Slike forhold bør etter departementets syn ikke alene kunne begrunne passnektelse.³⁴

Sannsynlighetskravet for at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold eller fare for liv eller helse er lavt, nemlig «grunn til å tro». Det er likevel ikke nok at det er en teoretisk mulighet for at barnet vil bli utsatt for slike forhold i utlandet, men det er heller ikke et krav om sannsynlighetsovervekt. Det skal etter forarbeidene legges stor vekt på om barnet selv gir uttrykk for frykt for å bli utsatt for overgrep eller andre straffbare forhold ved reise til utlandet, og en slik bekymring skal i utgangspunktet være nok til at pass kan nektes utstedt.³⁵

Et vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass til barn kan ikke ha lengre varighet enn ett år. Vedtaket kan likevel forlenges med inntil ett år av gangen dersom vilkårene fremdeles er oppfylt, jf. pass- og ID-kortforskriften § 4-3. Det er tilsvarende regler i ID-kortloven om nektelse og tilbakekall av nasjonalt ID-kort med reiserett til barn.

27.2.5 Nektelse og tilbakekall av reisedokumenter etter utlendingslovgivningen

Utlendingsloven § 64 har regler om reisebevis for flyktninger og utlendingspass. En utlending som

³⁴ Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.6.1.3.

³⁵ Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.6.1.1.

får oppholdstillatelse etter reglene om beskyttelse (asyl), skal etter søknad også gis reisebevis for flyktninger for reiser utenfor Norge, jf. § 64 første ledd første punktum. En utlending som har eller gis oppholdstillatelse i riket på grunnlag av søknad om asyl, men uten å ha fått innvilget oppholdstillatelse som flyktning, skal gis utlendingspass dersom utlendingens forhold til hjemlandets myndigheter tilsier det, jf. § 64 andre ledd første punktum. Hovedregelen er at reisebevis for flyktninger og utlendingspass er gyldige for reise til alle land, med unntak av utlendingens hjemland, jf. utlendingsforskriften §§ 12-2 femte ledd og 12-6 femte ledd.

Reisebevis for flyktninger og utlendingspass kan etter utlendingsforskriften kapittel 12 nektes utstedt eller inndras dersom det foreligger forhold som gjør at det ikke ville blitt utstedt pass til norsk statsborger etter passloven § 5.³⁶ Dette omfatter også tilfeller der søkeren er mindreårig og det er grunn til å tro at vedkommende vil bli utsatt for straffbare forhold eller forhold som kan medføre fare for liv eller helse i utlandet.

27.2.6 SIS-loven – registrering i Schengen informasjonssystem

Gjennom Schengen-samarbeidet er Norge en del av et område med felles yttergrense og indre bevegelsesfrihet.³⁷ Ettersom det ikke er grensekontroll mellom Schengen-landene, er de praktiske mulighetene for å forhindre reiser innad i Schengen-området svært begrenset. Ved reiser ut av Schengen-området gjennomføres ytre grensekontroll. Personer som mangler reisedokumenter eller som av andre grunner ikke skal reise ut av Schengen-området, for eksempel fordi de er etterlyst, kan derfor stanses dersom de forsøker å krysse yttergrensen.

Et viktig verktøy som benyttes i grensekontrollen er Schengen informasjonssystem (SIS), som er et digitalt register der medlemsstatene i Schengen-samarbeidet kan registrere og søke i konkrete opplysningskategorier for nærmere bestemte formål. Politiet kan søke i systemet blant annet ved ytre grensekontroll og ved etterforskning av straffesaker. Systemet er regulert i lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven), som implementerer tre EU-forordninger om

systemet.³⁸ SIS-loven er nylig revidert for å implementere de nyeste forordningene i norsk rett. Lovendringene trådte i kraft 7. mars 2023 og forordningene gjelder som norsk lov.

SIS-forordningene regulerer uttømmende hvilke opplysninger som kan eller skal registreres i SIS. Det er som hovedregel ikke obligatorisk å registrere opplysninger i SIS.³⁹ Etter forordning (EU) 2018/1862 (heretter politisamarbeidsforordningen) artikkel 21 nr. 1 og forordning (EU) 2018/1861 artikkel 21 nr. 1 må det før en melding registreres eller forlenges, vurderes om saken er adekvat, relevant og viktig nok (*adequate, relevant and important enough*) til at meldingen bør registreres.

Forordning (EU) 2018/1862 artikkel 32 åpner for at det kan registreres opplysninger om nærmere bestemte sårbare personer, både barn og voksne, som må forhindres i å reise (*need to be prevented from travelling*) ut av Schengen-området. Registrering etter artikkel 32 er ikke obligatorisk.

De relevante delene av artikkel 32 lyder:

1. Alerts on the following categories of persons shall be entered in SIS at the request of the competent authority of the issuing Member State:
[...]
- (c) children at risk of abduction by a parent, a family member or a guardian, who need to be prevented from travelling;
- (d) children who need to be prevented from travelling owing to a concrete and apparent risk of them being removed from or leaving the territory of a Member State and:
 - (i) becoming victims of trafficking in human beings, or of forced marriage, female genital mutilation or other forms of gender-based violence;
 - (ii) becoming victims of or involved in terrorist offences; or

³⁶ Bestemmelsene er § 12-1 første ledd bokstav a, § 12-4 tredje ledd bokstav a, § 12-5 femte ledd bokstav a og § 12-8.

³⁷ Samtlige EU-land, bortsett fra Irland, Kypros, Bulgaria, Romania og Kroatia, deltar i Schengen-samarbeidet. I tillegg er Norge, Island, Sveits og Liechtenstein assosierte medlemmer av samarbeidet.

³⁸ Forordning (EU) 2018/1862 om opprettelse, drift og bruk av Schengen informasjonssystem (SIS) innenfor politisamarbeid og strafferettslig samarbeid; forordning (EU) 2018/1861 om opprettelse, drift og bruk av Schengen informasjonssystem (SIS) på området inn- og utreisekontroll; forordning (EU) 2018/1860 om bruk av Schengen informasjonssystem i forbindelse med retur av tredjestatsborgere med ulovlig opphold.

³⁹ Et unntak er at registrering av meldinger om «tredjestatsborgere som er gjenstand for en beslutning om tilbakesending» er obligatorisk, jf. forordning (EU) 2018/1860 artikkel 3.

- (iii) becoming conscripted or enlisted into armed groups or being made to participate actively in hostilities;
- (e) vulnerable persons who are of age and who need to be prevented from travelling for their own protection owing to a concrete and apparent risk of them being removed from or leaving the territory of a Member State and becoming victims of trafficking in human beings or gender-based violence.

Før det kan registreres opplysninger etter nr. 1 bokstav c (barnebortføring) må det være gjort en beslutning av en kompetent myndighet, herunder rettsmyndigheter med kompetanse i saker om foreldreansvar. Det må foreligge en konkret og åpenbar fare for at barnet umiddelbart kan bli tatt ulovlig ut av landet, jf. nr. 3. Registrering etter bokstav d og e krever at det foreligger en beslutning fra en kompetent myndighet, inkludert rettslige myndigheter. Behovet for å opprettholde meldingene skal vurderes regelmessig, jf. nr. 5. Meldingene kan registreres for ett år av gangen, jf. artikkel 53 nr. 4. Meldinger etter nr. 1 bokstav d og e skal slettes senest når barnet blir myndig, med mindre meldingen opprettholdes på annet grunnlag, jf. artikkel 32 nr. 7.

Verken SIS-loven eller SIS-forskriften regulerer hvilke beslutninger truffet av norske myndigheter som kan registreres i SIS etter artikkel 32 nr. 1 bokstav c, d eller e. Forarbeidene sier heller ingenting om hvilke beslutninger som kan registreres.⁴⁰ Utvalget legger til grunn at artikkel 32 nr. 1 bokstav c (fare for barnebortføring) åpner for å registrere opplysninger om utreiseforbud ilagt av retten etter barnelova § 41, men per i dag registreres ikke slike kjennelser i SIS. Utvalget kan ikke se at det finnes hjemler i norsk rett for å ilegge utreiseforbud for voksne personer som står i fare for å bli offer for menneskehandel eller utsatt for kjønnsbasert vold, jf. artikkel 32 nr. 1 bokstav e, og slike opplysninger kan derfor ikke registreres i dag.

Når en medlemsstat ved et søk får treff på en person som er registrert etter artikkel 32, skal staten som får treff og staten som har registrert meldingen utveksle utfyllende informasjon for å avgjøre hvilke tiltak som skal iverksettes, jf. politisamarbeidsforordningen artikkel 33. Medlemsstaten som får et treff, kan, i samsvar med sin nasjonale rett, flytte barnet til et trygt sted for å forhindre

dre videre reise. Tiltak skal treffes i tråd med barnets beste, og beslutningen skal tas umiddelbart og senest tolv timer etter at barnet ble lokalisert, i samråd med de relevante barnevernsmyndigheter, når det er relevant.

27.3 Andre lands rett

27.3.1 Danmark

Barnets lov regulerer det danske barnevernet. Loven har ingen regler som åpner for å ilegge utreiseforbud for barn og unge.⁴¹

Etter den danske passloven § 2 stk. 1 nr. 5 kan politiet nekte å utstede pass eller inndra et allerede utstedt pass når «der er grund til at antage, at det pågældende barn ellers vil blive sendt til udlandet til forhold, der bringer den pågældendes sundhed eller udvikling i alvorlig fare».⁴² Etter § 2 stk. 1 nr. 6 kan pass nektes utstedt eller inndras når «der er grund til at antage, at det pågældende barn ellers vil blive sendt til udlandet for at indgå ægteskab eller for at indgå i en religiøs vielse uden borgerlig gyldighed eller i et andet ægteskabslignende forhold». Et vedtak om nektelse eller tilbakekall etter disse alternativene kan etter stk. 2 ikke ha lengre varighet enn ett år, men kan forlenges med inntil ett år om gangen. Vedtaket kan bare gjelde fram til barnet fyller 18 år. Det er gitt tilsvarende regler for å nekte å utstede reiselegitimasjon til mindreårige utlendinger i udlændingeloven § 39 a stk. 3 nr. 5 og stk. 8.

Som omtalt i kapittel 14 setter også den danske straffeloven § 215 a straff for foreldre som sender barn til utlandet til forhold som medfører alvorlig fare for liv eller helse.

27.3.2 Sverige⁴³

Den 1. juli 2020 innførte Sverige et sivilrettslig utreiseforbud i saker om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i lag (1990:52) med særskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Hovedregelen om utreiseforbud finnes i LVU 31 a §:

Om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas,

⁴¹ LBK nr. 83 af 25/01/2024., som trådte i kraft i januar 2024.

⁴² LBK nr. 76 af 19/01/2017.

⁴³ Svensk lovforslag om utvidet utreiseforbud som omtales i dette punktet er vedtatt med virkning fra 1. juni 2024, se Betänkande 2023/24:SoU24.

⁴⁰ Prop. 226 L (2020–2021).

ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).

Etter bestemmelsen skal det vedtas utreiseforbud når det er risiko for at et barn tas med til utlandet eller forlater Sverige med sikte på å inngå ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse eller bli kjønnslemlestet. Ifølge forarbeidene⁴⁴ er regelen i tråd med retten til å forlate sitt eget land etter EMK tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2.

Kravet til *påtaglig risiko* innebærer at det må foreligge konkrete omstendigheter som tilsier at det er en risiko for at barnet føres utenlands eller forlater Sverige for å inngå ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse eller for å bli kjønnslemlestet.⁴⁵ Det stilles ikke krav om sannsynlighetsovervekt, men det er heller ikke tilstrekkelig med en subjektiv antakelse om at det er en risiko for at barnet føres utenlands eller forlater Sverige for å inngå ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse eller for å bli kjønnslemlestet. Det er heller ikke nok med en ubetydelig, uklar eller fjern risiko.⁴⁶

Et vedtak om utreiseforbud treffes av forvaltningsdomstolen etter søknad fra socialnämnden i kommunen, jf. LVU 31 b §. Dette er samme ordning som for andre tvangstiltak etter LVU. Socialnämnden har også rett til å treffe vedtak om midlertidig reiseforbud der det ikke er tid til å avvente rettens beslutning, jf. LVU 31 d §. Beslutning om midlertidig reiseforbud skal bringes inn for retten innen én uke fra beslutningen ble truffet, jf. 31 e §. Socialnämnden skal innen seks måneder fra beslutning om utreiseforbud ble truffet, vurdere om det skal opphøre, jf. 31 c §. Spørsmålet skal vurderes fortløpende innen seks måneder fra forrige vurdering.

Etter 31 i § kan socialnämnden gjøre unntak fra forbudet for en enkeltreise, dersom den konkrete reisen ikke innebærer noen risiko for at barnet føres ut av Sverige for å inngå ekteskap eller bli kjønnslemlestet.

Brudd på utreiseforbud kan etter LVU 45 § straffes med fengsel i inntil to år. Straffebudet er ikke begrenset til noen bestemt personkrets.

Dersom et barn ilegges utreiseforbud, kan barnets svenske pass tilbakekalles, jf. passlagen (1978:302) 7 a §. Loven åpner ikke for å nekte eller tilbakekalle pass til barn dersom det ikke er truffet vedtak om utreiseforbud. Det er heller ikke gitt

regler om beslag eller andre måter å forhindre at et utenlandsk pass benyttes til utreise, for eksempel der barnet har dobbelt statsborgerskap.

Ifølge utredningen Ds 2022:9 *Ett utvidgat utreseförbud för barn* var det i årene 2020 og 2021 totalt 43 saker om utreiseforbud for forvaltningsdomstolen. Av disse ble 33 utreiseforbud ilagt for totalt 35 barn. Alle de ilagte utreiseforbudene gjaldt jenter. De fleste avgjørelsene gjaldt risiko for tvangsekteskap. I de fleste sakene var det også andre barnevernstiltak som ble prøvd for forvaltningsdomstolen samtidig, men det finnes også eksempler på at utreiseforbud var det eneste tiltaket.⁴⁷

Den svenske regjeringen har nylig fremmet et lovforslag om å utvide mulighetene for å ilegge utreiseforbud etter LVU 31 a §.⁴⁸ Etter forslaget skal det også kunne ilegges utreiseforbud dersom det er *påtaglig risiko* for at barnets helse eller utvikling skades på grunn av nærmere bestemte omstendigheter. Det kan dreie seg om risiko for fysisk eller psykisk mishandling, utilbørlig utnyttelse, omsorgssvikt eller andre forhold i bomiljøet. Det kan også dreie seg om den unges misbruk av vanedannende stoffer, kriminell aktivitet eller annen sosialt nedbrytende atferd. Forslaget skal etter planen tre i kraft 1. juni 2024, og lyder:

Ett utreseförbud ska meddelas för den som är under 18 år, om det finns en påtaglig risk för att

1. han eller hon förs utomlands eller lämnar Sverige, och
2. hans eller hennes hälsa eller utveckling skadas under utlandsvistelsen på grund av
 - fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i boendemiljön, eller
 - eget missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Ett utreseförbud ska också meddelas om det finns en påtaglig risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse.

Regjeringen legger til grunn at et utreiseforbud er et mindre inngripende tiltak enn omsorgsovertakelse.⁴⁹ Barnets samtykke til reisen skal ikke

⁴⁴ Prop. 2019/20:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet* punkt 6.2.

⁴⁵ Prop. 2019/20:131 punkt 6.3.1.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ds 2022:9 punkt 5.1.2.

⁴⁸ Prop. 2023/24:72 *Ett utvidgat utreseförbud för barn*.

⁴⁹ Prop. 2023/24:72 side 12.

være til hinder for at det ilegges et utreiseforbud. Videre anser regjeringen at et utreiseforbud som skulle bygge på at barnet motsetter seg en utenlandsreise innebærer risiko for at tiltaket blir virkningsløst. Det kan være vanskelig for barn på generelt grunnlag å motsette seg foreldrenes vilje, men spesielt i familier der det finnes en æresrelatert kontekst eller som på annet sett er kontrollerende.⁵⁰

27.3.3 Storbritannia

England og Wales innførte i 2008 en sivilrettslig ordning med beskyttende kjennelser for å forhindre tvangsekteskap, såkalte *Forced marriage protection orders (FMPO)*. Kjennelsen avses av en særdomstol (familiedomstol). Ordningen gjelder for både barn og voksne. FMPO ble opprinnelig etablert som et alternativ til kriminalisering av tvangsekteskap. Tvangsekteskap ble kriminalisert i 2014 som en følge av at Storbritannia sluttet seg til Istanbul-konvensjonen.

FMPO er regulert i Family Law Act 1996 del 4A. Loven regulerer ikke nærmere hva kjennelsen kan inneholde, ut over at den kan inneholde forbud, restriksjoner, krav eller andre vilkår som retten mener er passende for formålet med kjennelsen (paragraf 63B nr. 1). Vilkårene kan omfatte handlinger utenfor England og Wales, i tillegg til eller i stedet for handlinger i disse landene. Vilkårene kan gjelde ikke bare de som selv står for tvangen, men også personer som er eller kan bli involvert på andre måter.

Eksempler på vilkår som er ilagt er forbud mot å ta noen ut av landet, påbud om å levere inn pass,⁵¹ reisedokumenter, identitetspapirer, fødselsattest og lignende til oppbevaring hos offentlige myndigheter og forbud mot å utstede nytt pass. En kjennelse kan også innebære et påbud om å returnere en person tilbake til England eller Wales. Kjennelsen kan også inneholde begrensninger for ekteskapsinngåelse, for eksempel at det må meldes fra til myndigheter i forkant av forlovelse eller inngåelse av ekteskap, eller et forbud rettet mot foreldre mot at en ungdom inngår ekteskap, uavhengig om tvang er involvert.⁵²

Kjennelsen kan gis for en bestemt tidsperiode eller inntil den endres eller oppheves, jf. paragraf 63F. Brudd på en FMPO er straffbart og har en strafferamme på inntil fem år.

⁵⁰ Prop. 2023/24:72 side 19.

⁵¹ Utvalget er ikke kjent med om dette også kan omfatte utenlandske pass.

⁵² Bakketeig og Dullum 2019: side 20.

Ordningen er lite brukt i praksis, selv om antallet kjennelser har økt jevnt siden innføringen av tiltaket. I 2018 ble det ilagt 324 FMPO-er.⁵³

En lignende ordning med beskyttende kjennelser finnes for kjønnslemlestelse, såkalt *Female genital mutilation protection order (FGMPO)*. Ordningen er regulert i Female Genital Mutilation Act 2003 Schedule 2 del 1 (England og Wales) og del 2 (Nord-Irland). Reglene tilsvarer i stor grad reglene for FMPO. Ordningen er aktuell både for jenter og voksne kvinner. Utvalget har ikke informasjon om hvor mange FGMPO-er som ilegges årlig.

27.4 Utvalgets vurderinger og forslag

27.4.1 Utreiseforbud

Utvalgets flertall, utvalgsleder Sinding Aasen og medlemmene Christoffersen, Dinardi, El Abassi, Eritsland, Friberg og Martnes, foreslår at det innføres en hjemmel i barnevernsloven for å ilegge forbud mot at et barn tas med eller sendes ut av landet når det er fare for skadelige utenlandsopphold, heretter *utreiseforbud*. Det finnes allerede noen ordninger som kan bidra til å forhindre skadelige utenlandsopphold etter gjeldende rett, men utvalgets flertall mener disse ikke gir barn tilstrekkelig beskyttelse og rettsvern.

Barnelova § 41 er ett av flere virkemidler for å forhindre utreise, og er den klareste hjemmelen for utreiseforbud for barn. Utreiseforbud kan ilegges uavhengig av barnets eller foreldrenes statsborgerskap, slik at også personer uten norsk statsborgerskap kan omfattes av forbudet. Utreiseforbud etter barnelova gir ikke en klar hjemmel for å nedlegge utreiseforbud dersom begge foreldre ønsker reisen for barnet eller det er på det

Boks 27.1 Hva er problemet?

Når barn og unge først befinner seg i utlandet, er det ofte begrenset hva norske myndigheter kan gjøre for å hjelpe. Dagens regelverk er ikke tilstrekkelig for å forhindre at barn tas med, sendes eller etterlates i utlandet til forhold som kan være til skade for barnet. Barnevernstjenesten og politiet har ikke tilstrekkelige virkemidler når et barn står i fare for å bli utsatt for skadelig utenlandsopphold.

⁵³ Bakketeig og Dullum 2019: side 50.

rene at oppholdet er midlertidig og barnet vil returnere til Norge. Utreiseforbudet er imidlertid ikke et godt egnet virkemiddel dersom begge foreldre ønsker reisen for barnet eller det er på det rene at oppholdet er midlertidig og barnet vil returnere til Norge. Det er dermed mange tilfeller hvor barn kan være i fare for et skadelig utenlandsopphold, men hvor bestemmelsen ikke kan anvendes. Utreiseforbud etter bestemmelsen framstår ikke som tilstrekkelig godt virkemiddel for barnevernstjenesten eller politiet i saker hvor det er behov for å beskytte barnet.

Barnevernsloven § 5-6 om forbud mot å ta barnet ut av Norge, kan til en viss grad være egnet til å forhindre skadelige utenlandsopphold. Det forutsetter imidlertid at vilkårene for å treffe vedtak om ett eller flere av tiltakene som er nevnt i bestemmelsen, er oppfylt. Vilkaene for disse tiltakene er strenge, og det er et krav om at mindre inngripende tiltak ikke vil være tilstrekkelig, jf. barnevernsloven § 1-5 andre ledd. Bestemmelsen vil derfor ikke kunne forhindre utreise dersom vilkårene for andre barnevernstiltak ikke er oppfylt.

Bestemmelsene i passloven om nektelse og tilbakekall av pass kan bidra til å forhindre reiser til land utenfor Schengen-området av hensyn til barnet selv, dersom barnet er norsk statsborger. Barn som har dobbelt statsborgerskap eller er utenlandske statsborgere, vil ikke kunne forhindres i å reise etter bestemmelsene. Nektelse eller tilbakekall av pass innebærer ikke et utreiseforbud. Det er heller ingen sanksjoner mot utenlandsreiser med barnet der barnet er nektet pass eller et utstedt pass er tilbakekalt.

Bestemmelsene i utlendingslovgivningen om nektelse og tilbakekall av reisedokumenter kan bidra til å forhindre reiser til land utenfor Schengen-området for barn som har reisedokumenter utstedt av utlendingsmyndighetene. Men heller ikke disse reglene innebærer noe utreiseforbud, og det er ingen sanksjoner mot utenlandsreiser med barnet der barnet er nektet reisedokumenter eller der barnets utstedte reisedokument er tilbakekalt.

Utvalgets flertall mener at utreiseforbud er et egnet og nødvendig beskyttelsestiltak for å forebygge at barn blir utsatt for skadelige utenlandsopphold. Forbudet kan bidra til å forhindre konkrete reiser. I tillegg kan eksistensen av slike beskyttelsestiltak, samt muligheten til å sanksjonere brudd på tiltaket, bidra til å endre holdningene til foreldre som vurderer å sende barnet sitt til utlandet der forholdene kan medføre alvorlig fare for barnet. Dette kan på sikt bidra til at det skjer færre slike reiser. Utvalgets flertall mener at

de svenske reglene om utreiseforbud ilagt gjennom barnevernssporet er et godt utgangspunkt for lignende regler i norsk rett.

Som tidligere omtalt hører det under foreldreansvaret å ta avgjørelser både om midlertidige utenlandsopphold og om permanent flytting for et barn. Foreldre står i utgangspunktet fritt til å bestemme at deres barn skal bo eller oppholde seg i land med konflikter og krig, i land med lavere levestandard eller der det gjelder strengere normer og restriksjoner for hva barn og kvinner kan gjøre, for eksempel et land der jenter og kvinner har mer begrenset bevegelsesfrihet enn menn. Samtidig ligger det utenfor foreldreansvaret og omsorgsplikten i barnelova å utsette sine barn for alvorlig fare. Foreldrene må også ta hensyn til barnets beste, herunder hensyn til barnets selvstendige rett til et privatliv og familieliv.

Utvalget mener det er viktig at barnevernstjenesten har egnede virkemidler i saker hvor det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utsatt for et skadelig utenlandsopphold. Når barnevernstjenesten får meldinger om slike mulige opphold, mener utvalgets flertall at det også må sikres at tjenesten har tilstrekkelige virkemidler til å kunne gripe inn og forhindre den forestående reisen. Dette kan gjøres ved å innføre en mulighet til å nedlegge et utreiseforbud, hjemlet i barnevernsloven.

Utvalgets flertall erkjenner at det er en risiko for at foreldre velger å ta med barnet ut av landet før det er truffet vedtak om utreiseforbud, dersom de blir kjent med at et slikt vedtak er under forberedelse. Tiltaket vurderes likevel som et nødvendig og egnet forebyggende tiltak.

27.4.2 Hvilke barn bør utreiseforbud gjelde for?

Det foreslåtte utreiseforbudet er bare aktuelt for barn som har vanlig bosted i Norge, jf. barnevernsloven § 1-2 andre ledd. Barnevernsloven åpner for at det kan treffes vedtak om akutttiltak for barn som oppholder seg i Norge, men har vanlig bosted i en annen stat, jf. § 1-2 fjerde ledd. Etter flertallets syn bør det ikke kunne treffes akuttvedtak om utreiseforbud for denne gruppen barn. Det vil kunne være uforholdsmessig inngripende å nekte utreise for disse barna når de ikke har vanlig bosted i Norge, da et utreiseforbud vil umuliggjøre retur til barnets vanlige bostedsland. Det kan likevel tenkes situasjoner der barnet risikerer for eksempel kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, menneskehandel eller andre svært alvorlige handlinger. Så lenge barnet befinner seg innenfor

norsk jurisdiksjon, har staten et menneskerettslig ansvar for barnet og har plikt til å iverksette andre tiltak for å hindre at dette skjer, jf. blant annet barnevernsloven § 1-2 fjerde ledd. Reglene om nødrett vil også kunne komme til anvendelse.

Når et barn er i «alvorlig fare», har barnevernstjenesten imidlertid plikt til å varsle staten der barnet har bosted etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 36. Plikten gjelder uavhengig av om landet er tilsluttet konvensjonen eller ikke.

Utvalget foreslår at tiltaket gjelder for barn inntil fylte 18 år. Utvalget er kjent med at unge voksne også utsettes for skadelige utenlandsopphold, selv om de er myndige og selv kan avgjøre om de skal reise.⁵⁴ Utvalget har derfor vurdert om det bør innføres en mulighet for å videreføre tiltaket etter fylte 18 år som ettervernstiltak, jf. barnevernsloven § 3-6. Når ungdommen blir myndig, bestemmer vedkommende over seg selv. Foreldrenes rett til å bestemme hvor ungdommen skal bo eller oppholde seg opphører, og myndige personer må selv samtykke til å få utstedt reisedokumenter. Ettervernstiltak for personer over 18 år er frivillige. Dersom utreiseforbud skal kunne ilegges eller videreføres for unge over 18 år, må ungdommen samtykke, jf. barnevernsloven § 3-6 første ledd. Dette innebærer en risiko for at ungdommen blir presset eller tvunget til ikke å samtykke i tiltaket. Hvis foreldrene tvinger eller truer ungdommen med på en utenlandsreise, vil dette kunne rammes av straffebudene om trusler eller tvang. Utvalgets flertall har etter dette kommet til at utreiseforbud ikke bør kunne ilegges som et frivillig hjelpetiltak for ungdom over 18 år. At ungdommen informeres om at utreiseforbudet vil opphøre ved fylte 18 år, samt at ungdommen eventuelt får hjelp og støtte gjennom andre tiltak, vil antakeligvis være en mer hensiktsmessig løsning enn å åpne for å ilegge utreiseforbud for voksne personer.

27.4.3 Vilkår for å ilegge utreiseforbud

Utvalgets flertall mener at utreiseforbud bare bør kunne ilegges i spesifikke situasjoner. Etter forslaget skal utreiseforbud kunne ilegges der barnet risikerer ett eller flere av følgende tilfeller i utlandet:

1. å bli utsatt for forhold som medfører alvorlig fare for liv eller helse,

2. å bli utsatt for forhold som nevnt i § 5-1 bokstav a til d (alvorlig omsorgssvikt), eller
3. foreldre eller andre omsorgspersoner vil frata barnet muligheten til grunnleggende utdanning.

Dette samsvarer med hvilke utenlandsopphold som utløser meldeplikt, jf. forslaget til endringer omtalt i kapittel 36.

Alvorlig fare for barnets liv eller helse vil omfatte tilfeller som nevnt i utvalgets forslag til straffeloven § 269 om skadelige utenlandsopphold, se utredningen kapittel 14. Det omfatter derfor alvorlig fare for at barnet vil bli utsatt for noen av de straffbare handlingene som er listet opp i utvalgets forslag til straffeloven ny § 269, som vold, tvang, trusler, tvangsekteskap, frihetsberøvelse, kjønnslemlestelse eller mishandling i nære relasjoner. Det har ikke betydning om handlingene er straffbare i det landet barnet risikerer å bli sendt til. I tillegg omfattes forhold som ikke nødvendigvis er straffbare. Alvorlig fare for *liv* vil for eksempel omfatte tilfeller der det er risiko for at barnet ikke vil få strengt nødvendig helsehjelp eller der det er en risiko for at barnet blir sendt til eller etterlatt i et krigsrammet konfliktområde.

Med *helse* forstås både fysisk og psykisk helse. Alvorlig fare for helse kan omfatte tilfeller der barnet ikke vil få helt nødvendig helsehjelp, eller der det er risiko for at barnet utsettes for undertrykkelse, «oppdragelsesreiser» eller konverteringsterapi på grunn av sin legning eller kjønnsidentitet. At barnet blir etterlatt alene i utlandet uten kjente omsorgspersoner rundt seg eller blir isolert fra omverdenen vil også kunne innebære en alvorlig fare for barnets fysiske og psykiske helse.

Utvalgets flertall har vurdert om utreiseforbud også bør kunne ilegges der det er alvorlig fare for barnets utvikling, som er beskyttet av barnekonvensjonen artikkel 6. Utvalget mener at bestemmelsen bør inneholde en mer presis beskrivelse av hvilke farer barnet risikerer å bli utsatt for. Utvikling, slik det er tolket av Barnekomitéen,⁵⁵ er et vidt begrep, og alvorlig fare for barnets *utvikling* er delvis overlappende med alvorlig fare for barnets psykiske helse. I lys av hvor inngripende tiltaket kan være, er fare for utvikling et for upresist begrep. Det vises til omtalen av utviklingsbegrepet i kapittel 14 om straff for utenlandsopphold. I stedet mener utvalgets flertall at også nærliggende fare for at barnet blir utsatt for alvorlig

⁵⁴ Se blant annet kompetanseteamets årsrapport 2022 og Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020.

⁵⁵ FNs barnekomité 2003, *General comment No. 5*: avsnitt 12; FNs barnekomité 2016, *General comment No. 20*: avsnitt 15.

omsorgssvikt, bør kunne medføre utreiseforbud. Dette kan eksempelvis omfatte tilfeller der det er fare for at barnet blir plassert hos personer som ikke vil ivareta barnets behov for kontakt og trygghet, at det blir holdt borte fra den andre forelderen ved barnebertføring, eller at det er en risiko for at barnet vil havne i en situasjon der det må begå alvorlig kriminalitet eller leve i et miljø der alvorlig kriminalitet begås.

Retten til utdanning er en helt sentral rettighet for ivaretagelse av barnets rett til utvikling og anses både som en sivil og politisk rettighet og en økonomisk, sosial og kulturell rettighet.⁵⁶ Utvalgets flertall mener derfor at det bør kunne ilegges utreiseforbud dersom det er nærliggende fare for at barnet vil bli fratatt muligheten til grunnleggende utdanning i utlandet, fordi foreldre eller andre omsorgspersoner aktivt motarbeider at barnet får skolegang. Det må foreligge objektive holdpunkter og sannsynlighetsovervekt for slik motarbeidelse. Med grunnleggende utdanning menes utdanning som barnet har rett og plikt til etter barnekonvensjonen artikkel 28 og 29 og EMKs tilleggsprotokoll 1 artikkel 2. Det vil ikke være tilstrekkelig til å ilegge utreiseforbud at utdanningen vil ha lavere kvalitet eller være mindre omfattende enn utdanningen barnet ville fått i Norge, eller at utenlandsoppholdet vil medføre et kortvarig avbrudd i utdanningsløpet. Det må være nærliggende fare, det vil si sannsynlighetsovervekt, for at foreldre eller andre omsorgspersoner vil frata barnet muligheten til grunnleggende utdanning.

Utvalgets flertall har vurdert om utreiseforbud bør kunne ilegges der et barn over 12 år ikke samtykker til et utenlandsopphold eller flytting utenlands uten en forelder med foreldreansvar, jf. barnelova §§ 40 og 41. Et utreiseforbud i slike situasjoner ville kunne bidra til å gi barnets samtykke rett en reell virkning. Utvalgets flertall er likevel usikre på effekten av en slik bestemmelse. Det kan være vanskelig for et barn å la være å samtykke, og barnet vet heller ikke alltid hva det samtykker til. Enkelte barn som vokser opp i en lydighetskultur, vil ikke nødvendigvis ha forutsetninger for å fortelle at det ikke ønsker reisen. Et utreiseforbud der barnet ikke samtykker til å reise uten en forelder kan også medføre en del praktiske utfordringer. Foreldrene vil kunne ombestemme seg og velge å reise sammen med barnet, noe som gjør at utreiseforbudet må opphe-

ves. Det er heller ingen garanti mot at foreldrene etterlater barnet alene i utlandet. Utvalgets flertall har derfor landet på at manglende samtykke ikke bør være et selvstendig vilkår for å ilegge utreiseforbud, men at det vil kunne være et moment i vurderingen av om bestemmelsens øvrige vilkår er oppfylt. Dersom barnet uttrykker bekymring for hva som kan skje i utlandet, må dette tillegges stor vekt i vurderingen av om utreiseforbud skal ilegges.

Etter forslaget må det være «nærliggende fare» for at barnet vil bli sendt til utlandet til forhold som nevnt i bestemmelsen for at utreiseforbud kan ilegges. Vilkåret om «nærliggende fare» benyttes blant annet i barnevernsloven § 3-4 om pålegg om hjelpetiltak, og ifølge forarbeidene til denne bestemmelsen må det være en «reell risiko».⁵⁷ Tilsvarende vil gjelde for utreiseforbud. Kravet innebærer at det som utgangspunkt må være sannsynlighetsovervekt for at barnet vil bli sendt på en slik reise, men der faren framstår som konkret og svært alvorlig kan en lavere sannsynlighetsgrad aksepteres.⁵⁸ Dette kan være dersom det barnet risikerer å bli utsatt for er svært alvorlig. Det gjelder for eksempel fare for kjønnslemlestelse, seksuelle overgrep, menneskehandel eller tvangsekteskap. Det må vurderes konkret om vilkåret er oppfylt i den enkelte saken. I denne vurderingen må det blant annet legges vekt på om et utenlandsopphold er nært forestående eller om det foreligger konkrete reiseplaner. Det må også legges stor vekt på om barnet uttrykker bekymring for hva som vil skje under oppholdet.

Utvalgets flertall har vurdert både en lavere og en høyere terskel for å ilegge utreiseforbud. Et lavt krav til sannsynlighet kan være å stille krav om at det må være «grunn til å tro» at barnet vil bli utsatt for et skadelig utenlandsopphold. Ved et slikt krav må det foreligge en konkret begrunnet bekymring for at barnet befinner seg i en situasjon som omtalt i bestemmelsen, uten at det er et krav om sannsynlighetsovervekt eller sikker viten. «Grunn til å tro» brukes blant annet i passloven § 5 tredje ledd bokstav g om nektelse av pass til barn. I forarbeidene er det presisert at det kreves objektive holdpunkter, slik at en teoretisk mulighet ikke er nok.⁵⁹ Det må foreligge noe i det konkrete saksforholdet som gir grunn til å tro at

⁵⁷ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 3-4.

⁵⁸ Sammenlign med Lassen 2023: *Karnov lovkommentar til barnevernsloven § 6-6* om vedtak om plassering i institusjon når det er fare for at barnet kan utnyttes til menneskehandel.

⁵⁹ Prop. 126 L (2018–2019) merknader til passloven § 5.

⁵⁶ Jf. blant annet Grunnloven § 109, EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 2, ØSK artikkel 13 og barnekonvensjonen artikkel 28 og 29.

barnet vil bli sendt på et utenlandsopphold som medfører alvorlig fare for barnets liv, helse eller utvikling. Faren må være «nærliggende og reell», jf. det tilsvarende vilkåret i straffeprosessloven § 222 a.⁶⁰ Om terskelen legges til *grunn til å tro* kreves det i utgangspunktet ikke mer enn det som kreves for å utløse meldeplikt, jf. barnevernsloven § 13-2. Etter denne bestemmelsen kreves det ikke sikker viten, men en vag mistanke er ikke nok.⁶¹ I lys av at et utreiseforbud er et inngripende tiltak, mener utvalgets flertall at et krav om grunn til å tro vil være en for lav terskel.

En høyere terskel ville vært å stille krav om at det er *overveiende sannsynlig* at barnet vil bli sendt eller tatt med til utlandet til forhold som medfører alvorlig fare for barnets liv, helse eller utvikling. Overveiende sannsynlig benyttes i barnevernsloven § 5-1 første ledd bokstav d til f om omsorgsovertakelse. I Prop. 133 L (2020–2021) framgår det at det etter bokstav e «må være lite tvil» om at foreldrene ikke vil kunne ivareta omsorgen for barnet.⁶² Med et slikt sannsynlighetskrav skal det mye til før terskelen for å treffe vedtak om utreiseforbud er nådd, og det kan gjøre at bestemmelsen ikke får den preventive effekten den er tiltenkt.

Utvalgets flertall anbefaler derfor at terskelen settes til at det må være nærliggende fare for at barnet vil bli sendt på et opphold som medfører forhold som listet opp i bestemmelsen. Det skal ikke være noen automatikk i at det nedlegges utreiseforbud fordi et barn skal reise til et bestemt land eller område der det for eksempel forekommer at barn blir kjønnslemlestet eller giftet bort. Med bakgrunn i undersøkelser i saken må det gjøres en konkret vurdering av om vilkårene for utreiseforbud er oppfylt og om det faktisk er nærliggende fare for at det konkrete barnet vil bli sendt på et utenlandsopphold som medfører slike farer som bestemmelsen omfatter.

Utreiseforbud skal ikke ilegges dersom andre, mindre inngripende tiltak vil være tilstrekkelige, for eksempel dersom foreldrestøttende (omsorgsendrende) hjelpetiltak vil være nok til at foreldrene ikke går videre med planene om å sende barnet på et skadelig utenlandsopphold. I vurderingen av om mindre inngripende tiltak vil være tilstrekkelig, må det tas i betraktning om det er en risiko for at barnet blir sendt ut av landet hvis det settes i verk andre tiltak enn utreiseforbud. Det er

også relevant å sette inn hjelpetiltak eller andre tiltak samtidig med et utreiseforbud, slik at planene om å sende barnet på et skadelig utenlandsopphold endres på sikt. Slike samtidige tiltak vil kunne gjøre at utreiseforbudet opprettholdes i kortere tid enn om det ilegges alene, og vil dermed gjøre det mindre inngripende.

27.4.4 Utreiseforbudets varighet

I tråd med EMDs praksis, omtalt i punkt 27.2.1 ovenfor, må det sikres at utreiseforbudet ikke varer lenger enn nødvendig, og det må være nødvendig og forholdsmessig i hele perioden det varer. Det må derfor jevnlig revurderes om vilkårene for utreiseforbudet er oppfylt. Dette kan sikres ved at vedtaket gjøres tidsbegrenset, og at vedtaket kan fornyes eller forlenges dersom vilkårene fremdeles er oppfylt.

Vedtaket varighet bør ses i sammenheng med sannsynlighetskravet. Jo lavere terskel for å illegge forbud, jo hyppigere bør vedtaket revurderes. Utvalgets flertall mener at vedtaket bør revurderes minst hver sjettede måned, for å sikre at vedtaket ikke opprettholdes lenger enn nødvendig. Hvis bekymringen som ligger til grunn for vedtaket ikke lenger er til stede, må vedtaket oppheves selv om den tidsbegrensede varigheten ikke har utløpt.

27.4.5 Muligheter for unntak fra utreiseforbudet

Utvalgets flertall mener at det bør åpnes for unntak fra utreiseforbudet for konkrete utenlandsreiser som ikke medfører noen fare for barnet, som skoleturer og lignende. Dette vil gjøre at forbudet ikke blir mer inngripende enn nødvendig. Et slikt unntak er mulig etter de svenske reglene, jf. LVU 31 i §. Utvalgets flertall legger til grunn at kompetansen til å gjøre unntak fra utreiseforbudet bør legges til barnevernstjenesten, på samme måte som barnevernstjenesten kan samtykke til utenlandsreiser i saker som er nevnt i barnevernsloven § 5-6 om forbud mot å ta barnet med ut av landet. Å legge kompetansen til nemnda vil kunne gjøre at det tar uforholdsmessig lang tid å få det nødvendige samtykket.

Dersom det gjøres unntak fra utreiseforbudet for en enkeltreise, kan det være nødvendig å utstede midlertidige reisedokumenter. Passloven § 5 femte ledd åpner for å utstede pass med begrenset gyldighetstid og begrenset gyldighetsområde selv om en person er omfattet av en skjønnsmessig passhindringsgrunn. Dette kan

⁶⁰ Se Rt. 1998 s. 1638 og Rt. 2001 s. 672.

⁶¹ Prop. 169 L (2016–2017) punkt 14.6.2 og merknader til barnevernloven 1992 § 6-4, som ble videreført i barnevernloven § 13-2, jf. Prop. L (2020–2021) merknader til § 13-2.

⁶² Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 5-1.

bare skje i særlige tilfeller, og regelen er ment som en snever unntaksregel. Pass kan i dag ikke utstedes der det foreligger en absolutt hindringsgrunn. Av hensyn til barnet selv bør det være mulig å utstede midlertidige reisedokumenter selv om utreiseforbudet i utgangspunktet er ment å være absolutt, noe som bør presiseres i passloven § 5 femte ledd.

Ettersom vedtaket om utreiseforbud kan være registrert i SIS, vil tillatelse til enkeltreiser antakeligvis bare være aktuelt innenfor i Schengenområdet. Det er lite hensiktsmessig at slike vedtak skal meldes inn og ut av SIS på grunn av enkeltreiser. En konsekvens av dette vil være at barnet ikke kan reise til for eksempel Storbritannia eller til land utenfor Europa mens det er omfattet av et utreiseforbud.

27.4.6 Hvem bør kunne ilegge utreiseforbud?

Etter flertallets syn bør et utreiseforbud i størst mulig grad følge det alminnelige systemet for tiltak etter barnevernsloven. Avgjørelsen bør treffes av barneverns- og helsenemnda, på samme måte som andre inngripende barnevernstiltak som omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon. Man kunne tenkt seg at avgjørelsen legges utenfor barnevernssystemet og heller treffes av domstolene ved kjennelse, på samme måte som utreiseforbud etter barnelova § 41. Man kunne også tenkt seg at reglene om utreiseforbud utformes på samme måte som besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a, ettersom utreiseforbudet er, på samme måte som besøksforbud, et forebyggende tiltak for å forhindre skadelige handlinger. I så fall ville myndigheten til å nedlegge forbudet legges til påtalemyndigheten, og personen som ilegges forbudet kan kreve beslutningen brakt inn for retten, jf. straffeprosessloven § 222 a sjettemte ledd.

Samtidig har barneverns- og helsenemnda myndighet til å treffe andre tiltak som er like eller enda mer inngripende enn utreiseforbud for de som berøres. Utvalgets flertall mener derfor at det ikke er grunn til å etablere særregler for myndigheten til å treffe vedtak om utreiseforbud.

Det er barnevernstjenesten som i første rekke har i oppgave å beskytte og hjelpe barn. Gjennom utvalgets forslag om å etablere en meldeplikt til barnevernstjenesten ved fare for skadelige utenlandsopphold, jf. kapittel 36, vil barnevernstjenesten som regel være de første til å få kjennskap til slike mulige opphold, og vil kunne undersøke forholdene rundt reisen. Det er da naturlig at barnevernstjenesten får kompetanse til å treffe ved-

tak om utreiseforbud, framfor at barnevernstjenesten må videreformidle informasjonen til påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten vil uansett, på tilsvarende måte som barnevernstjenestens leder og lederens stedfortreder, få hastekompetanse til å nedlegge utreiseforbud, slik de har for visse akuttvedtak i dag, jf. nedenfor.

I saker om utreiseforbud kan det være viktig å ha kunnskap om sosiale og moralske normer i landet barnet risikerer å bli sendt til, familiestrukturer og hierarkiordning i familien i det aktuelle landet, utdannings- og helsetilbudet i landet eller området barnet skal reise til, samt hvordan foreldrenes egen holdning til for eksempel kjønnslemlestelse eller tvangsekteskap påvirker risikoen for barnet. I barnevernssaker består nemnda av en nemndleder (som må oppfylle kravene for å bli dommer), ett medlem fra det alminnelige medlemsutvalget og ett fra utvalget av fagkyndige, jf. barnevernsloven § 14-2, jf. domstolloven § 66 første ledd. De fagkyndige i barnevernssaker er psykologer, leger, barnevernspedagoger eller sosiologer.⁶³ Disse vil ikke nødvendigvis ha tilstrekkelig kunnskap til å vurdere farene barnet risikerer å bli utsatt for i utlandet.

En forutsetning for at ordningen med utreiseforbud skal lykkes, vil være at barneverns- og helsenemnda, og barnevernstjenesten som forbereder sakene for nemnda, har nok kunnskap om både risikoen for det konkrete barnet og forholdene i landet som barnet kan bli sendt til.

27.4.7 Forholdet til akuttvedtak

Barnevernstjenesten kan få kjennskap til en forestående utenlandsreise kort tid før avreisetidspunktet. I lys av at formålet med forbudet er å forhindre utreise, og at oppholdet kan få skadelige konsekvenser for barnet dersom det gjennomføres, mener utvalget at barnevernstjenesten og politiet v/påtalemyndigheten bør kunne treffe akuttvedtak om utreiseforbud der det er fare for at barnet blir tatt med ut av landet dersom vedtaket ikke treffes straks. Myndigheten til å treffe akuttvedtak bør legges til barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten, på samme måte som for akuttvedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 4-2.

Et akuttvedtak etter barnevernsloven §§ 4-2 til 4-5 (akuttvedtak om omsorgsovertakelse, midler-

⁶³ Se Barneverns- og helsenemndas kriterier for å bli oppnevnt som fagkyndig medlem på <https://www.bvhn.no/kriterier-for-aa-bli-oppnevnt-som-fagkyndig-medlem.6485270-573585.html>.

tidig flytteforbud og plassering i barnevernsinstitusjon) skal straks etter iverksetting sendes til barne- og helsenemnda. Nemndleder skal avgjøre om vedtaket skal godkjennes. Saken skal avgjøres snarest, og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt den, jf. barnevernsloven § 14-22. Foreldrene kan påklage akuttvedtaket, jf. § 14-23. Disse reglene bør også gjelde for akuttvedtak om utreiseforbud.

På samme måte som for andre akuttvedtak, legger utvalgets flertall til grunn at vedtaket bør falle bort innen kort tid, med mindre barnevernstjenesten fremmer begjæring om et ordinært utreiseforbud for barneverns- og helsenemnda. I lys av hvor inngripende tiltaket kan være, må det snarest mulig behandles på vanlig måte. For akuttvedtak om plassering i institusjon etter barnevernsloven §§ 4-4 og 4-5 er barnevernstjenestens frist for å følge opp vedtaket med en begjæring til barneverns- og helsenemnda to uker fra vedtakstidspunktet. For akuttvedtak om omsorgsovertakelse etter § 4-2 er fristen seks uker. Utvalgets flertall er usikre på hvor lang barnevernstjenestens frist for å fremme en begjæring om et ordinært utreiseforbud bør være. Dersom foreldrenes omsorgsevne ellers er god, og utreiseforbudet ikke kombineres med andre tiltak etter barnevernsloven, vil barnet få anledning til å fortsette å bo hjemme, gå på sin vanlige skole osv. Dette tilsier at barnevernstjenesten bør få rimelig tid til å forberede saken, og kan tale for at fristen bør settes til seks uker.

27.4.8 Forholdet til utlendingsloven

Et utreiseforbud vil etter omstendighetene kunne komme i strid med et avslag på oppholdstillatelse og utreisepåbud ilagt av utlendingsmyndighetene. Terskelen og beviskravene for når forholdene i et annet land tilsier at et barn skal gis oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven, kan være en annen enn terskelen og beviskravene for å ilegge et utreiseforbud etter forslaget her. Dette kan for eksempel innebære at et tilfelle som tilsier utreiseforbud, ikke nødvendigvis innebærer at barnet skal gis en oppholdstillatelse i Norge. Det er utlendingsmyndighetene som gir oppholdstillatelse til barnet.⁶⁴ Et utreiseforbud etter barne-

vernsloven vil ikke føre til at utlendingsmyndighetenes vedtak settes til side. Samtidig vil de mest alvorlige tilfellene som risiko for kjønnslemlestelse og tvangsekteskap danne grunnlag for opphold etter utlendingsloven § 28 (beskyttelse) eller § 38 (opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn). Det er derfor viktig at opplysninger fra barnevernsmyndighetene om barnets situasjon og risiko kan videreformidles til utlendingsmyndighetene, se neste punkt.

27.4.9 Samhandling og pålegg om utlevering av opplysninger

Etter barnevernsloven § 13-4 kan barnevernstjenesten og barneverns- og helsenemnda gi pålegg til offentlige myndigheter om å utlevere taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for å vurdere, forberede og behandle saker om ulike vedtak etter loven. Etter flertallets syn bør det kunne pålegges utlevering av taushetsbelagte opplysninger også i saker om akuttvedtak om utreiseforbud og vedtak om utreiseforbud. Det er ingen grunn til å ha andre regler for dette tiltaket enn for andre barnevernstiltak. Barnevernstjenesten og nemnda har et selvstendig ansvar for at saken er så godt opplyst som mulig, og at de kjenner til de nødvendige faktiske forholdene i saken før vedtak treffes. I forkant av et vedtak om utreiseforbud bør barnevernstjenesten innhente opplysninger fra utlendingsforvaltningen om barnets og foreldrenes oppholdsstatus og eventuell annen informasjon som er nødvendig for vurderingen av utreiseforbudet. Ved akuttvedtak om utreiseforbud bør dette gjøres så langt det er mulig. En mulighet til å pålegge utlevering av opplysninger vil gjøre at vedtaket kan treffes på et bedre informasjonsgrunnlag, og bidra til å sikre riktige vedtak. Adgangen til å innhente slike opplysninger foreslås regulert i barnevernsloven § 13-4 om pålegg om å gi opplysninger. Som for annen informasjonshenting etter bestemmelsen må de som gir pålegget så langt som mulig konkretisere hvilken informasjon de anser som nødvendig, slik at taushetsbelagte opplysninger ikke spres unødige.⁶⁵

I saker etter utlendingsloven kan nye opplysninger fra barnevernstjenesten om et utreiseforbud etter omstendighetene gi grunnlag for en ny vurdering og et eventuelt annet resultat enn tidligere. Det er derfor viktig at barnevernstjenesten pålegges å formidle til utlendingsforvaltningen at det er truffet vedtak om utreiseforbud til utlen-

⁶⁴ Forholdet mellom utlendingsloven og barnevernsloven er omhandlet i forarbeidene til barnevernsloven, jf. Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 1-2, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) merknader til § 1-2. Det presiseres der at det er «utlendingsloven og de myndigheter som administrerer denne som avgjør om barn skal få oppholdstillatelse i landet».

⁶⁵ Prop. 169 L (2016–2017) merknader til § 6-4.

dingsforvaltningen. Dette foreslås regulert i barnevernsloven § 13-5 om barnevernets opplysningsplikt. Der barnet ikke har lovlig opphold eller det er en pågående utlendingssak på barnet eller en av foreldrene, må utlendingsmyndighetene forsikre seg om at de har oppdaterte opplysninger om barnets situasjon og eventuelt innhente ytterligere opplysninger om begrunnelsen for utreiseforbudet fra barnevernstjenesten. Utlendingsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger om barnevernets sak om utreiseforbud foreslås regulert i utlendingsforskriften § 17-7 d.

27.4.10 Oppfølging av barn og foreldre etter vedtak om utreiseforbud

Et utreiseforbud kan føre til at situasjonen til barnet blir forverret, og det kan være fare for barnets omsorgssituasjon og sikkerhet. Før et vedtak om utreiseforbud formidles til partene, bør det derfor gjøres en risikovurdering av om barnet risikerer represalier som følge av vedtaket. Foreldrene kan også ha behov for råd og veiledning. Etter utvalgets vurdering bør barnevernstjenesten følge opp barn og foreldre kort tid etter at vedtaket er truffet. Dersom foreldrene ønsker det, bør barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser. Barnevernstjenesten må også vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for barnet. Barnevernstjenestens oppfølging av et utreiseforbud foreslås regulert i en ny § 8-7 i barnevernsloven.

27.4.11 Sanksjoner for brudd på utreiseforbud

Utvalgets flertall mener at for å sikre at utreiseforbud etterleves, bør brudd på forbudet kunne straffes. Uten en trussel om straff for å bryte forbudet vil tiltaket kunne ha liten reell effekt, da det ikke vil være virkemidler for å håndheve det. En straffesanksjonering vil tydeliggjøre foreldrenes ansvar for barnet sitt og ansvar for å overholde utreiseforbudet. Det kan også ha en viss pedagogisk og allmennpreventiv betydning ved at foreldrene blir mer oppmerksomme på at ufrivillige utenlandsreiser kan ha skadelige virkninger for barnet.

Utvalgets flertall foreslår at straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse utvides til også å omfatte situasjoner der det er truffet akuttvedtak eller vedtak om utreiseforbud, eller begjæring om utreiseforbud er sendt barneverns- og helsenemnda. Dette vil samsvare med straff for å ta med barnet

ut av landet der det er truffet eller er i ferd med å treffes tiltak etter barnevernsloven som gjør det ulovlig å ta med barnet ut av landet, jf. barnevernsloven § 5-6. Strafferammen for brudd på utreiseforbudet vil dermed være bot eller fengsel inntil to år.

27.4.12 Andre virkemidler for å sikre etterlevelse – passnektelse og registrering i SIS

Etter passloven § 5 første ledd *skal* pass i nærmere bestemte tilfeller nektes utstedt, mens pass kan nektes etter andre og tredje ledd etter en skjønnsmessig vurdering. Utvalgets flertall foreslår at det presiseres i passloven § 5 at pass alltid *skal* nektes utstedt dersom det treffes vedtak om utreiseforbud. Dette vil sikre at pass også tilbakekalles når det treffes vedtak om utreiseforbud, jf. passloven § 7.

For å sikre at passet tilbakekalles må barnevernstjenesten varsle politiet om vedtaket uten ugrunnet opphold. I tillegg må utlendingsmyndighetene varsles dersom barnet er utenlandsk statsborger, slik at eventuelle reisedokumenter utstedt etter utlendingslovgivningen kan tilbakekalles. Dette foreslås presisert i § 13-5 om barnevernets opplysningsplikt. Som følge av at det ikke skal utstedes reisedokumenter til personer som er ilagt utreiseforbud med mindre barnevernstjenesten samtykker til enkeltreiser, må opplysninger om utreiseforbudet, dets varighet og eventuelle forlengelser registreres i politiets og utlendingsmyndighetenes systemer.

Utenlandske reisedokumenter vil ikke kunne beslaglegges eller ugyldiggjøres (med mindre det foreligger en nødrettssituasjon). Et ilagt utreiseforbud vil heller ikke være til hinder for at utenlandske reisedokumenter utstedes etter at vedtaket er truffet. Det er derfor viktig å sikre at utreiseforbudet får tilsiktet effekt på andre måter for personer som har reisedokumenter utstedt i andre land. Utvalgets flertall mener at registrering i SIS vil være et egnet virkemiddel her.

Som omtalt i punkt 27.2.6 åpner politisamarbeidsforordningen artikkel 32 for at det kan registreres opplysninger om barn som må forhindres i å reise ut av Schengen-området av nærmere angitte grunner. Et vedtak om utreiseforbud synes nettopp å være den typen vedtak bestemmelsen tar sikte på, gitt at vedtaket er begrunnet i slike forhold som bestemmelsen krever (fare for barnebortføring, menneskehandel, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, kjønnsbasert vold, terrorisme og væpnet konflikt). Utvalgets flertall fore-

slår at det angis i barnevernsloven at barnevernstjenesten skal anmode om at vedtaket registreres i SIS dersom det er begrunnet i slike forhold. Barnevernstjenesten og nemnda må derfor vurdere konkret om det forholdet som begrunner utreiseforbudet faller inn under noen av disse alternativene, og dermed om de skal anmode om at vedtaket skal registreres i SIS. Registrering i SIS gjør at barnet vil bli fanget opp og kan stanses ved forsøk på å krysse Schengen yttergrense, uavhengig av barnets statsborgerskap.

Det er begrensede muligheter for å forhindre reiser til land *innenfor* Schengen-området, uavhengig av barnets statsborgerskap. Barn kan utsettes for skadelige utenlandsopphold også i Schengen-land. Etter det utvalgets flertall kjenner til er imidlertid hovedutfordringen utenlandsopphold i land utenfor Schengen-området, som heller ikke har ratifisert Haagkonvensjonen 1980 og Haagkonvensjonen 1996. For skadelige utenlandsopphold i slike land vil utreiseforbud, nektelse av reisedokumenter og registrering i SIS være egnede og effektive virkemidler for å forhindre reisen.

27.4.13 Bør passloven § 5 tredje ledd bokstav g oppheves dersom utreiseforbud innføres?

Pass kan etter gjeldende rett nektes utstedt eller tilbakekalles fordi det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse, jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav g. Etter passloven § 7 første ledd bokstav b kan pass tilbakekalles i samme situasjon. Disse bestemmelsene har andre vilkår enn reglene som foreslås om nektelse av pass når det treffes vedtak om utreiseforbud. Etter dagens regler i passloven kreves det ikke at faren er alvorlig, og passnektelse kan skje også ved fare for straffbare forhold som ikke medfører fare for liv eller helse. Det kreves ikke sannsynlighetsovervekt for at faren vil inntreffe. Pass kan ikke nektes ved fare for at barnet vil miste muligheten til grunnleggende utdanning.

Dersom det innføres en hjemmel for at barnevernet kan ilegge utreiseforbud, og at reisedokumenter *skal* tilbakekalles som følge av vedtaket, er det et spørsmål om det fremdeles er behov for dagens skjønsmessige regler om nektelse og tilbakekall av pass og andre reisedokumenter til barn. Hvis dagens regler videreføres, vil det bli to spor for å forhindre utreise for personer med bare norsk statsborgerskap eller som har fått utstedt reisedokumenter etter utlendingslovgivningen.

For barn med dobbelt eller utenlandsk statsborgerskap vil det kun være mulig med utreiseforbud ilagt av barnevernet. Det kan være uheldig at det finnes flere, delvis overlappende regler som skal oppnå det samme, og at barnets statsborgerskap skal ha betydning for mulighetene til å forhindre utreise. Utvalgets flertall foreslår likevel ingen endringer i gjeldende regelverk. Det kan være hensiktsmessig at nye regler om utreiseforbud og tilbakekall av reisedokumenter får virke en stund før det vurderes om det er behov for endringer i passloven § 5 tredje ledd bokstav g.

27.4.14 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

Som omtalt ovenfor, gir gjeldende norsk rett mulighet til å forhindre utreise for å beskytte barn mot skadelige utenlandsopphold i flere ulike tilfeller.

Utvalgets flertall legger til grunn at et forbud mot å sende eller ta med et barn til utlandet ikke utgjør et inngrep i foreldrenes rett til å forlate riket, se punkt 27.2.1. Et utreiseforbud innebærer imidlertid et inngrep i både barnets og foreldrenes rett til privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, samt et inngrep i barnets egen rett til å forlate riket. For at et slikt tiltak skal kunne innføres, må det derfor ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og ikke gå lenger enn nødvendig.

Utvalgets flertall mener at et utreiseforbud, slik det er skissert i dette kapitlet, kan innføres innenfor de menneskerettslige forpliktelsene etter Grunnloven og internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av. Et utreiseforbud skal beskytte barn mot konkret angitte alvorlige farer, og vil dermed ivareta flere legitime formål. Utreiseforbudet skal både ivareta hensynet til å forebygge at barnet utsettes for straffbare handlinger, beskytte helse og beskytte barnets grunnleggende rettigheter. Tiltaket vil også ha klar hjemmel i lov.

Utvalgets flertall mener videre at et utreiseforbud som skissert vil være forholdsmessig og ikke gå lenger enn nødvendig. Det foreslås flere mekanismer for å sikre at vedtaket ikke er mer inngripende enn nødvendig og at saksbehandlingen er forsvarlig. Utreiseforbudet må være til barnets beste, og det skal ikke ilegges dersom mindre inngripende tiltak vil være tilstrekkelig. Barnevernstjenesten og nemnda må vurdere konkret om utreiseforbud skal ilegges, basert på farene det konkrete barnet risikerer. Det er ikke nok for å ilegge utreiseforbud at barnet eller familien skal

reise til land med en lavere levestandard, dårligere helsetilbud eller et mangelfullt skolesystem. Det kreves at faren for barnet er konkret og alvorlig.

De vanlige saksbehandlingsreglene i barnevernsloven gjelder, og nemndas vedtak kan prøves for retten etter reglene i tvisteloven kapittel 36. Tvistelovens regler sikrer blant annet at sakene skal prioriteres og behandles så hurtig som mulig, jf. § 36-5, og staten bærer alle kostnadene ved saken, jf. § 36-8. Fri sakførsel innvilges uten behovsprøving, jf. rettshjelploven § 16.

Utreiseforbudet skal ha begrenset varighet, og kan bare fornyes dersom vilkårene fremdeles er oppfylt. Ved at det kan gjøres unntak fra utreiseforbudet for enkeltreiser som ikke medfører noen fare for barnet, vil tiltaket være mindre inngripende enn dersom utreiseforbudet hadde vært absolutt. Dersom barnevernets bekymring for barnet primært er knyttet til at barnet risikerer å bli utsatt for noe skadelig i utlandet, og barnets omsorgssituasjon ellers er tilfredsstillende, kan det tenkes at et utreiseforbud gjør at behovet for andre og mer inngripende tiltak reduseres eller faller bort. For barnet og foreldrene vil utreiseforbudet være mindre inngripende enn for eksempel en plassering etter akuttvedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 4-2. Akuttplacering innebærer både at barnet flyttes fra familien, og et forbud mot å ta barnet med til utlandet uten samtykke fra barnevernstjenesten, jf. barnevernsloven § 5-6.

Etter at det er truffet vedtak om utreiseforbud, skal barnevernstjenesten følge med på hvordan det går med barnet og foreldrene. Barnevernstjenesten skal vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for barnet. Barnevernstjenesten skal kort tid etter at vedtak om utreiseforbud er truffet kontakte foreldrene og gi dem tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.

Utvalgets flertall kan ikke se at mindre inngripende tiltak enn utreiseforbud er egnet til å ivareta formålet. Selv om det finnes muligheter i regelverket for å forhindre utenlandsreiser for barn, dekker de ikke alle grupper barn. Dersom det ikke innføres et utreiseforbud, er det begrensede muligheter til å beskytte barn som har bosted i Norge, men som har dobbelt eller utenlandsk statsborgerskap, mot skadelige utenlandsopphold. Selv om det er en del av foreldreansvaret å bestemme hvor barnet skal bo eller oppholde

seg, mener utvalgets flertall at hensynet til å beskytte barn mot skadelige utenlandsopphold må veie tyngre enn de negative konsekvensene et tidsbegrenset utreiseforbud medfører for foreldrene.

Selv om utreiseforbudet er nøytralt utformet, vil det primært være aktuelt i saker der familien har tilknytning til et annet land. Tiltaket vil derfor, på samme måte som forslaget om straff for skadelige utenlandsopphold i kapittel 14 og spørsmålet om æresmotiv som straffskjerpene moment, jf. kapittel 10, kunne oppfattes som diskriminerende og innebære en risiko for stigmatisering. Utvalgets flertall erkjenner at tiltaket vil kunne ramme personer med tilknytning til andre land i større grad enn andre. Samtidig er utreiseforbudet ikke avhengig av hvilket land eller område barnet skal reise til, men er betinget av hva barnet risikerer å bli utsatt for under utenlandsoppholdet. Utvalgets flertall mener derfor at forslaget ikke vil innebære ulovlig diskriminering. Formålet med forslaget er å beskytte barn mot alvorlige krenkelser, og det har derfor et saklig og legitimt formål. En eventuell indirekte forskjellsbehandling vil dermed ha et saklig formål, være forholdsmessig og ikke gå lenger enn nødvendig.

27.4.15 Dissens

Utvagsmedlem Rui har kommet med følgende dissens:

Det er ikke tilrådelig å innføre et utreiseforbud slik foreslått av flertallet. Et pålegg om utreiseforbud er et markert inngrep i privat- og familielivet, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Selv om utreiseforbud formelt retter seg mot et barn, er det på det rene at det i realiteten ofte vil være et inngrep i bevegelsesfriheten til personene som har foreldreansvar for barnet, jf. Grunnloven § 106 og EMK protokoll 4 artikkel 2. Et eksempel er hvor familien ønsker å ha et opphold i utlandet, og barnet ilegges forbud mot å forlate Norge.

Et slikt inngrep i bevegelsesfriheten må være forankret i sterke *legitime formål*. Alvorlig fare for liv eller helse er legitime formål. Det samme gjelder forhold nevnt i barnevernsloven § 5-1 bokstav a til d. I prinsippet er også det at barnet mister muligheten til grunnleggende utdanning et legitimt formål.

Det er tvilsomt i hvilken grad et utreiseforbud overfor et barn (forbud mot å forlate Norge) vil være *egnet* til å vareta det legitime formålet. Hvis foreldrene har et sterkt ønske

om å forlate Norge og ta opphold i et annet land sammen med et barn de har foreldreansvar for, er det tvilsomt om et forvaltningsvedtak om utreiseforbud for barnet vil forhindre det. I den grad rettslige virkemidler kan være egnet, vil kriminaliseringen av skadelig utenlandsopphold være klart mer egnet som virkemiddel. På grunn av kriminaliseringen vil påtalemyndigheten kunne benytte straffeprosessuelle tiltak, slik som eksempelvis besøksforbud for siktede, jf. straffeprosessloven § 222 a. For det annet vil tiltak etter barnevernsloven være mer egnet, eventuelt i kombinasjon med avslag på søknad om reisedokumenter for barnet, jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav b.

Forslaget om utreiseforbud går lengre enn det som er *nødvendig* og *tilrådelig*. Vilkårene for ileggelse av utreiseforbud er vide. I de land som har regler om utreiseforbud, er de begrenset til fare for at barnet blir utsatt for konkrete straffbare handlinger, kjønnslemlestelse og barneekteskap. Vilkårene gir anvisning på krevende framtidsvurderinger. Det er en klar risiko for at vurderingene må gjøres med grunnlag i generelle risikovurderinger, eksempelvis hvordan forholdene generelt er i vedkommende land familien ønsker å reise til. En sannsynlig konsekvens er at det utvikles en praksis for hvilke jurisdiksjoner det ikke tillates utreise til. Reiser til slike jurisdiksjoner vil bli møtt med utreiseforbud. Det vil være mange jurisdiksjoner som neppe kan tilby det vi i Norge ser på som «grunnleggende utdanning». Hvis de håndhevende myndigheter skulle komme til at så er tilfellet for en jurisdiksjon, vil det i praksis medføre at familier som ønsker å oppholde seg der over lengre perioder, vil bli møtt med et utreiseforbud for barnet. Lignende vil være tilfellet for jurisdiksjoner som har et vesentlig svakere helsevesen enn i Norge, jf. vilkåret om at utenlandsoppholdet medfører alvorlig fare for «helse». Videre vil et utreiseforbud ikke være begrenset til utreise til den konkrete jurisdiksjonen, men et totalforbud mot utreise fra Norge. Dette medfører at utreiseforbudet *per se* går lengre enn nødvendig. Et barn ilagt utreiseforbud fordi det er nærliggende fare for at familien ønsker å oppholde seg en periode i et bestemt land, får ikke tillatelse til å reise til noe annet land. Her kan det i prinsippet åpnes for unntak. Det fjerner likevel ikke utgangsproblemet, som er et totalforbud mot å forlate Norge. En unntaksadgang vil også i ganske stor grad gjøre utreiseforbudet illusorisk. Slik vilkårene for utreise-

forbudet er formulert, kan et forbud ikke meldes inn i Schengen-systemet, som er et politimessig samarbeid. Utreiseforbud vil være aller mest problematisk overfor familier med sterk tilknytning til et annet land enn Norge, og hvor familien ønsker å reise til det landet de har sterk tilknytning. Det framgår av forslaget at utreiseforbudet ikke skal ha lengre varighet enn det som er nødvendig, med en lengstefrist på 6 måneder. Vedtaket kan forlenges inntil 6 måneder av gangen. Utreiseforbud på grunn av at barnet ikke får det vi anser som «grunnleggende utdanning», referer seg til systemiske forhold i vedkommende lands utdanningssystem, som ikke bedrer seg i løpet av måneder. Det samme gjelder hvis oppholdet medfører alvorlig fare for barnets «helse». I praksis får dette som konsekvens at den eneste muligheten for å få opphevet et utreiseforbud, er at norske myndigheter er sikre på at familien har ombestemt seg mht. opphold med barnet i den aktuelle jurisdiksjonen. I tillegg kommer at det finnes andre tiltak, som vil gi samme (eller bedre) beskyttelse av de legitime formålene (kriminalisering, tiltak etter barnevernsloven, og avslag på søknad om/tilbaketrekking av reisedokumenter).

På grunn av sviktende egnethet, og at inngrepet går lengre enn nødvendig, framstår det ikke som *proporsjonalt*. De legitime formålene kan ikke forsvare et så vidtgående inngrep i retten til privatliv, familieliv og bevegelsesfrihet som utreiseforbudet representerer. I tillegg kommer at det ikke er tilstrekkelig rettssikkerhetsmessig betryggende at primærkompetansen til å beslutte et slikt utreiseforbud tilligger Barneverns- og helsenemnda, med mulighet for rettslig overprøving i domstolen. Tilgang til uavhengig prøving av et vedtak om utreiseforbud i domstolene vil ta lang tid, og være ressurskrevende. Domstolskontrollen med utreiseforbud i land som åpner for utreiseforbud er klart bedre.

Et utreiseforbud rettet mot barn som ikke har norsk statsborgerskap reiser i tillegg til forholdsmessighet problemer opp mot norsk jurisdiksjon overfor utenlandske statsborgere. Dette forsterkes av at et utreiseforbud overfor et barn i det praktiske liv ofte får store konsekvenser for personer med foreldreansvar, altså familien. I praksis vil det medføre at en familie som har annet statsborgerskap enn norsk, og som ønsker å reise tilbake til hjemlandet, blir forhindret fra det av norske myndigheter. Dette forsterkes av at et vedtak om utreisefor-

bud knyttet til utdanningssystem eller helsevesen i en jurisdiksjon er begrunnet i systemiske forhold i jurisdiksjonen, som etter norske myndigheters vurderinger er så dårlige at barn forbyes å oppholde seg der i lengre perioder. De

facto vil ordningen med utreiseforbud dermed framstå som (og være) et forbud for familier med barn mot å oppholde seg i en rekke jurisdiksjoner rundt omkring i verden.

Kapittel 28

Rammer for konsulær bistand og utstedelse av pass

28.1 Innledning

Konsulære tjenester, eller konsulær bistand, er de tjenestene norske myndigheter tilbyr norske borgere i utlandet.¹ Utenriktjenesten kan også gi konsulær bistand til flyktninger og statsløse personer som er bosatt i Norge som reiser på norsk reisebevis eller utlendingspass.² Konsulær bistand er ikke en rettighet for borgerne, med mindre det følger spesielt av særlovgivningen.

Dersom personer som er utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresmotivert vold eller andre former for frihetsbegrensninger ber om hjelp og bistand fra utenriktjenesten, håndteres dette i dag innenfor rammene for konsulær bistand. I disse sakene ytes den konsulære bistanden av utenriksstasjonene i samråd med seksjon for konsulære saker i Utenriksdepartementet, og spesialutsendinger for integrering ved fire utenriksstasjoner.³ Seksjon for konsulære saker består av Utenriksdepartementets operative senter (UDops), som er døgnbemannet, og Enhet for konsulær bistand som følger opp de mer langvarige og komplekse sakene.

Den konsulære bistanden kan bestå i alt fra dialog og samarbeid med vertslandets myndigheter eller frivillige organisasjoner, til bistand til retur til Norge, for eksempel ved utstedelse av pass og reisedokumenter eller bestilling av flybilletter. Personer som er utsatt for alvorlige former for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, og som ikke har egne midler til å betale for reisen til Norge, kan få bistand fra utenriksstasjonen til å søke om refusjon av reiseutgifter gjennom den såkalte refusjonsordningen dersom vilkårene er oppfylt.⁴ Hvilken bistand som kan gis, avhenger av konkrete forhold i hver

enkelt sak, norsk lov, vertslandets regelverk, personens tilknytning til Norge og oppholdslandet, samt tilgjengelige konsulære ressurser på stedet.

I dette kapitlet gjennomgår utvalget de rettslige rammene for konsulær bistand i saker om barn og voksne utsatt for ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold. Videre omhandler kapitlet spørsmålet om hvorvidt staten har en menneskerettslig plikt til å bistå barn og unge med å returnere til Norge. Framstillingen viser at det kan være svært vanskelig å bistå barn og unge voksne tilbake til Norge, og at det derfor er særlig viktig å sette inn tiltak som kan forhindre utenlandsreisen.

For voksne vil et ufrivillig utenlandsopphold alltid være i strid med personens rettigheter. For barn er utgangspunktet at foreldre kan bestemme hvor et barn skal bo, også der dette er i utlandet. Foreldrenes rett til å bestemme hvor barnet skal bo er imidlertid ikke uten begrensninger, men må utøves i tråd med barnets rettigheter, herunder hensynet til barnets beste, barnets medvirkningsrett, barns rett til vern mot alle former for vold, rett til liv og utvikling, rett til helse og en tilfredsstillende levestandard og rett til utdanning, se nærmere i Kapittel 26 om barns medvirkning og selvbestemmelse i saker om utenlandsopphold og kapittel 27 hvor utvalget vurderer behovet for å innføre et utreiseforbud i saker om ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold.

I tillegg til praktiske og folkerettslige rammer som begrenser muligheten til å bistå personer på ufrivillig utenlandsopphold med å returnere, er en av utfordringene for utenriktjenesten hvor langt man kan gå i å bistå til retur etter norsk særlovgivning. Blant annet kan det være krevende å avgjøre om utenriktjenesten skal bistå et barn hjem i strid med foreldrenes ønsker når barnet oppholder seg i utlandet uten en forelder med foreldreansvar. Barnet kan for eksempel oppholde seg hos en onkel i foreldrenes hjemland som et forsøk på å få det ut av et rusmiljø i Norge. Barnets selvstendige rett til å utøve sitt familieliv i Norge og barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse i

¹ Meld. St. 12 (2010–2011) punkt 1.2.

² Meld. St. 12 (2010–2011) punkt 4.1.

³ Integreringsrådgiiverne er utstasjonert ved utenriksstasjonene i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi.

⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets rundskriv F-2018-02 (opprinnelig utgitt av Kunnskapsdepartementet).

saker om hvor det skal bo kommer i et spenningsforhold med foreldrenes ansvar og rett til å bestemme over barnet. I noen saker kan det antas at det vil være til barnets beste å bli hos onkelen i foreldrenes hjemland dersom en retur til Norge kan ende med at barnet havner tilbake i rusmiljøet. Slik utvalget ser det, ligger mye av utfordringen i at det ikke er etablert et system med én kompetent myndighet som vurderer alle relevante forhold og formelt tar stilling til om et barn skal få hjelp og bistand til å returnere til Norge i strid med foreldrenes ønsker. Dette omhandles nærmere i kapittel 31 om barnevernets rolle og ansvar i saker om ufrivillig utenlandsopphold. Dagens regler for utenriktjenestens adgang til å utstede reisedokumenter til barn uten foreldrenes samtykke behandles i herværende kapittel, mens ordningen med refusjon for reiseutgifter blir behandlet i kapittel 29.

28.2 Rettslige rammer for konsulær bistand

28.2.1 Folkerettslige rammer

Hjelp til personer som er utsatt for ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold, må utøves innenfor rammene av norsk lov og internasjonale forpliktelser. Den viktigste begrensningen for utøvelse av slik bistand er at den ikke kan gis i strid med vertslandets regelverk. Dette følger av både internasjonale konvensjoner og grunnleggende folkerettslige prinsipper, som suverenitetsprinsippet og territorialprinsippet.

Det finnes flere multilaterale konvensjoner som definerer og gir retningslinjer for konsulære tjenester. Wien-konvensjonen om konsulært samkvem 24. april 1963 (Wien-konvensjonen) er den viktigste av disse.⁵ Konvensjonen gir et omfattende rammeverk for konsulære forbindelser, og understreker vertslandets forpliktelse til å legge til rette for at utenriktjenesten kan ivareta de konsulære funksjonene (oppgavene) som er listet opp i konvensjonens artikkel 5. Sentralt for framstillingen i dette kapitlet er artikkel 5 bokstav h om ivaretagelse av interessene til mindreårige og andre personer uten full rettslig handleevne som er borgere av senderstaten. Wien-konvensjonen understreker at konsulær bistand for en rekke av funksjonene nevnt i artikkel 5, ikke må stride mot vertslandets lover og bestemmelser, jf. artikkel 5

bokstav m. For utstedelse av pass og reisedokumenter til egne borgere eller nødvendige dokumenter til andre som ønsker å reise til Norge, gjelder imidlertid ikke noen slik begrensning, jf. artikkel 5 bokstav d. Konvensjonen fastsetter også at konsulære tjenestepersoner fritt skal kunne kommunisere med borgere av senderstaten og ha adgang til å oppsøke dem, jf. artikkel 36 nr.1 bokstav a. Borgere av senderstaten skal ha samme frihet til å kommunisere med og oppsøke senderstatens konsulære tjenestepersoner, jf. samme bestemmelse.

Helsingforsavtalen danner grunnlaget for samarbeidet mellom de nordiske landene på konsulærfeltet.⁶ Et sentralt element i avtalen er at nordiske utenriktjenesteansatte skal kunne bistå borgere fra andre nordiske land, dersom dette landet ikke har diplomatisk representasjon i landet, jf. avtalen artikkel 34.

28.2.2 Utenriktjenesteloven mv.

I norsk rett er konsulær bistand regulert i lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenriktjenesten (utenriktjenesteloven), med utfyllende bestemmelser i utenriksinstruksen.⁷ Loven regulerer ikke detaljene i den konsulære bistanden. Utover de overordnede reglene som følger av internasjonale konvensjoner og avtaler og utenriktjenesteloven, er rammene for konsulær bistand ikke rettslig regulert. Det gjelder også for konsulær bistand til personer som er utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, mishandling og ufrivillige utenlandsopphold.

Utenriktjenesteloven § 1 omhandler utenriktjenestens hovedoppgaver. I tillegg til at utenriktjenesten skal ivareta og fremme Norges interesser i utlandet, jf. § 1 første ledd nr. 1, skal utenriktjenesten gi norske statsborgere som befinner seg i utlandet råd, hjelp og bistand. Dette følger av § 1 første ledd nr. 2 og 3, som lyder:

Utenriktjenestens oppgaver er:

2. å gi norske statsborgere og juridiske personer råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner, og

3. å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, inkludert bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.

⁵ Wien-konvensjonen om konsulært samkvem, 24. april 1963 (Wien-konvensjonen).

⁶ Samarbeidsavtale av 23. mars 1962 mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige (Helsingforsavtalen).

⁷ Instruks for utenriktjenesten 13. desember 2002. (Instruksen er intern og er under revisjon).

Bestemmelsen viderefører den tidligere utenriksstjenesteloven § 1,⁸ og forarbeidene til denne har derfor relevans for tolkningen av gjeldende lov.⁹ Ordlyden i bestemmelsen gir i seg selv ingen rett til konsulær bistand for den enkelte borger, noe som følger uttrykkelig av både Ot.prp. nr. 107 (2000–2001) og Prop. 11 L (2014–2015).¹⁰ Spørsmålet om utenriksstjenesten skal gripe inn i konkrete tilfeller, er underlagt forvaltningens frie skjønn.¹¹ Skjønnsutøvelsen må imidlertid skje innenfor de rammer som følger av Grunnloven og menneskerettslige forpliktelser, hvor likebehandling, ikke-diskriminering og hensynet til å ivareta barnets beste står sentralt. Likebehandling for sammenlignbare saker på forskjellige steder i verden kan imidlertid være krevende av så vel formelle som praktiske grunner.¹² Det er frivillig å ta imot konsulær bistand, og ingen kan derfor pålegges å ta imot slik bistand.¹³

Utenriksstjenesteloven § 1 første ledd nr. 2 og 3 er begrenset til bistand til norske statsborgere, men er ikke til hinder for at bistand ytes til personer uten norsk statsborgerskap. Det kan være tilfeller der det er naturlig for utenriksstjenesten å yte bistand til utenlandske statsborgere, for eksempel personer med oppholdstillatelse i Norge.¹⁴

Utenriksinstruksen er et internt dokument for utenriksstjenesten, som gir detaljerte bestemmelser om utøvelse og tildeling av ulike konsulære tjenester og om administrative forhold. Instruksen omtaler blant annet tvangsekteskap, men den er ikke oppdatert eller endret siden 2002.¹⁵ Utenriksstjenesten har også en intern håndbok, Konsulærhåndboken, som gir utenriksstasjonene veiledning om håndtering av ulike konsulære saker, herunder håndtering av saker om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Rammene for konsulær bistand er nærmere utdypet i stortingsmeldingen om bistand til nordmenn i utlandet (Meld. St. 12 (2010–2011)). Det følger av denne at et sentralt prinsipp for konsulær bistand er hjelp til selvhjelp.¹⁶ Den enkelte

norske borger kan verken kreve at, eller på hvilken måte, utenriksstjenesten skal tilby konsulær bistand.¹⁷ En rett til bestemte typer bistand kan imidlertid være hjemlet i særlovgivningen som regulerer utenriksstjenestens forvaltningsmessige oppgaver. For eksempel har norske borgere som oppfyller kravene i passloven rett til å få utstedt pass etter søknad, jf. passloven § 1.¹⁸

Saker som involverer barn, akutte og alvorlige saker der liv og helse står på spill, samt saker som kan innebære brudd på menneskerettighetene, skal ifølge stortingsmeldingen gis prioritet.¹⁹ Saker om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, barne bortføring, mishandling og ufrivillige utenlandsopphold anses dermed som prioriterte saker. Konsulær bistand til barn uten foreldrenes samtykke skal ifølge stortingsmeldingen kun gis når det er «akutt fare for barnets liv og helse».²⁰

Ved bekymring for et barn, kan utenriksstasjonen anmode lokale myndigheter om å oppsøke barnet og utføre en velferdssjekk for å undersøke hvordan barnet har det. I slike tilfeller kan det være nødvendig at utenriksstasjonene utleverer taushetsbelagte opplysninger. Hjemmel for å gjøre unntak fra taushetsplikt i slike saker er forvaltningsloven § 13 b nr. 7 om unntak fra taushetsplikt for å unngå fare for liv og helse. Personopplysninger kan også gis til andre lands myndigheter dersom det er nødvendig for å verne personens vitale interesser, jf. personvernforordningen artikkel 49 nr. 1 bokstav f.²¹ Dersom det aktuelle landet ikke er bundet av personvernforordningen, gjelder det ytterligere krav for at opplysningene kan utleveres.

Utenriksstjenesten har ansvar for å følge opp saker om barne bortføring til land som Norge ikke har et samarbeid med etter Haagkonvensjonen 1980²² og Europarådskonvensjonen 1980.²³ Utenriksdepartementets bistand til gjenværende forelder i Norge som har fått sitt barn bortført til utlandet, anses som konsulær bistand. Gjenværende

⁸ Lov 3. mai 2002 nr. 13 om utenriksstjenesten.

⁹ Prop. 11 L (2014–2015) merknader til § 1.

¹⁰ Prop. 11 L (2014–2015) punkt 3.2.

¹¹ Prop. 11 L (2014–2015) punkt 3.2 og Meld. St. 12 (2010–2011) punkt 2.2.

¹² Meld. St. 12 (2010–2011) kapittel 9.

¹³ Meld. St. 12 (2010–2011) punkt 2.2.

¹⁴ Prop. 11 L (2014–2015) punkt 3.2.

¹⁵ Utenriksdepartementet opplyser overfor utvalget at Utenriksinstruksen er under revidering, og at utenriksstjenesten også har andre oppdaterte skriftliggjorte interne veiledere om oppfølging av konsulære saker.

¹⁶ Meld. St. 12 (2010–2011) punkt 2.2.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Se punkt 28.6 om utstedelse av pass og reisedokumenter.

¹⁹ Meld. St. 12 (2010–2011) punkt 9.

²⁰ Meld. St. 12 (2010–2011) punkt 5.8.

²¹ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [GDPR].

²² Haagkonvensjon av 25. oktober 1980 om de sivile sider ved internasjonal barne bortføring.

²³ Europarådskonvensjon av 20. mai 1980 om anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser om foreldreansvar og om gjenoprettelse av foreldreansvar.

forelder kan også oppholde seg i utlandet, og ha et ønske om å reise tilbake til Norge med barnet.

28.2.3 Retten til å reise inn i staten man er borger av

Norske statsborgere kan ikke nektes adgang til riket, jf. Grunnloven § 106 andre ledd andre punktum. Retten til innreise gjelder både for barn og voksne. I motsetning til retten til å forlate riket etter § 106 andre ledd første punktum, som gjelder uavhengig av statsborgerskap, er den grunnlovfestede retten til å reise inn i riket forbeholdt norske statsborgere. Utenlandske statsborgeres eller statsløses rett til innreise i Norge reguleres av utlendingslovgivningen samt internasjonale traktater. Grunnlovsbestemmelsen gir først og fremst en rett til innreise. Av Menneskerettighetsutvalgets rapport framgår det at bestemmelsen vil «være til hinder for at man nekter barn med norsk statsborgerskap innreise til landet, enten det er tale om barn som aldri før har oppholdt seg i landet, eller det er tale om barn som reiser uten sine foreldre».²⁴ Aktive handlinger for å sikre at retten rent faktisk kan utøves omtales ikke i rapporten.

Etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 3 nr. 2 skal ingen bli berøvet retten til adgang til territoriet til den stat hen er borger av. Bestemmelsen oppstiller ingen begrensninger i denne rettigheten. Den innebærer imidlertid ingen aktiv plikt for staten til å hente eller bistå statsborgere tilbake til landet, se neste punkt. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 12 gjelder også rett til innreise, men vernet etter SP antas ikke å strekke seg lenger enn vernet etter Grunnloven og EMK.

Barnekonvensjonen artikkel 10 gir et særlig vern om barn og foreldres rett til å reise inn i sitt eget land med formål om å sikre retten til familieliv, men har liten selvstendig betydning ved siden av EMK fjerde tilleggsprotokoll artikkel 3.²⁵ Bestemmelsen gir ingen rett til innreise i et fremmed land for å opprettholde kontakten mellom foreldre og barn.

28.2.4 Statens plikt til å sikre menneskerettighetene i utlandet

Et ufrivillig og skadelig utenlandsopphold kan innebære en rekke menneskerettsbrudd.

Oppholdet kan for eksempel utgjøre en krenkelse av vernet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3, retten til liv og utvikling etter barnekonvensjonen artikkel 6, vernet mot alle former for vold etter barnekonvensjonen artikkel 19, eller retten til utdanning etter barnekonvensjonen artikkel 28. At et barn er utsatt for et ufrivillig utenlandsopphold, kan også innebære at barnets rett til privatliv og familieliv med personer i Norge krenkes, jf. EMK artikkel 8.

Et sentralt spørsmål er om norske myndigheter har en menneskerettslig plikt til å hjelpe personer som utsettes for slike menneskerettsbrudd tilbake til Norge, og hvor langt en slik plikt i tilfelle rekker.

Jurisdiksjon og ansvar

Etter Grunnloven § 92 skal statens myndigheter «respekttere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Plikt til å «sikre» menneskerettighetene, også omtalt som sikringsplikten, innebærer at statens myndigheter har en positiv forpliktelse til å beskytte mot og forebygge krenkelser av menneskerettighetene, blant annet gjennom lovgivning, håndhevelse av lovgivningen, opplæring av personell, forskning og økonomiske bevilgninger.²⁶ Statens myndigheter kan, med utgangspunkt i sikringsplikten etter Grunnloven § 92, ikke unnlate å bistå noen som uten slik hjelp vil få krenket sine menneskerettigheter.²⁷ For at en sikringsplikt skal materialisere seg for norske myndigheter er det imidlertid en grunnleggende forutsetning at forholdet faller inn under norsk jurisdiksjon. Siden Grunnloven ikke inneholder noen definisjon eller avgrensning av geografisk virkeområde, må sikringspliktens rekkevidde tolkes i lys av jurisdiksjonsbestemmelsene i menneskerettighetskonvensjonene.

Traktater, konvensjoner og andre folkerettslige forpliktelser gjelder som hovedregel kun *på statens eget territorium*, jf. folkerettslig sedvane og Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 29:

Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, a treaty is binding upon each party in respect of its entire territory.²⁸

²⁴ Dokument 16 (2011–2012) punkt 34.2.4.

²⁵ Kvalø 2021: *Karnov lovkommentar til barnekonvensjonen artikkel 10*.

²⁶ Se f.eks. NOU 1993: 18 punkt 13.1.3.

²⁷ Martnes 2020: side 47.

²⁸ Wien-konvensjon 23. mai 1969 om traktatretten (ikke ratifisert av Norge, men regelen i artikkel 29 gjelder som folkerettslig sedvane).

Menneskerettsloven har ingen bestemmelse om virkeområde,²⁹ men de ulike konvensjonene som er inkorporert i loven har egne bestemmelser om dette. EMK artikkel 1 pålegger konvensjonsstatene «[to] secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in [...] this Convention». Barnekonvensjonen artikkel 2 pålegger statene å sikre rettighetene fastsatt i konvensjonen «to each child within their jurisdiction». I lys av Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 29, som innebærer at konvensjonsforpliktelser som hovedregel gjelder på statens territorium, kan «jurisdiksjon» i EMK og barnekonvensjonen forstås som statenes egne land-områder. At sikringsplikten som hovedregel er avgrenset til å gjelde innenfor statens jurisdiksjon, henger sammen med suverenitetsprinsippet.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i sin rettspraksis uttalt seg om forståelsen av EMK artikkel 1 og hva som menes med «within their jurisdiction», og har understreket at en stats jurisdiksjon primært er territoriell, altså innenfor statspartens eget territorium.³⁰ Det er kun i unntakstilfeller at konvensjonen får anvendelse utenfor en statsparts territorium. Slik ekstraterritoriell jurisdiksjon kan ifølge EMD prinsipielt oppstå på to måter – enten ved at staten har effektiv kontroll over et område (territoriell jurisdiksjon) eller ved utøvelse av myndighet og kontroll over individer (personjurisdiksjon).

Den nyeste avgjørelsen fra EMD om ekstraterritoriell jurisdiksjon er *H. F. mfl. mot Frankrike*.³¹ Avgjørelsen gjaldt blant annet spørsmålet om franske kvinner og barn som oppholdt seg i kurdiske fangeleirer i Syria var underlagt fransk jurisdiksjon, og om manglende bistand til retur utgjorde et brudd på torturforbudet etter EMK artikkel 3 eller retten til å reise inn i sitt eget land etter tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 3.³² EMD slår fast i dommen at verken EMK eller folkeretten for øvrig pålegger stater noen forpliktelse til å handle på vegne av sine borgere eller til å repatriere dem.

Konvensjonen gir heller ingen rett til diplomatisk eller konsulær beskyttelse.³³

I vurderingen av om klagernes familie falt inn under Frankrikes jurisdiksjon i forbindelse med EMK artikkel 3, vektla domstolen at Frankrike verken hadde «effective control» over området der familiene befant seg, eller hadde noen «authority» eller «control» over dem personlig.³⁴ At kvinnene og barna var franske statsborgere, og at Frankrike hadde unnlatt å repatriere dem, var ikke tilstrekkelig til å bringe dem inn under fransk jurisdiksjon.³⁵ Klagen for brudd på EMK artikkel 3 ble derfor avvist.

Domstolen behandlet også spørsmålet om retten til innreise i landet man er statsborger av etter EMK tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 3 inngående. Hovedregelen er at staten ikke er pålagt å repatriere sine statsborgere, men kan ha plikt til å utstede reisedokumenter og å sikre muligheten til faktisk grensepassering.³⁶ Det kan likevel ikke utelukkes at helt særlige omstendigheter kan etablere jurisdiksjon etter artikkelen.³⁷ Domstolen uttaler seg om spørsmålet i lys av at bestemmelsen opprinnelig hadde som formål å forby eksil av egne borgere:

[...] it considers that Article 3 § 2 of Protocol No. 4 may impose a positive obligation on the State where, in view of the specificities of a given case, a refusal by that State to take any action would leave the national concerned in a situation comparable, de facto, to that of exile.

261. However, in view of the nature and scope of the right to enter the State of one's nationality under Article 3 of Protocol No. 4 and the absence of a general right to repatriation in international law, any such requirement under that provision must be interpreted narrowly and will be binding on States only in exceptional circumstances, for example where extraterritorial factors directly threaten the life and physical well-being of a child in a situation of extreme vulnerability. In addition, when examining whether a State has failed to fulfil its positive obligation to guarantee the effective exercise of the right to enter its territory, under Article 3 § 2 of Protocol No. 4, where such exceptional circumstances exist, the requisite review will be confined to ensuring effective

²⁹ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

³⁰ Se for eksempel *A mot Storbritannia* 23. september 1998, saksnr. 25599/94; *Z mfl. mot Storbritannia* 10. mai 2001, saksnr. 29392/95; *Opuz mot Tyrkia* 9. juni 2009, saksnr. 33401/02 (avsnitt 130); *Osman mot Storbritannia* 28. oktober 1998, saksnr. 23452/94 (avsnitt 116).

³¹ *H. F. mfl. mot Frankrike* 14. september 2022, saksnr. 24384/19 og 44234/20 (avsnitt 255-259).

³² Protokoll nr. 4 til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede er omfattet av konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til Konvensjonen, 16. september 1963.

³³ *H. F. mfl. mot Frankrike* (avsnitt 201 og 255).

³⁴ *H. F. mfl. mot Frankrike* (avsnitt 192).

³⁵ *H. F. mfl. mot Frankrike* (avsnitt 198 og 203).

³⁶ *H. F. mfl. mot Frankrike* (avsnitt 260).

³⁷ *H. F. mfl. mot Frankrike* (avsnitt 212).

protection against arbitrariness in the State's discharge of its positive obligation under that provision.³⁸

Domstolen slår altså fast at bestemmelsen kan pålegge staten enkelte positive forpliktelser for å hindre at statsborgere blir satt i en situasjon av de facto tvungent eksil. Slike plikter gjelder likevel kun i snevre unntakstilfeller, for eksempel der ekstraterritoriale faktorer direkte truer livet og det fysiske velværet til et barn i en situasjon med ekstrem sårbarhet. Selv om klagernes familie var i en slik ekstraordinær situasjon, begrenset EMDs vurdering av klagen seg i dette tilfellet til å sikre at myndighetenes beslutningsprosess var effektivt beskyttet mot vilkårlighet. I den konkrete saken hadde anmodningene om repatriering ikke formelt blitt avvist, noe som hindret klage over avgjørelsen og bekreftelse på at avgjørelsen ikke var vilkårlig.³⁹ Frankrike ble derfor dømt for brudd på tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 3 fordi saksbehandlingen ikke i tilstrekkelig grad var beskyttet mot vilkårlighet.

Ut fra dommen, *H. F. mfl. mot Frankrike*, kan det dermed ikke utledes en generell plikt etter EMK for norske myndigheter til å hjelpe egne borgere i utlandet med å reise tilbake til Norge. Hver enkeltsak må behandles individuelt.

Barnekomiteen har i saker mot Finland⁴⁰ og Frankrike⁴¹ tatt stilling til om barn som befinner seg i kurdiske fangeleirer i Syria er underlagt jurisdiksjonen til det landet de er statsborgere av. Komiteen kom i motsetning til EMD til at disse barna var under det respektive lands jurisdiksjon etter barnekonvensjonen, og at statene derfor hadde en plikt til å repatriere barna på grunn av de særlige omstendighetene i saken. Komiteen la blant annet vekt på at barna var i en ekstremt sårbar og livstruende situasjon og at de befant seg i en leir kontrollert av en ikke-statlig aktør som ikke var i stand til å ivareta barna, og som forventet at barnas hjemland skulle repatriere dem. Dette gjorde at landene hadde mulighet til å beskytte barna ved å repatriere dem eller bruke andre konsulære virkemidler.⁴² Komiteen uttaler:

³⁸ Avsnitt 260 og 261.

³⁹ Avsnitt 282.

⁴⁰ *S. N. mfl. mot Finland* 20. oktober 2022, CRC/C/91/D/100/2019.

⁴¹ Blant annet *S. H. mfl. mot Frankrike* 2. november 2020, CRC/C/85/D/79/2019-CRC/C/85/D/109/2019.

⁴² *S. N. mfl. mot Finland* (avsnitt 10.9 og 10.10).

Given that the State party is aware of the prolonged detention of these Finnish children in a life-threatening situation and is capable of taking action, the Committee considers that the State party has a positive obligation to protect the children from an imminent risk of violation of their right to life and an actual violation of their right not to be subjected to cruel, inhuman or degrading treatment.⁴³

Basert på de spesielle omstendighetene i saken utgjorde landenes manglende beskyttelse av barna etter komiteens syn et brudd på retten til liv og forbudet mot tortur jf. barnekonvensjonen artikkel 6 nr. 1 og artikkel 37 bokstav a.⁴⁴

Barn som ikke er norske statsborgere

En annen sak som kan belyse statens plikter overfor barn i utlandet er *Osman mot Danmark*. Saken gjaldt danske myndigheters nektelse av å fornye oppholdstillatelsen for et barn som mot sin vilje var sendt til utlandet i to år for å pleie sin bestemor.⁴⁵ EMD uttalte følgende:

[...] the applicant's view that her father's decision to send her to Kenya for so long had been against her will and not in her best interest, was disregarded by the authorities with reference to the fact that her parents had custody of her at the relevant time. The Court agrees that the exercise of parental rights constitutes a fundamental element of family life, and that the care and upbringing of children normally and necessarily require that the parents decide where the child must reside and also impose, or authorise others to impose, various restrictions on the child's liberty [...]. Nevertheless, in respecting parental rights, the authorities cannot ignore the child's interest including its own right to respect for private and family life.⁴⁶

Dommen kan ikke tas til inntekt for at staten plikter å repatriere barn i slike situasjoner, men hensynet til barnets beste og barnets rett til å utøve et privatliv og familieliv må tas i betraktning i vurderingen av om det skal gis oppholdstillatelse til riket, som gjerne er en forutsetning for retur.⁴⁷

⁴³ *S. N. mfl. mot Finland* (avsnitt 11.7).

⁴⁴ *Ibid* (avsnitt 11.8).

⁴⁵ *Osman mot Danmark* 14. juni 2011, saksnr. 38058/09.

⁴⁶ *Osman mot Danmark* (avsnitt 73).

28.2.5 Internasjonalt samarbeid for å oppfylle menneskerettighetene

Internasjonalt samarbeid er ofte nødvendig for å hjelpe personer som er utsatt for ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold. Flere menneskerettighetskonvensjoner understreker forpliktelsen til samarbeid mellom stater for å oppfylle menneskerettighetene. Blant annet inneholder barnekonvensjonen artikkel 4 en forpliktelse til internasjonalt samarbeid:

Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon. Når det gjelder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, skal partene treffe slike tiltak i størst mulig utstrekning innenfor de ressurser de har til rådighet, om nødvendig innenfor rammen av internasjonalt samarbeid.

Den samme forpliktelsen om internasjonalt samarbeid finnes også i FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 2, mens verken SP eller EMK har slike bestemmelser. Kravet om internasjonalt samarbeid gjelder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, men det har vært argumentert i juridisk teori for at denne forpliktelsen også må gjelde for sivile og politiske rettigheter, selv om dette ikke framkommer direkte i konvensjonens ordlyd. Begrunnelsen for dette synet er at skillet mellom de to gruppene av rettigheter ikke er klart.⁴⁸ Enkelte forfattere har pekt på at det er en økende aksept for at barnekonvensjonen artikkel 4 og ØSK art. 2 inneholder et ekstraterritorielt element hvor stater har plikt til å samarbeide internasjonalt for å sikre barns rettigheter, også utenfor egen jurisdiksjon.⁴⁹

28.3 Utfordringer med å bistå til retur

Norske myndigheter vil ikke kunne bistå alle som er utsatt for skadelige eller ufrivillige utenlandsopphold. Nordmenn som oppholder seg i utlandet er underlagt vertslandets lover og regler, som set-

ter rammer for den konsulære bistanden som kan gis. Dessuten vil praktiske utfordringer, slik som sikkerhetssituasjonen på stedet hvor den utsatte befinner seg, legge begrensninger på hjelpen som kan gis. Norske myndigheter kan ha utstedt reiseraåd for landet der personen oppholder seg, som kan innebære at norske myndigheter fraråder innreise på grunn av sikkerhetssituasjonen. Muligheten for å hjelpe personer i utlandet er dermed begrenset av både det norske regelverket, av lovgivningen i det landet der personen befinner seg (vertslandet) og de praktiske hindringene som foreligger i den enkelte saken.

Barn og voksne som utsettes for ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold er i en særlig sårbar situasjon, blant annet fordi det ofte ikke er et hjelpeapparat tilgjengelig som kan bistå. Det kan også være at de utsatte befinner seg i et land hvor staten ikke anerkjenner at for eksempel tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse er menneskerettighetsbrudd, og det kan være begrensninger i vertslandets regelverk som gjør at norske myndigheter ikke har mulighet til å bistå med å få personen tilbake til Norge.

Dersom en mindreårig befinner seg i utlandet og en eller begge foreldrene ikke ønsker at barnet skal returnere til Norge, er det særlig utfordrende hvis det aktuelle landet aksepterer fysisk avstraffelse, innesperring eller andre typer krenkelser av barn. Det kan også være vanskelig å bistå kvinner og barn som er holdt tilbake i land der lovgivning gir mannen rett til å bestemme over sin ektefelle og sine barn. Dobbelt statsborgerskap skaper også utfordringer fordi personen anses å være borger av vertslandet. I noen land tillater lovgivningen mannen å legge ned utreiseforbud eller lignende for ektefelle og barn. Da vil de stoppes i grensekontrollen ved forsøk på å forlate landet, selv om de har gyldige reisedokumenter og billetter.

En ytterligere utfordring er at personer som er utsatt for ufrivillige utenlandsopphold ofte er isolert og fratatt kommunikasjonsmidler, penger og reisedokumenter. Det kan da være vanskelig for den utsatte å ta kontakt med eller oppsøke utenriksstasjonen, og det kan være vanskelig for utenriksstasjonen å oppnå kontakt med den utsatte.

Alle disse begrensningene gjør at det kan være svært vanskelig å yte konsulær bistand til barn og unge som er utsatt for ufrivillig utenlandsopphold eller opphold hvor de står i risiko for å bli utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold og mishandling eller annen alvorlig omsorgssvikt. Utvalget vil understreke at begrensningene i muligheten til å yte konsulær bistand gjør at det er

⁴⁷ Dommen er også omtalt i kapittel 27 om utreiseforbud, kapittel 5 om konstitusjonelle og menneskerettslige rammer og kapittel 30 om oppholdstillatelse til personer som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje.

⁴⁸ Martnes 2020: side 49-50; Tobin 2019: side 129 flg.

⁴⁹ Martnes 2020: side 50; Tobin 2019: side 112.

svært viktig å forebygge og forhindre ufrivillige og skadelige utenlandsopphold. Det er viktig at utenriktjenesten overholder sin meldeplikt til barnevernstjenesten, og det bør vurderes å innføre meldeplikt til barnevernet i barnebertføringsaker til ikke-konvensjonsland.

28.4 Utstedelse av pass og reisedokumenter

28.4.1 Gjeldende rett

Utstedelse av pass er en viktig forvaltningsmessig oppgave for utenriktjenesten. Mange personer som er utsatt for ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold er fratatt pass eller andre reisedokumenter.⁵⁰

Norske utenriksstasjoner med passmyndighet, kan på visse vilkår utstede pass til norske borgere som befinner seg i utlandet, jf. passloven § 2 andre ledd. Som hovedregel må søkeren møte opp personlig ved en norsk ambassade for å søke, jf. pass- og ID-kortforskriften § 2-1 første ledd.⁵¹ Hvis søkeren er sterkt bevegelseshemmet eller andre omstendigheter vanskeliggjør frammøte, kan personell ved utenriksstasjonen unntaksvis oppsøke søkeren for å motta opplysninger som er nødvendige for å behandle søknaden, jf. pass- og ID-kortforskriften § 2-1 første ledd.

Avgjørelse av om et barn skal få utstedt pass inngår i foreldreansvaret.⁵² Som hovedregel kreves det derfor samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret før pass kan utstedes til en mindreårig, jf. passloven § 4 første ledd første punktum. Har foreldrene felles foreldreansvar for barnet, må begge foreldrene som hovedregel samtykke til passutstedelsen, jf. passloven § 4 første ledd andre punktum. I tilfeller som omfattes av barnevernsloven § 5-6 om forbud mot å ta med barnet ut av Norge, skal samtykke kun innhentes fra barnevernstjenesten, jf. passloven § 4 første ledd tredje punktum.

Passloven § 4 tredje ledd åpner for at det «i særlige tilfeller» kan utstedes pass til mindreårige uten hensyn til foreldreansvar dersom det er «fare for [barnets] liv eller helse», eller når passutstedelse «av andre grunner er åpenbart ubetenkelig». Presiseringen av at fare for liv og helse kan danne grunnlag for passutstedelse uten samtykke, ble tilføyd ved lov 20. desember 2019 nr.

107.⁵³ Tilføyelsen innebar ingen vesentlig utvidelse av adgangen til å utstede pass uten samtykke, men tydeliggjorde at pass kan utstedes uten noen av foreldrenes samtykke i slike tilfeller.⁵⁴ Bakgrunnen for endringen var ifølge forarbeidene at det de senere år hadde vært en økende tendens til at barn etterlates i utlandet mot sin vilje, og som følge av dette befant seg i situasjoner som innebar fare for liv eller helse.⁵⁵ Av forarbeidene⁵⁶ framgår det:

Hvorvidt en mindreårig skal ha pass eller ikke, er en avgjørelse som inngår i foreldreansvaret. Det er derfor snevre rammer for når pass kan utstedes til mindreårige uten foreldrenes samtykke, og forslaget her tar ikke sikte på noen vesentlig utvidelse av disse rammene. Det foreslås av denne grunn ikke å inkludere forhold som kan skade barnets utvikling i bestemmelsen. Som Barneombudet påpeker skal begrepet «utvikling» forstås vidt. Fare for barnets utvikling kan dermed omfatte en rekke ulike forhold som etter departementets syn ikke alene bør kunne danne grunnlag for passutstedelse mot foreldrenes ønske. Dersom foreldrene ønsker at den mindreårige skal gå på skole eller oppholde seg i utlandet, står de i utgangspunktet fritt til å velge dette. Dette gjelder selv om forholdene ved skolen er av en annen og strengere karakter enn ved norske skoler, og selv om utdanningen skulle ha lavere kvalitet. Videre vil det i utgangspunktet være opp til foreldrene å bestemme at den mindreårige skal bo i et land med en lavere levestandard eller med et strengere normsett og flere restriksjoner enn i Norge, også dersom den mindreårige selv skulle ønske å reise tilbake til Norge. Det nevnes også at det at den mindreårige utsettes for fysiske avstraffelser eller andre uakseptable disiplineringsmetoder, uansett vil kunne falle inn under forhold som kan skade den mindreåriges fysiske eller psykiske helse.

Etter departementets syn bør bestemmelsen begrenses til det som er dagens praksis, det vil si at pass utstedes etter en konkret vurdering dersom det er fare for liv eller helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubeten-

⁵⁰ Kompetanseteamets årsrapport 2017 og 2018.

⁵¹ Forskrift 9. oktober 2020 nr. 2012 om pass og nasjonalt ID-kort (pass- og ID-kortforskriften).

⁵² Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.5.3.

⁵³ Lov 20. desember 2019 nr. 107 om endringer i passloven og ID-kortloven (utstedelse og nektelse av reisedokumenter til mindreårige mv.).

⁵⁴ Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.5.3.

⁵⁵ Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.5.1.

⁵⁶ Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.5.3.

kelig. Det kreves ikke at det kan dokumenteres at den mindreårige faktisk vil bli skadelidende om vedkommende ikke får returnere til Norge, men det må foreligge en reell risiko for den mindreåriges liv eller helse.

Vilkåret «åpenbart ubetenkelig» er nærmere definert i Politidirektoratets passrundskriv.⁵⁷ Ordlyden «særlige tilfeller» og «åpenbart ubetenkelig», gir i seg selv anvisning på at bestemmelsen kun skal brukes i særskilte unntakstilfeller og anvendes med varsomhet.⁵⁸ Det vil ikke være åpenbart ubetenkelig å utstede pass uten begge foreldrenes samtykke dersom en av foreldrene aktivt motsetter seg det.⁵⁹ Der barnet allerede har et gyldig pass, men den forelderen som ønsker at barnet skal bli i utlandet tilbakeholder det, kan imidlertid nytt pass utstedes med samme gyldighetstid som det opprinnelige. Et avgitt samtykke til passutstedelse gjelder for hele tiden dokumentet er gyldig. Det kan også gjøres unntak fra kravet om samtykke dersom formålet med å utstede pass er å gjenopprette barnets normalsituasjon, for eksempel dersom barnet har vanlig bosted i Norge, men er etterlatt i utlandet, jf. passrundskrivet punkt 5.2.2. Bestemmelsen kan også benyttes i tilfeller der et norsk barn har vært bortført til utlandet av den ene forelderen og dette landets domstol har besluttet at barnet skal returneres til Norge. Da kan utenriksstasjonen benytte unntaket i passloven § 4 tredje ledd til å sikre gjennomføring av domstolens beslutning dersom forelderen som har tatt med barnet til utlandet motsetter seg utstedelse av pass. Dersom barnet er fast bosatt i utlandet, må utenriksstasjonen utvise stor aktsomhet før pass utstedes uten samtykke, da utstedelse av pass kan bidra til at barnet bortføres fra sitt bostedsland.⁶⁰

For utenlandske borgere kan norsk utenriksstasjon etter utlendingsforskriften § 12-9 andre ledd utstede passerbrev for innreise i riket når «særlige grunner» foreligger, forutsatt at søkeren allerede har tillatelse til opphold i riket. Passerbrev er et reisedokument som kan utstedes til en utlending som er gitt innreise til riket, men som ikke kan skaffe seg pass eller annet godkjent reisedokument. Passloven § 4 tredje ledd gjelder til-

svarende for utstedelse av passerbrev til mindreårige utlendinger. Passerbrev til mindreårige utlendinger kan dermed utstedes uten samtykke fra en eller begge foreldre med foreldreansvar dersom det er fare for barnets liv eller helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig.

28.4.2 Andre lands rett

28.4.2.1 Danmark

Utgangspunktet etter den danske bekendtgørelse om pas m.v. § 19 er at personer med foreldreansvar skal samtykke til passutstedelse til personer under 18 år. Politiet kan likevel tillate at pass utstedes uten samtykke, når «ganske særlige omstendigheter» taler for å utstede pass jf. § 19 stk. 1-2. Oppholder barnet seg i utlandet, kan politiet under de samme betingelser utstede pass til et barn etter unntaksbestemmelsen i § 19 stk. 4.

28.4.2.2 Sverige

Etter den svenske passlagen (1978:302) 7 § nr. 2 skal en søknad om pass til personer under 18 år avslås dersom den eller de som har foreldreansvaret ikke samtykker til utstedelsen, og det ikke finnes særlige grunner til å utstede pass. Pass for direkte reise til Sverige skal alltid utstedes til personer som befinner seg utenlands og søker om slikt pass, jf. passlagen 11 §. Også i disse tilfellene kreves samtykke av den eller de som har foreldreansvaret dersom personen er under 18 år. Pass kan likevel utstedes uten slikt samtykke dersom barnet befinner seg i en situasjon der det er risiko for at dets helse eller utvikling skades, eller det finnes andre særlige grunner til å utstede pass. Ved utstedelse av pass til mindreårige uten foreldrenes samtykke skal en kommunal nemnd som utfører oppgaver innenfor sosialtjenesten på begjæring fra passmyndigheten uttale seg i saker som gjelder utstedelse av pass til mindreårige uten foreldrenes samtykke, jf. 11a §. Dersom det er åpenbart at søknaden skal godkjennes er det ikke nødvendig at passmyndigheten innhenter uttalelse fra sosialtjenesten, jf. passförordning (1979:664) 3 §.

For personer under 18 år som har oppholdstillatelse for bosetting i Sverige er det gitt tilsvarende regler, slik at främlingspass kan utstedes på samme vilkår som til svenske statsborgere, jf. främlingspass i utlänningsförordningen (2006:97) 2 kap. 14 a og 15 a §.

⁵⁷ Politidirektoratets rundskriv RPOD-2020-8-3 (passrundskrivet) punkt 5.2.2.

⁵⁸ RPOD-2020-8-3 punkt 5.2.2.

⁵⁹ Rein 2023: *Karnov lovkommentar til passloven § 4*. Se også Politidirektoratets vedtak VPOD-2020-59961.

⁶⁰ RPOD-2020-8-3 punkt 5.2.2.

28.4.3 Hva er problemet?

Personlig oppmøte kan være en utfordring der søkeren oppholder seg i et land der det ikke finnes en norsk ambassade, og sikkerhetssituasjonen kan gjøre det vanskelig for ambassadepersonale å reise for å møte søkeren. Dersom søkeren har vært tilbakeholdt i utlandet i mange år, kan det også være tvil om søkerens identitet. I slike tilfeller vil det være nødvendig å foreta en DNA-undersøkelse for å bekrefte søkerens identitet.

Å nekte å samtykke til utstedelse av pass til barn som oppholder seg i utlandet mot sin vilje, kan være en effektiv måte for foreldrene å forhindre at barnet returnerer til Norge. Det er også tilfeller der både mor og barn er fratatt reisedokumenter og holdes tilbake i utlandet mot sin vilje. I noen tilfeller kan mor reise tilbake til Norge, men er forhindret fra å ta med seg barnet. En mor som er forhindret fra å ta med seg barnet tilbake til Norge, kan i mange tilfeller utøve omsorgen, så lenge hun blir værende sammen med barnet i vertslandet.

Flere aktører har påpekt at det er uklart hva som ligger i begrepet «fare for liv og helse» som kan danne grunnlag for utstedelse av pass uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar.

28.5 Utvalgets vurderinger og forslag

28.5.1 Noen hovedpunkter om sikringsplikten mv.

Barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet har etter norsk særlovgivning flere rettigheter som innebærer forpliktelser for utenriks tjenesten til å yte bistand. Barn som har vanlig bosted i Norge, er omfattet av barnevernets ansvarsområde, jf. barnevernsloven § 1-2 om lovens virkeområde og § 1-1 om lovens formål som er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Dette gjelder også for barn med vanlig bosted i Norge, men som oppholder seg i et annet land. Barnevernet har kompetanse til å treffe vedtak om omsorgsovertakelse, plassering på barnevernsinstitusjon, hjelpetiltak og pålegg om hjelpetiltak.⁶¹ Utenriks tjenesten vil være forpliktet til å sende bekymringsmelding til barnevernstjenesten når den er kjent med at et barn med vanlig bosted i Norge er utsatt for forhold i utlandet som utløser meldeplikten. Barnevernstjenesten har jurisdiksjon til å

treffe visse vedtak når barn befinner seg i utlandet, men fortsatt har vanlig bosted i Norge. For å gjennomføre slike vedtak, må det legges til grunn at utenriks tjenesten også plikter å bistå så langt dette lar seg gjøre innenfor vertslandets lovgivning. Dette framkommer ikke tydelig av lovgivningen og bør etter utvalgets syn presiseres for å synliggjøre samarbeidet i slike saker.

Et viktig spørsmål er hvilken sikringsplikt som gjelder overfor barn som er ufrivillig etterlatt i utlandet, mens foreldrene oppholder seg i Norge. I situasjoner der foreldrene ikke foretar seg noe for å hindre at barnet utsettes for alvorlige skadelige handlinger i utlandet, kan nøkkelen til å finne en løsning ligge i å etablere kontakt og samarbeid med foreldrene i Norge. Etter utvalgets oppfatning må norske myndigheter sikre en kontakt med foreldrene som kan gjøre det mulig å bringe barnet hjem til Norge. Barnet har selvstendige rettigheter til respekt for sitt privatliv og familieliv og har rett på vern mot vold. Selv om barnet som blir utsatt for menneskerettighetsbrudd oppholder seg utenfor norsk jurisdiksjon, kan selve løsningen, nemlig samarbeid med foreldrene, ligge under norsk jurisdiksjon. Det er derfor svært viktig at utenriks tjenesten etterlever sin meldeplikt til barnevernstjenesten i slike saker.

28.5.2 Lov- eller forskriftsregulering av konsulær bistand

Konsulær bistand er lite regulert og i stor grad overlatt til myndighetenes skjønnutøvelse. Det kan være gode grunner til at det er slik, men dette kan skape uforutsigbarhet for personer som ber om bistand, og det kan øke faren for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Stortingsmeldingen fra 2011 og utenriksinstruksen fra 2002 utgjør sentrale rammer for skjønnutøvelsen ved konsulær bistand. Mye har skjedd på de områdene denne utredningen omhandler siden instruksen ble vedtatt og stortingsmeldingen fremmet. Utenriks tjenesteloven er av nyere dato, men regulerer i liten grad hvordan konsulær bistand skal og kan utføres. På de områdene utredningen omhandler, er det behov for en oppdatering av kildene.

Utvalget er kjent med at Utenriksdepartementet arbeider med ny stortingsmelding om konsulær bistand samt revisjon av utenriksinstruksen. I den forbindelse er det behov for at saker om ufrivillige og skadelige utenlandsopphold omtales grundig, og at rammer og retningslinjer for konsulær bistand tydeliggjøres.

⁶¹ Se kapittel 30.

I utenriktjenesteloven § 1 nr. 3 er det framhevet at bistand til norske statsborgere i utlandet inkluderer bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall. Utvalget anbefaler at det vurderes om denne bestemmelsen bør få en tilføyelse, slik at også det å bistå norske statsborgere som er utsatt for ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold framheves som en oppgave for utenriktjenesten. Tilsvarende bør gjelde for utenlandske borgere som har tilstrekkelig tilknytning til Norge.

Faren for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling kan tilsi at konsulær bistand, særlig der norske borgere er utsatt for menneskerettighetsbrudd i utlandet, reguleres nærmere i forskrift. Samtidig erkjenner utvalget at en nærmere forskriftsfesting av konsulære tjenester kan innebære utfordrende problemstillinger som må vurderes grundig. Å vurdere hvorvidt konsulær bistand bør reguleres nærmere i forskrift, eller på hvilken måte dette eventuelt bør gjøres, ligger utenfor utvalgets mandat.

28.5.3 Endring i passloven

Utvalget foreslår en endring i passloven § 12 (om forskrifter), slik at innholdet i vilkåret «åpenbart ubetenkelig» for passutstedelse uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar kan reguleres nærmere i forskrift, jf. utvalgets forslag til ny bokstav d i bestemmelsens andre ledd. Bestemmelsen åpner også for at det kan gis forskrift om hva som ligger i betegnelsen «fare for liv og helse». Formålet er særlig å tydeliggjøre at barn som er utsatt for et langvarig og ufrivillig opphold i utlandet uten en forelder med foreldreansvar, som utgangspunkt bør få utstedt pass, uten samtykke, for å gjenopprette normalsituasjonen i Norge.

Noen momenter og eksempler på når pass kan utstedes til barn uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar følger allerede av Politidirektorets rundskriv.⁶² Vilkåret «særlige forhold» og «åpenbart ubetenkelig» er imidlertid strenge vilkår, og passutstedelse uten samtykke fra foreldrene gjør inngrep i foreldreansvaret. Utvalget mener den nærmere presiseringen av hvilke momenter som kan tillegges vekt i vurderingen derfor bør inntas i forskrifts form.

Barn over 12 år skal ifølge barnelova § 40 tredje ledd og § 41 femte ledd samtykke i utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar. Dersom samtykket ikke respekteres av foreldrene og barnet etterlates i utlandet kan det være

svært vanskelig å gjenopprette barnets normalsituasjon i Norge. Dersom barnets vanlige bosted har gått over til oppholdslandet, gjør dette situasjonen ytterligere komplisert.

Barn har en selvstendig rett til respekt for sitt privatliv og familieliv. Selv om det ligger til foreldreansvaret å bestemme hvor et barn skal bo, også der dette er i utlandet, har barnelova klare regler om at barn over 12 år skal samtykke til flytting til utlandet uten en forelder med foreldreansvar.⁶³ Barn under 12 år vil også ha rett til både å uttale seg og medvirke i beslutninger om hvor det skal bo eller oppholde seg. Det bør legges stor vekt på barnets mening der beslutningen innebærer store og varige forandringer i barnets liv, slik som det å oppholde seg i et annet land uten en forelder med foreldreansvar over lengre tid. Der et barn er etterlatt i utlandet i strid med barnelovas regler, bør det etter utvalgets vurdering særlige grunner til for at barnet ikke skal få utstedt pass for å gjenopprette normalsituasjonen i Norge. Hensynet til barnets rett til å utøve et familieliv med søsken og foreldre i Norge bør tillegges stor vekt. Tilfeller hvor mor og barn er tvunget til å oppholde seg i utlandet, og barnet vil bli etterlatt i utlandet uten en forelder med foreldreansvar om mor reiser hjem, bør behandles likt, slik at det er tilstrekkelig med mors samtykke. Utvalget foreslår at det tydeliggjøres i forskriften at det er et tungtveiende moment i vurderingen av om det vil være åpenbart ubetenkelig å utstede pass for å gjenopprette normalsituasjonen for mor og barn i slike tilfeller.

I tilfeller der oppholdslandets lovgivning innebærer at omsorgen og foreldreansvaret for barnet har gått over til andre personer i oppholdslandet, for eksempel en onkel, men barnet anses for å ha vanlig bosted i Norge, bør det likevel ikke være noe til hinder for å utstede pass til barnet uten den andres samtykke når oppholdet er i strid med barnelovas regler.

Flere aktører har pekt på at det er uklart hva som ligger i «fare for liv og helse». Det bør vurderes om også dette vilkåret bør presiseres nærmere i forskrift. Etter utvalgets vurdering må «fare for liv og helse» forstås på samme måte som de forholdene som er dekket av utvalgets forslag til nytt straffebud mot skadelig utenlandsopphold, se utredningens kapittel 14 og utvalgets forslag til ny bestemmelse i straffeloven § 269.

I kapittel 31 viser utvalget til at en utfordring med det norske systemet for å bistå barn i utlan-

⁶² RPOD-2020-8-3 punkt 5.2.2.

⁶³ Se kapittel 26 om barns medvirknings- og selvbestemmelsesrett i saker om utenlandsopphold.

det med å returnere til Norge i strid med foreldrenes ønsker, er at det består av et fragmentert regelverk og at ulike myndigheter har formell kompetanse til å vurdere spørsmål som er av betydning for om barnet skal returneres til Norge. Dersom ett kompetent organ fikk ansvar for å beslutte hjemreise for barnet, ville det kunne utløse tiltak som refusjon av reiseutgifter, utstedelse av pass og ulike andre hjelpetilbud når barnet returnerer til Norge. Utvalget har ikke hatt anledning til å utrede større organisatoriske

endringer og utvalgets vurderinger og forslag baserer seg på dagens system. På sikt bør det imidlertid vurderes større organisatoriske endringer, se nærmere utredningens punkt 31.5.9. Organisatoriske endringer vil være en tidkrevende prosess. For å styrke rettsvernet til barn som er ufrivillig etterlatt i utlandet eller som er utsatt for skadelig utenlandsopphold, er det viktig å gjennomføre de endringene som er mulig å foreta med enklere grep i påvente av eventuelle større endringer.

Kapittel 29

Dekning av reiseutgifter (refusjonsordning)

29.1 Innledning

Etter gjeldende praksis er det etablert en hovedregel om at den enkelte som trenger konsulær bistand for å returnere til Norge må dekke sine egne reiseutgifter, med mindre saken omfattes av etablerte særordninger. For personer som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i utlandet er det avsatt midler til hjemreise dersom disse ikke har mulighet til å dekke utgiftene selv. Refusjonsordningen er regulert i rundskriv F-2018-02 om utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.¹ Rundskrivet fastsetter hvilke utgifter som kan dekkes og hvilke vilkår som stilles for å være omfattet av ordningen. Det er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) representanter i Kompetansteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold som forvalter ordningen.

29.2 Gjeldende ordning

29.2.1 Målgruppen og hvordan ordningen forvaltes

Refusjonsordningen ble etablert i 2004 i samme periode som etableringen av Kompetansteamet. Målgruppen var opprinnelig personer over 18 år som var utsatt eller risikerte å bli utsatt for tvangsekteskap.² Refusjonsordningen supplerte botilbudet for unge utsatt for tvangsekteskap og æresmotivert vold som ble etablert i 2002.³ Senere har målgruppen for refusjonsordningen blitt utvidet til å omfatte personer som er utsatt for kjønnslemlestelse, og de seneste årene også negativ sosial kontroll.⁴

Målgruppen for ordningen er ifølge rundskriv F-2018-02 personer som befinner seg i utlandet og som «har blitt utsatt for eller står i fare for i nær framtid å bli utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse». Medfølgende personer som kan være i fare på grunn av den utsattes situasjon, er også omfattet av ordningen. Det kan for eksempel være den utsattes barn, søsken, foreldre eller andre personer som befinner seg i utlandet sammen med den utsatte, og som kan være i fare på grunn av den utsattes situasjon. Med «nær framtid» menes innen seks måneder. Rundskrivet definerer ikke nærmere hva som ligger i betegnelsen «negativ sosial kontroll».⁵

For å være omfattet av refusjonsordningen, er det et vilkår at den utsatte er norsk statsborger, eller utenlandsk borger som har gyldig oppholdstillatelse eller oppholdsrett i Norge etter utlendingsloven.⁶ Det er videre et vilkår at den utsatte ikke har evne og mulighet til selv å dekke utgiftene, eller har mulighet til å få dekket utgifter til hjemreise på en annen måte.⁷ Utenriksstasjonen plikter å undersøke mulighetene for å få reisen dekket via det ordinære tjenesteapparatet som NAV eller barnevernstjenesten, eller fra familie og nettverk, eller gjennom såkalt nødlidighetslån.⁸

Det er den enkelte utenriksstasjon som søker om refusjon for utlegg på vegne av den eller de utsatte. Søknaden sendes Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), med kopi til Utenriksdepartementet. Søknaden skal blant annet inneholde informasjon som sannsynliggjør at personen(e) det gjelder har blitt eller står i fare for å bli utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap

¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets rundskriv F-2018-02 (opprinnelig utgitt av Kunnskapsdepartementet).

² Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 2.5.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ F-2018-02 under «Målgruppe for refusjonsordningen»

⁶ Ibid.

⁷ F-2018-2 under «Økonomiske forutsetninger».

⁸ Hvis du på grunn av en nødssituasjon i utlandet trenger penger for å dekke reiseutgifter hjem til Norge, kan utenriksstasjoner og ambassader innvilge deg et lån som skal tilbakebetales. Se Meld. St. 12 (2010–2011) kap. 5.1 Boks 5.2 Nødlidighetslån.

eller kjønnslemlestelse. Videre skal den inneholde opplysninger som sannsynliggjør at personen(e) ikke har egne midler eller på annen måte kan dekke hjemreisen, og opplysninger om den/de utsattes tilknytning til Norge gjennom norsk statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse eller annen tillatelse etter utlendingsloven. Det forutsettes at utenriksstasjonen verifiserer opplysningene i saken så langt det er mulig

Ifølge Kompetanseteamets årsrapport⁹ for 2022 ble det innvilget refusjon i 14 enkeltsaker, hvorav 6 saker gjaldt voksne og 8 barn. I 2021 var det 16 søknader som alle ble innvilget, mens i 2020 var det 9 søknader hvorav 7 ble innvilget. Alle søknadene i 2022 kom fra spesialutsendingene i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi. De fleste refusjoner innvilges til voksne, eller til voksne i følge med egne barn. I noen tilfeller innvilges refusjon til barn som reiser alene hjem til Norge.

29.2.2 Særskilt om refusjon til personer under 18 år

Utenriksstasjonene yter som regel ikke konsulær bistand til barn i utlandet uten samtykke fra forelderen eller foreldre som har foreldreansvar. Begrunnelsen for dette er hensynet til foreldrenes rett til respekt for privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, men denne rettigheten gjelder ikke ubegrenset. Barns rett til å bli beskyttet mot atferd som truer deres helse, utvikling eller fysiske og psykisk integritet, kan begrunne inngrep i foreldrenes rettigheter.

Konsulære saker som involverer barn, skal ifølge Meld. St. 12 (2010–2011) være prioriterte saker. I saker der det foreligger «akutt fare for barnets liv og helse», kan utenriksstasjonen gi bistand uten foreldrenes samtykke og uten hensyn til foreldreansvar. Den praktiske bistanden i forbindelse med reisen må skje innenfor rammene av vertslandets lovverk og ofte i samarbeid med lokale myndigheter.¹⁰

Rundskrivet F-2018-02 gir ikke veiledning om hvordan saker som involverer barn bør håndteres, og hvorvidt det gjelder egne krav for å dekke utgifter til hjemreise for personer under 18 år der det ikke foreligger samtykke fra foreldrene. Utvalget har fått opplyst at utenriksstasjonens praksis er å søke om refusjon på vegne av barnet der utenriksstasjonen gir bistand uten foreldrenes samtykke fordi det foreligger «akutt fare for liv og helse».

29.3 Hva er problemet?

Ekspertgrupperapporten «Det var ikke bare ferie» anbefaler at unge over 18 år får økonomisk støtte til retur til Norge, og at personer som utsettes for ufrivillige utenlandsopphold bør likebehandles ved vurderingen av dekning av hjemreiseutgifter.¹¹

Ekspertgruppa har pekt på at målgruppen for refusjonsordningen gradvis er blitt utvidet fra da ordningen ble innført, og at det fortsatt er pågående diskusjoner om hvem som bør omfattes, kriterier for refusjonsordningen og hvordan den skal forvaltes. Ifølge ekspertgruppa er det delte meninger om innvilgelsen av refusjon bør begrenses til saker som omhandler æresmotivert vold og om hvorvidt det bør stilles krav, og i så fall hvilke krav, til unge som får innvilget refusjon. Ekspertgruppa anbefaler en avklaring og en bred definisjon av kriteriene for å få innvilget refusjon, der det legges vekt på alvorlighetsgraden i saken, ikke motivene bak volden og tvangen. Ekspertgruppa stiller også spørsmål om «hvorvidt utenriksstasjonens tilsidesettelse av krav om foreldres samtykke i saker om konsulær bistand i forbindelse med utstedelse av nødpass skal danne grunnlag for tilsvarende vurdering i sak om refusjon av reiseutgifter, eller om Bufdir skal gjøre sin egen vurdering».¹²

Bufdir har overfor utvalget påpekt at det er behov for å avklare om utgiftsdekning av reiseutgifter er å anse som et vedtak etter forvaltningsloven, og stiller spørsmål ved hvordan barnets og foreldrenes rettssikkerhet, herunder kontradiksjon og klageadgang, kan ivaretas.

Bufdir trekker fram at det kan være problematisk at norske myndigheter dekker kostnader for hjemreise til et barn uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar og uten at det foreligger et tvangstiltak fra Norge som anerkjennes og fullbyrdes etter internasjonale konvensjoner. Foreldrene kan i ytterste konsekvens anføre at norske myndigheter har bortført deres barn fra utlandet til Norge. Det påpekes at det derfor kan være problematisk at en slik ordning kun er regulert i rundskriv.

Spesialutsendingene for integreringssaker har gitt innspill om at størrelsen på midlene som er avsatt til refusjonsordningen kan sette begrensninger på den konsulære bistanden som gis i den konkrete saken, og ønsker at avsatte midler tar

⁹ Kompetanseteamets årsrapport 2022: punkt 2.9.2.

¹⁰ Se mer i kapittel 28 om konsulær bistand og pass.

¹¹ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 2.5.

¹² Ibid.

høyde for antall saker som spesialutsendingene arbeider med hvert år. Videre blir det vist til at reiseutgiftenes størrelse avhenger av hvilket land de utsatte oppholder seg i, og at det er store variasjoner i reiseutgiftenes størrelse fra sak til sak.

Buudir har gitt utvalget innspill om at de avsatte midlene oppjusteres ved behov slik at ingen søknad blir avslått fordi det ikke er midler igjen som er avsatt til refusjonsordningen.

Utvalget har videre mottatt en rekke innspill som gir grunn til å tro at refusjonsordningen ikke er godt kjent i hjelpeapparatet, og at ordningen bør gis mer formaliserte rammer. Innspillgiverne har reist spørsmål om hvordan de utsattes rettsikkerhet kan ivaretas i forbindelse med avgjørelser om refusjon, særlig i saker som involverer mindreårige. Det pekes på at også foreldrenes rettssikkerhet må ivaretas.

29.4 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

29.4.1 Hva slags saksbehandlingsregler gjelder for refusjonsordningen?

Utvalget er enig med Buudir i at det er relevant å avklare om dekning av utgifter til hjemreise etter refusjonsordningen er et vedtak etter forvaltningsloven, da spørsmålet har betydning for hvilke saksbehandlingsregler som kommer til anvendelse. Refusjonsordning er av stor betydning for enkeltpersoner som er utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, og kan ha avgjørende betydning for deres mulighet til å returnere til Norge.

For at en beslutning om refusjon skal regnes som et vedtak, må det være en avgjørelse som treffes under «utøving av offentlig myndighet» og som generelt eller konkret er «bestemmende» for «rettigheter eller plikter» til «private personer», som kan være enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter, jf. forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav a. Vedtaket regnes som forskrift hvis det retter seg mot «et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer», jf. bestemmelsens første ledd bokstav c, og et enkeltvedtak hvis det gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. bestemmelsens første ledd bokstav b.

Slik ordningen med dekning av reiseutgifter er beskrevet i rundskriv F-2018-02, er det uklart om den er et tilskudd som retter seg mot privatpersoner eller en refusjon av utenriksstasjonens utgifter for konsulær bistand til utsatte for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Dette bør etter utvalgets vurdering klargjøres. Refusjonsordningens art, nemlig å dekke utgifter som den utsatte ikke har råd til å dekke selv, trekker i retning av at det er den utsatte selv som er mottakeren. Det er imidlertid ikke den enkelte utsatte som mottar refusjonen, men utenriksstasjonen som har dekket den utsattes reiseutgifter. Dersom utenriksstasjonen uansett vil dekke reiseutgiftene til den utsatte, taler dette for at refusjonsordningen er ment å finansiere utenriksstasjonens utgifter. Så langt utvalget er kjent med, er refusjon av utgifter i utgangspunktet en forutsetning for at utenriksstasjonen dekker reiseutgiftene til den utsatte.

Utvalget mener videre at det er uklart hva grunnlaget for ordningen er. Ordningen er ikke forankret i lov eller forskrift, og framstår heller ikke å være forankret i statsbudsjettsvedtaket. Ordningen finansieres gjennom midlene som årlig tildeles Buudir i budsjettvedtaket som en del av Buudirs ordinære driftsbudsjett uten at den er spesifisert i en egen utgiftspost. Buudir opplyser at ingen søknader avslås fordi det ikke er midler igjen.

Tilskuddsbevilgninger som bevilges over statsbudsjettet skal i utgangspunktet bevilges over postene 60 til 85, se bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 6.1. Situasjonen her synes å være en helt annen, ved at midlene kommer fra Buudirs ordinære budsjett og ikke er omtalt særskilt i verken budsjettvedtaket eller i tildelingsbrev til Buudir.

Et annet spørsmål er om refusjon tildeles etter en fast ordning, og dermed regnes som et enkeltvedtak. Hvorvidt refusjonsordningen kan sies å være en etablert og fast ordning, er vanskelig å si. I Lovavdelingens uttalelse 17. desember 2002 i sak 2002/06618 E, som gjaldt hvorvidt økonomisk hjelp til personer i statlig mottak (pengereglementet) er en forskrift og om avgjørelser etter reglementet er enkeltvedtak framgår følgende:

[D]ersom støtten er regulert i eller forankret i lov eller forskrift, vil det skape et preg av offentlig myndighetsøving som gjør at avgjørelsen – iallfall som den store hovedregel, og muligens helt uten unntak – regnes som enkeltvedtak. Også hvis støtten på annen måte har karakter av en fast ordning, vil avgjørelser om å tildele eller avslå støtte som utgangspunkt være enkeltvedtak. Det vil trekke i retning av at det foreligger en slik fast ordning om det er gjort kjent retningslinjer for tildeling eller for søknadsbehandlingen, eller støtten blir utlyst med oppfordring til å fremme søknad.

Refusjonsordning er i dag regulert i et rundskriv, med nokså klare kriterier for hvem som er omfattet av ordningen.¹³ Slik rundskrivet er formulert hører en avgjørelse om refusjon inn under forvaltningens skjønn. En avgjørelse må etter utvalgets vurdering likevel anses å være «bestemmende» for den enkeltes rettigheter. Rundskrivet fastsetter vilkårene for ordningen, og etter Bufdirs innspill gis alle som oppfyller vilkårene refusjon, forutsatt at utenriksstasjonen har fremmet en søknad på vegne av den utsatte. Ordningen innebærer å tildele et gode dersom forutsetningene for tildelingen er oppfylt.

Det kan riktignok argumenteres for at refusjonsordning er et supplement til den konsulære bistanden. Kvalifikasjonsvilkår for å være omfattet av ordningen bidrar i så fall til å sikre likebehandling og til å styre forvaltningens skjønnsutøvelse. Videre kan det argumenteres for at rundskrivets angivelse av hvilke saker ordningen gjelder for, er et uttrykk for politiske prioriteringer. I så fall er avgjørelser om refusjon ikke å regne som *en rettighet*.

Selv om det er usikkerhet om hva slags ordning refusjonsordningen er ment å være, mener utvalget at det er nærliggende å legge til grunn at ordningen retter seg mot privatpersoner og etablerer rettigheter. En avgjørelse om refusjon må i så fall anses som et enkeltvedtak som må følge de krav til saksbehandling som følger av forvaltningsloven, herunder retten til å klage på avgjørelsen.

29.4.2 Refusjon i saker som gjelder barn

Rundskriv F-2018-02 om dekning av reiseutgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse regulerer refusjon til medfølgende barn. Bufdir opplyser at det unntaksvis er gitt refusjon til barn som returneres uten en forelder med foreldreansvar. Det er ikke klart for utvalget på hvilket grunnlag dette er gitt, men trolig er det lagt til grunn nødrettsbetraktninger og vurdert at det er fare for liv og helse for barnet.

Utvalget legger til grunn at dekning av utgifter til hjemreise etter refusjonsordningen til barn kan innebære et inngrep i foreldreansvaret når det innvilges mot foreldrenes vilje. Refusjon av reiseutgifter til barn uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar, må derfor etter utvalgets vurdering forankres gjennom lov.

Lov- og forskriftsregulering bør inkludere klare vilkår for når refusjon kan gis til barn uten

foreldres samtykke. Utvalget mener at barn som er etterlatt i utlandet uten en forelder med foreldreansvar bør få dekket reiseutgifter for å gjenopprette normalsituasjonen i Norge, se tilsvarende i kapittel 28 om utstedelse av pass og reisedokumenter.

I saker der det foreligger «akutt fare for barnets liv og helse», kan utenriksstasjonen gi bistand uten foreldrenes samtykke og uten hensyn til foreldreansvar. Dette gjelder også når det utstedes pass etter passloven § 4 tredje ledd som åpner for at det «i særlige tilfeller» kan utstedes pass til mindreårige uten hensyn til foreldreansvar dersom det er «fare for [barnets] liv eller helse», eller når passutstedelse «av andre grunner er åpenbart ubetenkelig», se kapittel 28 om utstedelse av pass og reisedokumenter. Etter utvalgets syn bør reguleringen av refusjonsordningen samsvare med reglene om utstedelse av pass og reisedokumenter. Den praktiske bistanden i forbindelse med reisen må skje innenfor rammene av vertslandets lovverk og som regel i samarbeid med lokale myndigheter.

Å tildele pengeytelser til personer over 18 år, trenger ikke forankring i lov eller forskrift. Avgjørelsen kan like fullt være av en slik art at det er å regne som et enkeltvedtak som må følge saksbehandlingsreglene for dette. Utvalget har ikke hatt tid til å ta stilling til om hele refusjonsordningen bør lov- og forskriftsreguleres, men anbefaler at dette vurderes.

29.4.3 Betydningen av utenriktjenestens vurdering i saker om barn

Etter ordlyden i rundskriv F-2018-02 skal den enkelte utenriksstasjon på vegne av den eller de utsatte søke om refusjon etter ordningen. I søknaden skal det gis «[i]nformasjon som sannsynliggjør at personen(e) det gjelder har blitt eller står i fare for å bli utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse». I slike saker vil det ofte foreligge grundige vurderinger og overveielser fra utenriksstasjonen, noe som taler for at Bufdir bør legge utenriksstasjonens vurdering til grunn av faktum i behandling av refusjonssøknaden. Utvalget forstår det likevel slik at det er Bufdir som formelt sett har kompetansen til å avgjøre om reiseutgifter skal dekkes etter rundskrivet. Gitt at det kan oppstå uheldige situasjoner dersom utenriksstasjonen og Bufdir er uenig i faktum eller vurderingene av om en situasjon bør utløse refusjon, bør det utarbeides et regelverk som sikrer en felles forståelse.

¹³ F-2018-02 under «Målgruppe for refusjonsordningen».

De samme grunnene som utvalget peker på over begrunner hvorfor ordningen bør forvaltes av Bufdir, og ikke av Utenriksdepartementet selv. Utvalget anbefaler derfor ingen endringer i gjeldende ordning.

29.4.4 Behov for ytterligere regulering

Ifølge rundskrivet om dekning av utgifter til hjemreise omfattes personer som er utsatt for negativ sosial kontroll av ordningen. Hva som utgjør nega-

tiv sosial kontroll er ikke nærmere definert i rundskrivet. Som omtalt i kapittel 3 er begrepet negativ sosial kontroll uklart og vanskelig å definere presist. En nærmere regulering av ordningen bør angi tydelig om all form for negativ sosial kontroll etter søknad utløser dekning av reiseutgifter, eller om det skal forbeholdes de mer alvorlige formene for negativ sosial kontroll.

Videre bør det vurderes om barn og unge utsatt for ufrivillig utenlandsopphold skal omfattes av ordningen.

Kapittel 30

Oppholdstillatelse for personer som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje

30.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgår utvalget regelverket for oppholdstillatelse til utsatte for ufrivillig utenlandsopphold. Det vises til at utvalget er bedt om å utrede «de samlede juridiske problemstillingene i saker om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold», herunder særlig vurdere «[s]tyrking av rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet».

Etter utlendingsloven kan en midlertidig oppholdstillatelse tilbakekalles eller nektes fornyet ved utenlandsopphold utover en viss periode. Permanent oppholdstillatelse kan også bortfalle ved utenlandsopphold utover to år. Barn og voksne som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje og som ikke lenger har gyldig tillatelse, må dermed fremme ny søknad om oppholdstillatelse. Uten en gyldig oppholdstillatelse, har de utsatte ikke mulighet til å returnere til Norge.

Det er flere måter en utlending kan bli holdt tilbake i utlandet mot sin vilje. Et eksempel er at partene er på ferie i utlendingens hjemland, og oppholdstillatelsen løper ut mens de er der. Utledningen kan for eksempel bli lurt til å tro at hen må til hjemlandet for å ordne papirer til en søknad om fornyet eller permanent oppholdstillatelse. Hjelpeapparatet ser eksempler på at referansepersonen i stedet «dumper» den utenlandske ektefellen i hjemlandet, og selv returnerer til Norge.¹ Tilbakeholdelsen i hjemlandet kan for eksempel være realiseringen av ektefellens trusler om hjemsendelse som er benyttet som ledd i mishandlingen. Barn og unge kan også bli holdt tilbake i utlandet for å gjenopprette eller bevare familiens ære, de kan bli tvangsgiftet eller plassert på institusjon. Dersom dette er et resultat av at utlendingen har levd i et regime med fysisk eller psykisk mishandling, kan det etter gjeldende rett gis oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-9 eller gjøres unntak fra bortfall av permanent oppholdstillatelse etter forskriftens § 11-8.

I henhold til tiltak 22 i handlingsplanen mot negativ sosial kontroll har Justis- og beredskapsdepartementet vurdert om det er behov for endringer i utlendingsregelverket slik at barn og voksne som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje ikke risikerer å miste oppholdstillatelsen.² Departementet har konkludert med at det ikke er behov for regelverksendringer:

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har vurdert at det per i dag ikke er behov for endringer i regelverket om bortfall av oppholdstillatelse i saker med ufrivillig utenlandsopphold. Departementet har innhentet informasjon om UDIs praksis i slike saker, og tilbakemeldingen tilsier at dagens regelverk gir tilstrekkelig hjemmel til å løse saker der det er konstatert ufrivillig utenlandsopphold.

Etter departementets vurdering vil en egen unntaksbestemmelse også kunne signalisere at ufrivillige utenlandsopphold ikke får noen konsekvenser. Dette kan igjen føre til at flere foreldre sender sine barn til utlandet. JD vil vurdere om det på sikt bør gis nærmere retningslinjer til UDI som klargjør mulighetene i dagens regelverk knyttet til disse sakene.³

Til tross for at departementet nylig har vurdert behovet for regelverksendringer, mener utvalget at det er nødvendig å gi en egen framstilling av regelverket for oppholdstillatelse til utsatte for ufrivillig utenlandsopphold med en påfølgende vurdering av behovet for regelverksendringer. Et sikkert oppholdsgrunnlag er etter utvalgets vurdering avgjørende for den utsattes rettsvern.⁴

¹ Se f.eks. Lidén mfl. 2024a; Lidén mfl. 2024b.

² Regjeringens handlingsplan «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» (2021–2024).

³ Status for tiltak per 31.12.2022 «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» (2021–2024) tiltak 22.

30.2 Gjeldende rett

30.2.1 Vilkår om faktisk opphold i Norge

En utlending som har en *midlertidig oppholdstillatelse*, må oppfylle vilkårene for sin tillatelse for den tiden tillatelsen gjelder. Et hovedvilkår for den midlertidige tillatelsen er at utlendingen, i løpet av tillatelsens varighet, må oppholde seg i Norge mer enn tiden hen oppholder seg i utlandet, jf. utlendingsloven § 60 femte ledd og utlendingsforskriften § 10-19 a. Dette kalles vilkåret om faktisk opphold i Norge og gjelder for de aller fleste oppholdstillatelsene som gis etter utlendingsloven. For utlendinger som er i Norge på grunnlag av familieinnvandring, er det i tillegg et vilkår for tillatelsen at referansepersonen samtykker til tillatelsen og at utlendingen bor sammen med referanseperson.⁵ Det finnes enkelte unntak fra kravet om faktisk opphold i Norge etter utlendingsforskriften § 10-19a som utvalget ikke går nærmere inn i, da de ikke er relevante for problematikken.

Brudd på vilkåret om faktisk opphold i Norge fører som regel til at oppholdstillatelsen løper ut og ikke blir fornyet, jf. utlendingsloven § 61 første ledd. Det kan også føre til at oppholdstillatelsen tilbakekalles etter lovens § 63. I Utlendingsdirektoratets rundskriv er det presisert at tillatelsen ikke tilbakekalles dersom utenlandsoppholdet skyldes forhold «utenfor utlendingens kontroll», eksempelvis ved akutte sykehusopphold.⁶ Unntaket omfatter ikke ufrivillige utenlandsopphold ettersom disse behandles som søknad om oppholdstillatelse på nytt grunnlag etter utlendingsforskriften § 8-9.

30.2.2 Oppholdstillatelse på nytt grunnlag ved ufrivillige utenlandsopphold

Etter utlendingsforskriften § 8-9 kan det gis en oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket) til personer som mister oppholdstillatelsen i Norge som følge av et ufrivillig utenlandsopphold. Bestemmelsen lyder:

§ 8-9 Oppholdstillatelse til utlendinger som har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje

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

Vilkårene etter utlendingsforskriften § 8-9 er kumulative. Søkeren må både oppfylle vilkårene etter mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b og være holdt tilbake i utlandet mot sin vilje.⁷ Det kreves at:

- Søkeren har oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer
- referansepersonen er norsk eller nordisk borger eller en utlending som har oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse,
- samlivet er opphørt, og
- det er grunn til å anta at søkeren eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivet, eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie.

Det er opp til utlendingsmyndighetenes vurdering om tillatelse skal gis, jf. bestemmelsens ordlyd «kan». Ifølge Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009 er det et krav om at det er referansepersonen som har brutt samlivet. Videre må den utsatte søke om ny tillatelse så snart vedkommende ble klar over situasjonen, og så snart det var praktisk mulig å kontakte norske myndigheter.⁸ Ifølge rundskrivet kommer bestemmelsen typisk til anvendelse når «mannen 'sender' kvinnen til hjemlandet og oppgir at formålet skal være et familiebesøk» og «[m]ens kvinnen er i utlandet, utløper hennes tillatelse, og ektefellen i Norge bryter kontakt med henne eller oppgir at han vil skilles».⁹ Det stilles ikke krav om at søkeren er holdt tilbake med fysisk tvang. Søkeren kan eksempelvis ha blitt lurt, presset eller fratatt sitt pass.

Ny oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-9 gjelder ikke for:

- barn som har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje,
- personer over 18 år som blir holdt tilbake av sine foreldre, eller
- personer over 18 år som blir holdt tilbake av personer som ikke er medlemmer av samme husstand og ikke er svigerfamilie.

⁴ Se kapittel 2 om utvalgets forståelse av begrepet rettsvern.

⁵ Se kapittel 18.

⁶ Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2017-12 punkt 2.3.

⁷ Se kapittel 18 om vilkårene etter lovens § 53 første ledd bokstav b.

⁸ Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009 punkt 4.

⁹ Ibid.

Personer som faller utenfor personkretsen etter utlendingsforskriften § 8-9 er henvist til å søke om en ny førstegangstillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38. Det finnes også enkelte andre muligheter for å få en oppholdstillatelse, for eksempel gjennom reglene for familiegjening med et norsk barn. En utlending som er mor eller far til norsk barn under 18 år, og som vedkommende har foreldreansvar for og bor fast sammen med, har rett til oppholdstillatelse for å bo sammen med barnet i Norge etter utlendingsloven § 44. Bestemmelsen kan være særlig aktuell for mødre som er holdt tilbake i utlandet med et norsk barn. En praktisk begrensning oppstår dersom det norske barnet ikke har samtykke fra den andre forelderen for å få utstedt pass for innreise til Norge, med mindre saken omfattes av unntakene i passloven § 4 tredje ledd om «fare for liv og helse» eller «åpenbart ubetenkelig».¹⁰

30.2.3 Bortfall av permanent oppholdstillatelse og unntak

En permanent oppholdstillatelse gir rett til å bo i Norge uten tidsbegrensninger og gir et utvidet vern mot utvisning. Det innebærer at en utlending som har en permanent oppholdstillatelse, ikke lenger må oppfylle vilkårene for sin opprinnelige oppholdstillatelse, herunder kravet om å bo sammen med referansepersonen og vilkåret om faktisk opphold i Norge. En permanent oppholdstillatelse faller imidlertid bort dersom utlendingen har oppholdt seg utenfor riket sammenhengende i mer enn to år, jf. utlendingsloven § 62 syvende ledd. Oppholdet utenfor Norge anses å være sammenhengende «selv om utlendingen har hatt ett eller flere opphold av en viss varighet i riket», jf. lovens ordlyd. Vedtak om bortfall treffes av Utlendingsdirektoratet. Bestemmelsen er i utgangspunktet absolutt, men en utlending kan etter søknad gis adgang til å oppholde seg utenfor riket i mer enn to år uten at tillatelsen faller bort. Videre er det gitt nærmere regler i utlendingsforskriften § 11-8 andre ledd som innebærer at en utlending som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje på visse vilkår kan beholde sin tillatelse. Bestemmelsens andre ledd lyder:

Selv om utlendingen har oppholdt seg mer enn to år i utlandet, kan det gjøres unntak fra regelen om bortfall av permanent oppholdstillatelse i lovens § 62 syvende ledd dersom utlendingen

har reist ut av riket og mot sin vilje ikke får reise tilbake hit, og ville hatt rett til oppholdstillatelse etter lovens § 53 første ledd bokstav b dersom vedkommende hadde oppholdt seg i Norge.

Bestemmelsen har samme innhold som utlendingsforskriften § 8-9 (om oppholdstillatelse til utlendinger som har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje), og personkretsen som kan omfattes er den samme, se foregående punkt.

30.2.4 Særlig om barn og søknad om oppholdstillatelse

En utfordring for barn som er ufrivillig etterlatt i utlandet, er at de ikke har rettslig kompetanse til å fremme en søknad om oppholdstillatelse. Det følger riktignok av utlendingsforskriften § 10-2, jf. utlendingsloven § 56 (om søknad om oppholdstillatelse) at en person over 18 år kan søke på vegne av en mindreårig som ikke kan fylle ut og underskrive søknaden selv. En søknad om oppholdstillatelse for en mindreårig må likevel ha samtykke fra foreldre med foreldreansvar, jf. vergemålsloven § 9. Se også Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2013-18.¹¹ Som utgangspunkt må det legges til grunn et krav om samtykke fra begge foreldre med foreldreansvar.

Utlendingsloven har enkelte bestemmelser som innebærer unntak fra kravet til samtykke for å innvilge en søknad om oppholdstillatelse. Unntak gjelder for eksempel søknad om familieinnvandring for barn etter utlendingsloven § 42. Bestemmelsen krever at en søker som er barn under 18 år, må ha samtykke fra begge foreldre med foreldreansvar før en søknad om oppholdstillatelse kan innvilges, med mindre dette er umulig å innhente, eller særlige grunner tilsier at oppholdstillatelse uansett bør gis, jf. bestemmelsens andre ledd tredje punktum. Når det er anledning til å innvilge en oppholdstillatelse til et barn uten samtykke fra den andre forelderen, må det nødvendigvis også være anledning til å søke om slik tillatelse uten samtykke.

30.3 Andre lands rett

30.3.1 Danmark

Etter dansk utlendingslov bortfaller både midlertidig og permanent oppholdstillatelse hvis utlendingen

¹⁰ Se kapittel 28 om konsulær bistand.

¹¹ Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2013-18 punkt 2.2. og 3.2.

gen «oppgiver sin bopæl i Danmark», jf. lovens § 17 stk. 1 første punktum.

En midlertidig oppholdstillatelse bortfaller også når utlendingen oppholder seg i utlandet i mer enn seks måneder sammenhengende, jf. § 17 stk. 1 andre punktum. Dersom utlendingen har fått oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold, og utlendingen har bodd lovlig i Danmark i mer enn to år, bortfaller oppholdstillatelsen først når utlendingen har oppholdt seg i utlandet i mer enn 12 måneder sammenhengende, jf. § 17 stk. 1 tredje punktum. Utlendingsmyndighetene kan imidlertid, etter søknad, bestemme at oppholdstillatelse ikke skal anses bortfalt, jf. § 17 stk. 2.

Tidligere kunne oppholdstillatelsen for en mindreårig bortfalle dersom den mindreårige har oppholdt seg i utlandet i mer enn tre måneder sammenhengende «på genopdragsreise eller andet udlandsopphold af negativ betydning for skolegang og integration», jf. tidligere § 17 stk. 2. I 2022 ble bestemmelsen endret slik at en oppholdstillatelse for en mindreårig som hovedregel ikke bortfaller når utlendingen sendes på gjenopdragsreise eller andre utenlandsopphold med negativ betydning for den mindreårige. Bakgrunnen for lovendringen var at de utsatte ikke skal risikere usikkerhet om sitt oppholdsgrunnlag i Danmark eller oppleve å måtte betale for foreldrenes handlinger.¹² Utlendingsmyndighetene er også gitt hjemmel til å kunne avholde en samtale med barnet, uten samtykke fra vergen.

Etter de nye reglene må det gjøres en konkret vurdering av om barnet er sendt på gjenopdragsreise eller på et utenlandsopphold med negativ betydning for den enkelte. I så fall bortfaller ikke oppholdstillatelse uavhengig av om «bopælen i Danmark må anses for opgivet, eller at oppholdet i utlandet har varet lenger end 6 eller 12 på hinanden følgende måneder».¹³ Det er en forutsetning for å beholde oppholdstillatelse at den utsatte var under 18 år på utreisetidspunktet. Det er derimot uten betydning hvis den utsatte har fylt 18 år på det tidspunktet utlendingsmyndighetene vurderer om vedkommende har vært utsatt for gjenopdragsreise eller annet utenlandsopphold av negativ betydning for vedkommende.

At oppholdet har karakter av gjenopdragsreise eller at det har negativ betydning for den enkelte, vurderes konkret. Forarbeidene¹⁴ nevner for eksempel utenlandsopphold som har negativ betydning for den enkeltes skolegang og integrering, ved at jenter i forbindelse med konflikter om ære og skam sendes til foreldrenes opprinnelsesland for å inngå ekteskap etter foreldrenes ønske, eller hvis barnet sendes til foreldrenes opprinnelsesland for å bli påvirket språklig eller sosialt på en måte som er til skade for integrering i Danmark. Forarbeidene nevner også religiøse vigsler uten borgerlig lydighet og andre ekteskapsliknende forhold som inngås etter foreldrenes ønske, og andre utenlandsopphold under forhold som kan sette den mindreåriges helse eller utvikling i alvorlig fare.

I forarbeidene til bestemmelse framgår det at det i noen tilfeller kan være omstendigheter som gjør at tillatelsen likevel bortfaller, selv om den mindreårige ble sendt på en gjenopdragsreise eller på et opphold med negativ betydning for den enkelte. Dette gjelder for eksempel for utlendinger med kort botid i Danmark. Dersom det er tale om en utlending som er født og oppvokst i Danmark, eller som er kommet til Danmark i en tidlig alder og har hatt en sedvanlig oppvekst i Danmark, vil en langvarig gjenopdragsreise eller annet utenlandsopphold av negativ betydning på flere år i utgangspunktet ikke medføre bortfall av oppholdstillatelse. Gjelder det derimot en utlending som oppholdte seg i Danmark i «ganska få år eller kortere» forut for reisen, vil lengden og karakterer av reisen, samt den mindreåriges tilknytning til Danmark, ha større betydning i vurderingen av om tillatelsen kan anses bortfalt. Vurderingen er med andre ord skjønsmessig, hvor ulike relevante forhold inngår. Vurderingen åpner for at det i noen tilfeller, på bakgrunn av utenlandsoppholdets varighet og utlendingens tilknytning til Danmark, legges det større vekt på foreldrenes rett til å bestemme hvor barnet skal bo. I forarbeidene framgår det at:¹⁵

Der vil således være tale om en skønsmässig vurdering, hvor alle relevante forhold vil skulle indgå og afvejes over for hinanden. Varigheden af udlændingens tidligere ophold og tilknytning til Danmark vil altid skulle indgå i vurderingen.

I vurderingen vil også skulle inddrages praksis fra Den Europæiske Menneskerettig-

¹² 2021/1 LSF 185 om ændring af udlændingeloven (*Ændring af reglerne om bortfald af opholdstilladelser ved genopdragsrejser m.v. og ændring af reglerne om adgang til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus*) (folketestingstidende.dk).

¹³ 2021/1 LSF 185 merknader til nr. 27 side 57.

¹⁴ 2021/1 LSF 185 merknader til nr. 27 side 57-58.

¹⁵ Ibid.

hedsdomstols fortolkning av særlig artikkel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til respekt for privat og familieliv, herunder hensynet til, hvor udlændingen har haft sine formative år. I denne vurdering vil også FN's konvention om Barnets Rettigheter skulle inddrages, hvis udlændingen fortsatt er mindreårig.

En mindreårig udlændings egne handlinger i forbindelse med en genopdragelsesreise eller andet utlandsophold av negativ betydning for udlændingen set i forhold til udlændingens alder, modenhet og styrke til at modsætte sig sine forældres beslutning vil kunne indgå i myndighedernes vurdering af, om udlændingens opholdstilladelse skal anses for bortfaldet.

Det vil dog kræve tungtvejende grunde at lade sådanne handlinger komme udlændingen til skade, og der vil altid skulle ske en samlet proportionalitetsvurdering, hvor alle sagens omstændigheder skal indgå, herunder udlændingens ret til privat- og familieliv.

Hvis der ikke er konkret grund til at betvivle opplysninger om udlændingens bestræbelser på at komme tilbake til Danmark, skal de lægges til grund.

Kan det lægges til grund, at udlændingen har været sendt på genopdragelsesreise eller andet utlandsophold av negativ betydning for udlændingen, men taler varigheten av udlændingens tidligere ophold, udlændingens tilknytning til Danmark eller andre særlige grunde avgørende imod en bevarelse av opholdstilladelsen, vil der skulle træffes en avgørelse om bortfald av opholdstilladelsen.

Det vil ikke være en forudsætning for at anvende den foreslåede bestemmelse, at den mindreårige udlænding og/eller forældremyndighedsindehaveren indgir en ansøgning om, at opholdstilladelsen ikke skal anses for bortfaldet, ligesom den foreslåede bestemmelse vil kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en mindreårig udlænding indgir en ansøgning uden forældremyndighedsindehaverens tiltrædelse heraf.

Forarbeidene til bestemmelsen gir videre føringer om at utlendingsmyndighetene må være oppmerksomme på eventuelle interessekonflikt mellom foreldre og den mindreårige, noe som etter en konkret vurdering vil kunne medføre at foreldrenes utøvelse av partsrettigheter (som partsrepresentant) begrenses etter forvaltningsloven.¹⁶

Ved behandlingen av en sag etter den foreslåede bestemmelse vil udlændingemyndighetene skulle være oppmerksomme på, om forældremyndighedsindehaverens varetagelse av saken strider mod den mindreårige udlændings tarv, hvilket etter en konkret vurdering vil kunne bevirke, at forældremyndighedsindehaverens udøvelse av partsrettigheter (som legal partsrepresentant) begrænses etter forvaltningslovens almindelige regler herom.¹⁷

I saker hvor kommunen har kjennskap til, eller begrunnet mistanke om, en forestående eller pågående omskoleringsreise eller annet utenlandsophold av negativ betydning for en mindreårig utlending, skal den uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar videreformidle opplysninger som kan være av betydning for vurderingen av om en opholdstillatelse skal bortfalle til utlendingsmyndighetene, jf. udlændingeloven § 44 c. Tilsvarende gjelder for opplysninger av betydning for om reisedokumenter skal nektes utstedt. Formålet med bestemmelsen er å styrke utlendingsmyndighetenes kunnskap på et tidlig stadie i saken. På denne måten vil myndighetene allerede i forbindelse med en søknad om at en opholdstillatelse ikke er å anse som bortfalt, eller en søknad om utstedelse av særskilte reisedokumenter for en mindreårig utlending, være i besittelse av mer informasjon om at det kan dreie seg om en sak hvor det er grunn til å anta at den mindreårige har blitt sendt på omskoleringsreise eller annet utenlandsophold av negativ betydning for utlendingen eller at utlendingen har vært på slik reise.

30.3.2 Sverige

Etter svensk utlendingslov (Utlänningslagen 2005:716) 7 kap. 3 § andre ledd kan en midlertidig opholdstillatelse for familieinnvandring bortfalle hvis forholdet er opphørt. I tillegg kan opholdstillatelsen bortfalle eller tilbakekalles hvis utlendingens opphold i Sverige har opphørt.

Det er ikke gitt egne regler om tilbakekall av opholdstillatelse som gjelder for barn og unge som er utsatt for ufrivillige utenlandsophold. Flere av lovens tilbakekallsbestemmelser er «kanbestemmelser», som gir utlendingsmyndighetene mulighet til å utøve skjønn i den konkrete saken. For eksempel følger det av lovens 7 kap. 4 § at det i vurderingen av om opholdstillatelsen til en

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

utlending som har reist inn i Sverige kan tilbakekalles, skal tas hensyn til utlendingens tilknytning til det svenske samfunnet og andre humanitære grunner som taler mot tilbakekall. Det skal også særlig tas hensyn til i hvilken grad utlendingen har etablert seg i det svenske samfunnet, jf. 4 § andre ledd.

Etter lovens 7 kap. 7 § første ledd skal en permanent oppholdstillatelse tilbakekalles dersom utlendingens opphold i Sverige er opphørt. Dersom utlendingen har varslet Migrationsverket om at hen ønsker å beholde tillatelsen, kan imidlertid oppholdstillatelsen tilbakekalles tidligst når det har gått to år etter endt opphold i Sverige. Migrationsöverdomstolen har i sak MIG 2009:12 uttalt at en forutsetning for at en utlending skal få beholde permanent oppholdstillatelse, er at vedkommende har til hensikt å oppholde seg varig i Sverige. Momenter i vurderingen er blant annet utlendingens tilknytning til Sverige, under hvilke omstendigheter og i hvilken levetid utlendingen oppholdt seg i utlandet samt årsakene til utenlandsoppholdet.¹⁸

30.4 Behov og problemstillinger

Flere instanser har kommet med innspill som belyser ulike behov og utfordringer knyttet til utlendingsregelverket om barn og unge som er utsatt for ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold. Nedenfor vises det hovedsakelig til innspill fra Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda som i all hovedsak dekker problemstillingene.

Midlertidig oppholdstillatelse

Utlendingsdirektoratet mener det er en uheldig forskjellsbehandling mellom utlendinger som er i Norge og søker om en oppholdstillatelse på grunnlag av mishandling etter utlendingsloven § 53 førte ledd bokstav b og utlendinger som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje og som søker om oppholdstillatelse etter lovens § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-9. I begge tilfellene er vurderingstemaet om vilkårene i § 53 første ledd bokstav b er oppfylt. Søkere som oppholder seg i Norge har en *rett* til tillatelse dersom vilkårene er oppfylt, mens en søker som befinner seg i utlandet mot sin vilje *kan* gis tillatelse. Søkere som bor i Norge er fritatt fra søknadsgebyr,¹⁹ og de er unn-

tatt fra underholdskravet i medhold av forskrift.²⁰ Søkere som oppholder seg i utlandet må betale søknadsgebyr, men er gjennom forvaltningspraksis unntatt fra underholdskravet.²¹ Videre peker direktoratet på at en søker som oppholder seg i Norge har en rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet dersom søknaden blir innvilget.²² Tilsvarende gjelder ikke for en søker fra utlandet som er gitt tillatelse etter forskriftens § 8-9.

Både direktoratet og *Utlendingsnemnda* viser videre til at barn som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, og personer over 18 år som ikke fyller vilkårene i § 53 første ledd bokstav b, ikke er omfattet av bestemmelsen. I slike saker må det søkes om ny førstegangstillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38. Dette kan være utfordrende for et barn som søker om ny tillatelse alene uten foreldre. Barnet må søke ved utenriksstasjon, og er i utgangspunktet avhengig av foreldrenes samtykke til søknaden.

Permanent oppholdstillatelse

Utlendingsnemnda bemerker at to vilkår må være oppfylt for at en utlending som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje skal få unntak fra regelen om bortfall av permanent oppholdstillatelse. Det er krav om at utlendingen har reist ut av riket og mot sin vilje ikke får reise tilbake hit og at utlendingen ville hatt rett til oppholdstillatelse etter lovens § 53 første ledd bokstav b dersom vedkommende hadde oppholdt seg i Norge.

Utlendingsdirektoratet og *Utlendingsnemnda* peker på at muligheten til å gjøre unntak fra regelen om bortfall av permanent oppholdstillatelse ved utenlandsopphold, ikke gjelder for barn. Utlendingsnemnda har sett eksempel på at både en forelder og barn i samme familie har blitt utsatt for mishandling. Nemnda stiller spørsmål ved om det er tilsiktet at forelderen i et slikt tilfelle skal få unntak fra bortfallsregelen og beholde sin permanente oppholdstillatelse, mens barnet er henvist til å søke om ny midlertidig oppholdstillatelse etter lovens § 38. En konsekvens av dette er at en forelder kan få unntak fra bortfall av permanent oppholdstillatelse dersom *barnet er mishandlet*, mens barnet selv ikke gis unntak.

Både direktoratet og nemnda viser videre til at voksne som er utsatt for mishandling vil falle uten-

¹⁸ Migrationsöverdomstolen MIG 2009:12.

¹⁹ Utlendingsforskriften § 17-10 andre ledd bokstav e, jf. utlendingsloven § 89.

²⁰ Utlendingsforskriften § 8-9, jf. utlendingsloven § 58.

²¹ UDI 2010-009: punkt 4.

²² Integreringsloven § 9 første ledd bokstav g.

for unntaket, for eksempel dersom de ikke tidligere har hatt en tillatelse etter utlendingsloven § 40 (oppholdstillatelse for ektefeller) eller § 41 (oppholdstillatelse for samboer), som er et inngangsvilkår etter mishandlingsbestemmelsen i lovens § 53 første ledd bokstav b. Videre er det et spørsmål om det skal kreves at samlivet er opphørt, der det er svigerfamilien eller husstanden som har stått for mishandlingen i utlandet, men utlendingen og ektefellen ønsker å fortsette samlivet i Norge.

30.5 Utvalgets vurderinger

30.5.1 Midlertidig tillatelse som er utløpt eller tilbakekalt

30.5.1.1 Utvider personkrets mv.

Rettskrav

Utvalget mener det er urimelig at en utlending som er mishandlet i Norge, og som har havnet i en enda vanskeligere situasjon ved å bli ufrivillig holdt tilbake i utlandet, skal ha et dårligere rettsvern enn en utlending som er i samme situasjon, men som befinner seg i Norge. Utlendingsdirektoratet beskriver problemstillingen slik:

En kvinne som kom på familieinnvandring som ektefelle og utsettes for mishandling av ektefellen, kan bryte og søke om selvstendig opphold etter utl. § 53 første ledd bokstav b. Hun har da et rettskrav på en selvstendig tillatelse dersom de angitte vilkårene er oppfylt. Dersom den samme kvinnen blir lurt med ut av landet og fratatt reisedokumenter og oppholdskort, og på den måten holdes tilbake mot sin vilje i utlandet, må hun søke om opphold etter utl. § 8-9, jf. utl. § 38. Hun *kan* da få en tillatelse men har ikke et rettskrav på det.

Utvalget anbefaler at ordningen i utlendingsforskriften § 8-9 flyttes til utlendingsloven § 53 og gir utlendinger som fyller vilkårene et rettskrav på en oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Utvalget ser imidlertid at det kan være en fare for misbruk i slike saker, gitt det lave beviskravet. Det bør derfor vurderes om det er behov for et noe strengere krav til sannsynliggjøring av den situasjonen utlendingen befinner seg i, enn hva som ellers følger av mishandlingsbestemmelsen i lovens § 53 første ledd bokstav b. Utvalget har ikke formulert et konkret lovforslag.

Utvidet personkrets mv.

Utvalget foreslår at ordningen med oppholdstillatelse til en utlending som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, og som ville fått en tillatelse etter mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b dersom vedkommende hadde vært i riket, utvides til å omfatte unge voksne som har oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring med foreldre eller søsken.

I utredningens kapittel 18 har utvalget foreslått at mishandlingsbestemmelsen i § 53 utvides til å gjelde barn og unge, jf. utvalgets forslag i § 53 tredje ledd bokstav a. Forslaget omfatter barn og unge voksne som har oppholdstillatelse etter lovens § 42 (om oppholdstillatelse for barn), § 43 andre ledd (om søsken som gjenforenes med en mindreårig flyktning) og § 49 (om familieinnvandring i andre tilfeller). Formålet med forslaget er å sikre at barn og unge ikke føler seg presset til å bli værende i et familieliv hvor de blir utsatt for mishandling. Dersom unge voksne over 18 år er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, og de ville hatt krav på oppholdstillatelse etter utvalgets forslag til § 53 nytt tredje ledd bokstav a hvis de befant seg i Norge, bør de også omfattes av en rett til oppholdstillatelse som følge av at de har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, se utvalgets forslag til endringer i forskriftsbestemmelsen. Formålet med forslaget er å styrke rettsvernet til barn og unge utsatt for ufrivillig og skadelig utenlandsopphold. Det bør gis nærmere regler i forskrift som blant annet kan regulere skjæringstidspunktet for når bestemmelsen kommer til anvendelse. Dersom barnet har reist ut av Norge som mindreårig, og fyller 18 år før tillatelsen løper ut, bør bestemmelsen komme til anvendelse.

Barn foreslås ikke omfattet av ordningen

Utvalget har vært usikre på om forslaget om utvidet personkrets også skal gjelde barn under 18 år. I forarbeidene til utlendingsforskriften § 8-9 var det et bevisst valg at barn ikke skulle omfattes av bestemmelsen. Av ikrafttredelsesrundskrivet til § 8-9 framgår:

Det forekommer også tilfeller hvor barn med oppholdstillatelse i Norge sendes til hjemlandet av foreldrene og holdes tilbake der, noen ganger sammen med foreldrene og noen ganger sammen med andre omsorgspersoner. Departementet mener at slike saker eventuelt må løses ut fra nødrettsbetraktninger og forankres i lovens § 38. Det er ikke foretatt noen

særskilt regulering av disse situasjonene i forskriften.²³

Barn kan være i flere ulike type situasjoner i utlandet. Dersom både mor og barn blir holdt tilbake i utlandet av den andre forelderen, og begge ville hatt krav på tillatelse etter § 53 dersom de hadde oppholdt seg i riket, kan det være gode grunner til at de begge skal ha rett til en tillatelse etter ordningen regulert i utlendingsforskriften § 8-9 for ektefeller og samboere. Hensynet til å beskytte mor og barn veier tungt. Situasjonen har paralleller til situasjoner med barne bortføring, dersom mor blir tvunget til å reise tilbake til Norge uten barnet.

Dersom hele familien har flyttet tilbake til hjemlandet, er det ikke like naturlig å gi barnet eller den unge oppholdstillatelse, selv om det blir holdt i utlandet mot sin vilje og ville hatt rett på en tillatelse etter mishandlingsbestemmelsen dersom det hadde oppholdt seg i riket.

En utfordring med å regulere barn og unge inn i ordningen som i dag følger av utlendingsforskriften § 8-9, er også at det kan resultere i at utlendingsmyndighetene gis et mindre handlingsrom etter utlendingsloven § 38 om sterke menneskelige hensyn, i tilfeller som faller utenfor det regulerte. I saker hvor barn og unge er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresmotivert vold og ufrivillig utenlandsopphold, bør det være et stort rom for at norske myndigheter finner fram til de beste løsningene for det aktuelle barnet. Videre må det være rom for å vurdere barnets tilknytning til Norge gjennom oppholdstid, sett opp mot utlendingslovgivningens helhetlige regelverk.

En annen utfordring med å innta barn i ordningen etter utlendingsforskriften § 8-9, er at det vil være behov for å gi klare regler om unntak for hvilke tilfeller barnet ikke skal omfattes av ordningen, for eksempel fordi hele familien har flyttet ut av landet.

Utvalget foreslår etter dette at barn ikke omfattes av ordningen, men håndteres med grunnlag i nødrettsbetraktninger forankret i lovens § 38. For barn som er ufrivillig i utlandet mens foreldrene har bosted i Norge, foreslår utvalget et eget grunnlag for opphold, se punktet nedenfor.

30.5.1.2 *Barn over 12 år som oppholder seg ufrivillig i utlandet uten foreldre med foreldreansvar*

Utvalget foreslår at barn som oppholder seg ufrivillig i utlandet uten en forelder med foreldreansvar mens foreldrene fortsatt bor i Norge med en oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent opphold, skal gis rett til oppholdstillatelse. Siden bestemmelsen innebærer et inngrep i foreldreansvar, bør forslaget forankres i lov, se forslag til § 53 andre ledd bokstav c.

Norske myndigheter har tatt stilling til at barn skal samtykke til utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar, jf. barnelova §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd. Der foreldrene ikke respekterer barnets rettigheter, bør oppholdsgrunnlaget bestå slik at barnet gis mulighet til å returnere til Norge for å gjenopprette normalsituasjonen. Hvorvidt et barn under 12 år som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje uten en forelder med foreldreansvar bør ha rett til oppholdstillatelse dersom det ville hatt krav på oppholdstillatelse etter utvalgets forslag til nytt tredje ledd i utlendingsloven § 53, er mer usikkert. Dersom barnet oppholder seg trygt hos sine besteforeldre, men risikerer mishandling av sine foreldre i Norge, er det ikke nødvendigvis til barnets beste å flytte tilbake til Norge i strid med foreldrenes ønsker.

Videre må det være rom for å vurdere barnets tilknytning til Norge gjennom oppholdstid, sett opp mot utlendingslovgivningens helhetlige regelverk. Dette kan tale for at barn vurderes etter § 38 om sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket. I vurderingen må det i så fall legges vekt på hva som er til det beste for barnet når motstridende interesser står mot hverandre. Hensynet til barnet må veie tungt når rett står mot rett. Hensynet til hva foreldre kan bestemme i kraft av sitt foreldreansvar, for eksempel samtykke til en søknad om oppholdstillatelse, kan ikke gå på bekostning av barnets eller den unges mulighet til å bevare sin oppholdstillatelse i Norge og gjenopprette sitt liv her etter et tvunget og skadelig utenlandsopphold. Der barnet er over 12 år, må det legges særlig stor vekt på at foreldrene ikke har respektert barnets rett til selvbestemmelse etter barnelovas regelverk. Ved å knytte vurderingen til § 38, er det heller ikke behov for å vurdere om barnet har vært utsatt for forhold som kunne gitt tillatelse etter § 53 om de hadde oppholdt seg i Norge. Det vil være mulig å se hen til hva slags forhold barnet eller den unge er utsatt for i oppholdslandet og hva slags forhold barnet eller den unge kan vende tilbake til i Norge.

²³ Rundskriv A-63/09 om ikrafttredelse av ny utlendingslov og ny utlendingsforskrift fra 1. januar 2010. Vedlegg 8: side 5.

30.5.2 Unntak fra bortfall av permanent oppholdstillatelse?

30.5.2.1 Unntak fra bortfall – uavhengig av kravene i § 53 første ledd bokstav b

Utvalget foreslår endringer i utlendingsloven som innebærer at det skal gjøres unntak fra bortfall av permanent oppholdstillatelse når en utlending er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, uavhengig av om vilkårene i lovens § 53 første ledd bokstav b er oppfylt. Unntaksadgangen foreslås tatt inn i lovens § 62 (permanent oppholdstillatelse). Videre utvides personkretsen til å omfatte barn. Formålet med forslaget er å styrke rettsvernet og bedre muligheten for retur til personer som er utsatt for negativ sosial kontroll av nære relasjoner når kontrollen er av en slik art at den utsatte ikke står fritt i å returnere til Norge.

Utlendinger som har permanent oppholdstillatelse, har oppnådd en tilknytning til Norge og bør i større grad enn hva som er tilfelle i dag beskyttes mot å miste sin tillatelse der de er holdt tilbake mot sin vilje i utlandet. Endringsforslaget innebærer at vilkåret for å få unntak fra bortfallsregelen knyttes til tilbakeholdelsen, og ikke til hvorvidt det forelå en mishandlingssituasjon. Videre utvides personkretsen til også å gjelde barn og unge, som i dag faller utenfor ordningen. Formålet med forslaget er å sikre at de utsatte, særlig barn og unge, beholder muligheten til å returnere til Norge.

Etter gjeldende regler må utlendingen både være utsatt for mishandling etter lovens § 53 første ledd bokstav b og være holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, jf. utlendingsforskriften § 11-8. Bestemmelsen er praktisert slik at det stilles krav om mishandling av tilsvarende omfang og varighet slik som etter lovens § 53 første ledd bokstav b. Ufrivillige utenlandsopphold kan etter utvalgets syn i seg selv være et overgrep mot den enkeltes friheter og rettigheter, både overfor voksne og barn. Det bør derfor være avgjørende for bortfall av permanent oppholdstillatelse om utlendingen er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, ikke hvorvidt utlendingen i tillegg har vært utsatt for mishandling etter lovens § 53 første ledd bokstav b.

Personkrets – utvides

Bestemmelsen er praktisert slik at den bare gjelder for personer som opprinnelig hadde en oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer etter

lovens §§ 40 og 41. Følgende grupper faller dermed utenfor etter gjeldende ordning:

- barn som har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje,
- personer over 18 år som blir holdt tilbake av sine foreldre, og
- personer over 18 år som blir holdt tilbake av personer som ikke er medlemmer av samme husstand og ikke er svigerfamilie.

En slik avgrensning av personkretsen er etter utvalgets vurdering uheldig og rammer skjevt. Hvis en mor og et barn med permanent oppholdstillatelse er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, vil mor kunne få unntak etter utlendingsforskriften § 8-11, men ikke barnet. Det gjelder også for tilfeller hvor barnet etter hvert har blitt myndig. Barnet henvises til å søke om en ny oppholdstillatelse etter lovens § 38, som bare kan gis hvis det foreligger sterke menneskelige hensyn i saken eller særlig tilknytning til Norge. En annen mulighet er å søke om en familieinnvandringstillatelse med mor etter lovens § 42 hvis barnet er under 18 år.

Hvis den utsatte er under 18 år, kan det være vanskelig å få en ny oppholdstillatelse uten samtykke fra den andre forelderen, særlig når denne forelderen er ansvarlig for tilbakeholdelsen, eller ikke ønsker å hjelpe barnet hjem. At den utsatte er en borger av oppholdslandet, og ikke har norsk statsborgerskap, legger ytterligere begrensninger på hvilken hjelp som kan gis. Dette kan likevel ikke være til hinder for at barnet får beholde sin permanente oppholdstillatelse, slik at barnet kan reise til Norge når muligheten byr seg eller når barnet blir myndig.

En innvending mot forslaget er at en egen unntaksbestemmelse kan signalisere at ufrivillige utenlandsopphold for barn ikke får noen konsekvenser, jf. departementets vurdering.²⁴ Utvalget mener likevel at muligheten for den utsatte i slike tilfeller skal kunne returnere til Norge må veie tyngre, særlig i lys av at denne gruppen allerede har hatt tilstrekkelig tilknytning til Norge gjennom å oppnå permanent opphold. Dersom permanent oppholdstillatelse ikke bortfaller, vil dessuten mange praktiske utfordringer den utsatte står overfor bli løst, først og fremst for barn og unge under 18 år som er avhengig av foreldrenes samtykke for å kunne søke om ny oppholdstillatelse.

²⁴ Status for tiltak per 31.12.2022 «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» (2021–2024) tiltak 22.

«holdt tilbake i utlandet mot sin vilje»

Utvalget mener det må defineres nærmere hva som skal til for å regnes «å være holdt tilbake i utlandet mot sin vilje». I likhet med hva som er gjeldende praksis etter utlendingsforskriften §§ 8-9 og 11-8, skal det ikke stilles krav om at søkeren er holdt tilbake med fysisk tvang. Søkeren kan eksempelvis ha blitt lurt, presset eller fratatt sitt pass.

Ikke enhver ufrivillig tilbakeholdelse skal omfattes av bestemmelsen. Utvalget foreslår at ordningen avgrenses til personer som er holdt tilbake i utlandet av nære relasjoner, slik personkretsen er definert i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner, se nærmere kapitler 8. Formålet er å sikre at personer som er utsatt for negativ sosial kontroll i nære relasjoner, der kontrollen er av en slik art at den utsatte ikke står fritt i å returnere til Norge, ikke mister sin permanente oppholdstillatelse i Norge. Bestemmelsen er ikke ment å omfatte for eksempel personer som er fengslet for en straffbar handling. I utgangspunktet er den heller ikke ment å omfatte tilfeller der en person har blitt kidnappet i utlandet av andre enn nære relasjoner eller har blitt smittet av en smittsom sykdom og dermed nektes utreise av myndighetene i oppholdslandet. Det ligger utenfor mandatet å vurdere dette nærmere.

Sannsynlighetsvurderingen

Utvalget har ikke tatt stilling til hva slags sannsynlighetskrav som skal legges til grunn i vurderingen av om en utlending er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, og anbefaler at spørsmålet vurderes nærmere i forbindelse med oppfølgingen.

Det kan tenkes ulike krav til sannsynlighet. En mulighet er at det stilles krav til sannsynlighetsovervekt. I så fall er det relativt strenge krav til bevis og krav om konkrete holdepunkter for at utlendingens forklaring skal legges til grunn. Utlendingen vil selv ha bevisbyrden.

En annen mulighet er å anvende samme krav til sannsynlighet som følger av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b om mishandling i nære relasjoner, som benytter formuleringen «grunn til å anta». Det stilles ikke krav til sannsynlighets-

overvekt, og ifølge forarbeidene skal utlendingens framstilling legges til grunn så langt vedkommende har gitt en troverdig forklaring om hva vedkommende har vært utsatt for. Dersom det finnes holdepunkter for å trekke utlendingens forklaring i tvil, må utlendingsmyndighetene vurdere utlendingens forklaring opp mot disse holdepunktene.

En annen mulighet er en mellomløsning ved å anvende formuleringen «grunn til å tro». Det bør i så fall foreligge objektive holdepunkter for at utlendingens forklaring om hva vedkommende har vært utsatt for skal legges til grunn, og utlendingen har bevisbyrden.

30.5.3 Unntak fra krav om samtykke til søknad om oppholdstillatelse

En utfordring som oppstår i praksis er at barn må ha samtykke fra foreldre med foreldreansvar til å fremme en søknad om oppholdstillatelse, jf. vergemålsloven § 9. Utvalget mener det bør reguleres at barn kan fremme en søknad om oppholdstillatelse uten samtykke fra foreldrene «i særlige tilfeller» dersom det er «fare for [barnets] liv eller helse», eller når det «av andre grunner er åpenbart ubetenkelig», som vil samsvare med bestemmelsen i passloven § 4 tredje ledd.

«Fare for barnets liv eller helse» må forstås på samme måte som tilsvarende unntak i passloven § 4 tredje ledd. Se kapittel 28 hvor det er nærmere forklart hva som ligger i disse begrepene. Utvalget legger for øvrig til grunn at tilfeller som faller inn under nytt straffebud om skadelig utenlandsopphold omfattes av «fare for liv eller helse», jf. forslag til ny § 269 i straffeloven.

Eksempel på at det er åpenbart ubetenkelig er der en søknad om oppholdstillatelse vil bidra til å gjenopprette normaltilstanden i Norge for et barn over 12 år som oppholder seg i utlandet uten en forelder med foreldreansvar. Videre må det anses som åpenbart ubetenkelig der utlendingslovens vilkår for tillatelse ikke forutsetter samtykke, for eksempel i saker etter utlendingsloven § 42 om familieinnvandring med en av foreldrene der det for visse situasjoner er gjort unntak fra kravet om samtykke fra begge foreldrene, se punkt 30.2.4.

Kapittel 31

Barnevernets rolle i saker om barn på ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold

31.1 Innledning

Hvorvidt barnevernstjenesten kan bistå barn som befinner seg i utlandet, avhenger av om barnevernstjenesten har kompetanse til å treffe tiltak overfor barnet, og eventuelt hvilke tiltak og overfor hvilke barn (jurisdiksjonsspørsmålet). Dette beror på rekkevidden av barnevernsloven § 1-2 om lovens virkeområde, og de begrensninger som følger av folkeretten. Dertil kommer spørsmålet om hvorvidt barnevernstiltakene kan anerkjennes og iverksettes på oppholdslandets territorium (anerkjennelses- og fullbyrdelsesspørsmålet).

I dette kapittelet gjennomgår utvalget rammene for barnevernets kompetanse og hvilke tiltak som kan iverksettes når barn befinner seg i utlandet. Utvalget vurderer også behovet for regelverksendringer for å styrke rettsvernet til barn og unge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje. Spørsmålet kan utledes av mandatets punkt c om styrking av rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet.

31.2 Gjeldende rett

31.2.1 Barnevernslovens forhold til Haagkonvensjonen 1996

Barnevernsloven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, jf. barnevernsloven § 1-2 femte ledd. Barnevernstjenesten er bundet av konstitusjonelle og menneskerettslige forpliktelser som sikrer barn rett til hjelp, omsorg og beskyttelse når foreldrene svikter, men er samtidig forpliktet av konvensjoner og folkerettslig sedvanerett som begrenser barnevernslovens virkeområde og mulighetene for å iverksette beskyttelsestiltak overfor barn som har tilknytning til andre land. Dette omfatter blant annet avtaler om internasjonalt samkvem og respekt for andre lands territoriale suverenitet.¹ En sentral konvensjon er Haagkonvensjonen 1996 som gir regler om

jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn.

Haagkonvensjonen 1996 gjelder for beskyttelsestiltak rettet mot barn under 18 år i form av rettslige eller administrative avgjørelser om foreldreansvar, fast bosted, samvær, vergemål, plasseringer i fosterhjem og institusjon, samt forvaltning av barnets formue, jf. artikkel 1, 2 og 3. Barnevernstiltak rettet mot barn under 18 år, som for eksempel omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvar og hjelpetiltak overfor foreldrene, er dermed omfattet av konvensjonen. Barnevernstiltak som er rettet mot unge over 18 år, faller utenfor.

Regler om jurisdiksjon innenfor Haagkonvensjonssamarbeidet er gitt i konvensjonens kapittel 2. Den grunnleggende tanken bak reglene om jurisdiksjon er at det bare er myndighetene i én konvensjonsstat som har jurisdiksjon, og at jurisdiksjonsspørsmål skal avgjøres på et objektivt grunnlag.² Når norske myndigheter har jurisdiksjon over det aktuelle forholdet, vil beskyttelsestiltakene som treffes her kunne anerkjennes og fullbyrdes i andre konvensjonsland.

Hovedregelen er at det er myndighetene i konvensjonslandet hvor barnet har sitt vanlige bosted («habitual residence») som har jurisdiksjon til å treffe tiltak for å beskytte barnets person eller formue, jf. konvensjonens artikkel 5 nr. 1. Bestemmelsen bygger på det folkerettslig aksepterte domisil-prinsippet, som innebærer at rettsforholdet skal bedømmes etter lovgivning i landet hvor den berørte har bopel (domisil), uten hensyn til om vedkommende er statsborger i et annet land. Jurisdiksjonen følger som utgangspunkt barnet dersom barnet flytter til en annen konvensjonsstat, jf. artikkel 5 nr. 2.

¹ Se kapittel 28 som blant annet omhandler rammene for konsuler bistand.

² Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.3.1.

Et viktig unntak fra hovedregelen i artikkel 5 gjelder i tilfeller der barnet ulovlig bortføres eller tilbakeholdes i et annet land, jf. konvensjonens artikkel 7. Dersom barnet er ulovlig bortført fra Norge eller tilbakeholdes ulovlig i et annet land, beholder norske myndigheter jurisdiksjon inntil barnet får vanlig bosted i et annet land. Barnevernstjenesten kan i slike tilfeller treffe beskyttelsestiltak overfor barnet uten hinder av artikkel 5 nr. 2. Unntaket gjelder også tilfeller der beskyttelsestiltaket blir truffet av barnevernstjenesten etter at barnet har reist fra Norge, og foreldrene tilbakeholder barnet i strid med beskyttelsestiltaket.³ Et annet unntak følger av artikkel 11 og 12, og innebærer at barnets oppholdsland kan treffe hastevedtak og midlertidige vedtak overfor barnet, til tross for at barnet har sitt vanlige bosted i en annen stat. Hva som utgjør «hastesaker», er ikke definert nærmere i konvensjonen. Det er opp til myndighetene i det aktuelle konvensjonslandet å avgjøre om vilkåret er oppfylt i forbindelse med behandling av konkrete saker. Et klart eksempel vil være dersom barnet blir utsatt for uopprettelig skade ved å la være å gripe inn.

I de tilfeller der barnets vanlige bosted ikke lar seg fastsette, er det barnets oppholdsland som har jurisdiksjon, jf. konvensjonen artikkel 6 nr. 2. Dette kan blant annet være tilfellet der et barn reiser alene eller er forlatt, og det er vanskelig å finne bevis for å avklare hvor barnet har vanlig bosted.⁴ Et annet tilfelle er der barnet har mistet sitt tidligere vanlige bosted, men det er ikke tilstrekkelige bevis for at barnet har oppnådd nytt vanlig bosted i en annen stat.⁵ Jurisdiksjon etter artikkel 6 nr. 2 opphører på det tidspunkt det slås fast at barnet har vanlig bosted i en annen stat.⁶

I nærmere angitte tilfeller kan jurisdiksjon overføres mellom konvensjonsland, jf. konvensjonens artikkel 8 og 9. Artikkelen gir adgang til å overføre jurisdiksjon i konkrete saker når myndighetene som har jurisdiksjon, anser at et annet konvensjonslands myndighet er bedre egnet til å vurdere barnets beste.⁷ Formålet med disse reglene er å legge til rette for at enhver sak skal kunne behandles i den staten som er best egnet til å ivareta barnets interesser, og der saken best kan opplyses, barnet høres og barnets beste vurderes.⁸ Norske myndigheter kan i medhold av artik-

kel 9 be om å få overført jurisdiksjon til seg der barnet ikke har vanlig bosted her, men norske myndigheter anser seg for å være bedre egnet til å vurdere barnets beste i det aktuelle tilfellet. Det er en forutsetning at barnet har en form for tilknytning til Norge, for eksempel gjennom å være norsk statsborger eller har formue i Norge, jf. artikkel 9 nr. 1, jf. artikkel 8 nr. 2.

Utenfor konvensjonssamarbeidet fastsettes jurisdiksjonen utelukkende etter barnevernsloven, og fullbyrdelsen av beskyttelsestiltaket vil avhenge av gjeldende lovgivning i barnets oppholdsland.

31.2.2 Barnevernslovens virkeområde og barnets vanlige bosted

Barnevernsloven § 1-2 regulerer lovens virkeområde og skal tolkes i lys av jurisdiksjonsregler etter Haagkonvensjonen 1996. Bestemmelsen viderefører barnevernloven 1992 §§ 1-2 og 1-3 med enkelte språklige presiseringer.⁹ Forarbeidene til den tidligere barnevernloven er derfor relevante for gjeldende barnevernslov.

I utgangspunktet gjelder barnevernsloven for barn som oppholder seg i Norge. Barnevernslovens § 1-2 tredje ledd fastsetter hvilke tiltak som kan treffes overfor barn *som oppholder seg i utlandet*. Lovens § 1-2 tredje ledd lyder:

For barn som oppholder seg i en annen stat og har sitt vanlige bosted i Norge, kan det treffes vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-1 og plassering på barnevernsinstitusjon etter § 6-2. Det kan også treffes vedtak om hjelpetiltak etter § 3-1 og pålegg om hjelpetiltak etter § 3-4 når foreldrene oppholder seg i Norge.

Et sentralt tilknytningsbegrep i bestemmelsen er «vanlig bosted». Så lenge barnet har «vanlig bosted» i Norge, vil barnevernstjenesten kunne treffe vedtak om omsorgsovertakelse etter lovens § 5-1, vedtak om plassering på institusjon etter § 6-2, hjelpetiltak etter § 3-1 og pålegg om hjelpetiltak etter § 3-4 hvis foreldrene oppholder seg i Norge. Utenfor faller akutttiltak etter barnevernsloven kapittel 4, herunder akuttvedtak om omsorgsovertakelse. Barn som verken oppholder seg eller har vanlig bosted i Norge, faller utenfor barnevernslovens virkeområde. Innenfor Haagkonvensjonssamarbeidet vil barnevernstjenesten ikke kunne treffe beskyttelsestiltak etter barnevernsloven,

³ Se HR-2022-207-A omtalt nedenfor.

⁴ Practical Handbook 2014: punkt 4.17 og Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.3.2.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.3.8.

⁸ Ibid.

⁹ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 1-2.

med mindre den ber om å få overført jurisdiksjon etter Haagkonvensjonen artikkel 9 eller dersom andre unntak etter Haagkonvensjonen er til stede.

Begrepet «vanlig bosted» ble innført i barnevernsloven i forbindelse med vedtakelsen av lov om Haagkonvensjonen 1996, og er ment å være en oversettelse av «habitual residence» som brukes i konvensjonen.¹⁰ De utgangspunktene som gjelder for tolkingen av «habitual residence» i Haagkonvensjonen 1996, vil derfor også gjelde for tolkingen av begrepet «vanlig bosted» i barnevernsloven. Hva som ligger i begrepet «habitual residence», er ikke definert i Haagkonvensjonen 1996 eller i lov om Haagkonvensjonen 1996. Begrunnelsen for dette er at barnets bosted skal fastsettes konkret av myndighetene i konvensjonsstatene i den enkelte sak.¹¹ Vurderingen skal gjøres i lys av konvensjonens formål og skal ikke avhenge av formaliteter i den enkelte konvensjonsstat.¹²

I forarbeidene til lov om Haagkonvensjonen 1996 framgår det at barnets vanlige bosted vil være der barnet etter en konkret og samlet vurdering har «sentrum for sine livsinteresser»:

Begrepet [vanlig bosted] er autonomt og den konkrete vurderingen vil blant annet måtte ta hensyn til konvensjonens formål og sammenhengen vurderingen foretas i. Siden hensynet til rettsenhet og forutberegnelighet er viktig, vil det også være relevant å se hen til hvordan begrepet tolkes i andre konvensjonsstater. Det vil være av avgjørende betydning for vurderingen hvor personen faktisk bor 'til vanlig'. I tillegg må det stilles et visst krav til lengden på oppholdet. Ikke ethvert midlertidig opphold et sted fører til at personen har fått vanlig bosted der. Et skoleopphold på inntil et år vil for eksempel antakelig ikke være nok til å si at personen har vanlig bosted i landet. Som et utgangspunkt vil en persons vanlige bosted være der personen etter en samlet vurdering har sentrum for sine livsinteresser.¹³

I forbindelse med arbeidet med ny barnevernslov mente enkelte instanser at innholdet i begrepet «vanlig bosted» burde tydeliggjøres.¹⁴ Departementet foreslo ikke å regulere innholdet i bosteds-

begrepet nærmere, og viste til at «vanlig bosted» er en oversettelse av tilknytningskravet «habitual residence», som følger av Haagkonvensjonen 1996 sine jurisdiksjonsregler. Departementet uttalte videre at:

Som et utgangspunkt vil et barns vanlige bosted være der barnet etter en samlet vurdering har sentrum for sine livsinteresser. Det er de faktiske omstendighetene i saken som er avgjørende. I tvilstilfeller kan intensjonen for oppholdet vektlegges. Relevante momenter i vurderingen vil være barnets tilknytning til landet, varigheten av oppholdet, familiens tilknytning og tilhørighet og barnets nettverk.¹⁵

Vurderingen gjøres konkret hvor en rekke momenter inngår, og det er ikke mulig å angi eksakt når barnets vanlige bosted anses å ha gått over til et annet land. Barnet må ha en stabil tilknytning til landet, men det kreves ikke at barnet er norsk statsborger.¹⁶ Det er barnets, ikke foreldrenes, faktiske tilknytning til Norge som er avgjørende for hvor barnet kan sies å ha vanlig bosted.¹⁷

Høyesterett uttaler i HR-2022-207-A at EU-domstolen har oppsummert tolkingen av begrepet «habitual residence» i dom 9. oktober 2014 i sak C-376/14 PPU (avsnitt 51 og 52), og at oppsummeringen var dekkende for forståelsen av vanlig bosted i Haagkonvensjonen 1996. I den nevnte dommen uttaler EU-domstolen (dansk oversettelse):

I disse domme har Domstolen desuden udtalt, at barnets sædvanlige opholdssted [engelsk: habitual residence] skal fastslås af den nationale ret ud fra en helhedsvurdering af de særlige faktiske omstændigheder i den konkrete sag [...]. Domstolen har i denne henseende fastslået, at der foruden barnets fysiske tilstedeværelse i en medlemsstat skal lægges vægt på andre faktorer, som kan påvise, at denne tilstedeværelse på ingen måde er af midlertidig eller tilfældig karakter, og at barnets opholdssted svarer til det sted, som afspejler en vis familiemæssig og social tilknytning for barnet [...].

Domstolen har fastslået, at der med henblik herpå bl.a. skal tages hensyn til opholdets varighed, regelmæssighed, vilkårene og bag-

¹⁰ Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.3.1.

¹¹ Ibid.

¹² Kvisberg 2019: side 102, jf. Practical Handbook 2014: punkt 4.5.

¹³ Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.3.1

¹⁴ Bufdir, Norsk Psykologforening og OsloMet i Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.7.3.

¹⁵ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.7.4.1.

¹⁶ Se også HR-2019-1436-U og HR-2016-2262-A.

¹⁷ HR-2016-2262-A (avsnitt 44).

grunden for opholdet på en medlemsstats område og for familiens flytning hertil, til barnets statsborgerskap, stedet og vilkårene for barnets skolegang, dets språkkundskaper og barnets familiemæssige og sociale relationer i nævnte stat [...]. Domstolen har endvidere fastslået, at det kan pege i retning af en flytning af barnets sædvanlige opholdssted, hvis forældrene eller en af forældrene har til hensigt at tage fast bopæl i en anden medlemsstat sammen med barnet, idet denne hensigt kan fremgå af visse ydre omstændigheder, f.eks. at forælderen køber eller lejer en bolig i denne medlemsstat [...].¹⁸

Høyesterett mente at dette var beskrivende for innholdet i barnevernsloven § 1-2.

31.2.3 Tiltak som kan treffes når barnet har vanlig bosted i Norge, men oppholder seg i utlandet

Barnevernstjenesten har plikt til å gjennomgå bekymringsmeldinger og åpne undersøkelsessak på vanlig måte i saker der barn med vanlig bosted i Norge oppholder seg i en annen stat, jf. barnevernsloven § 2-1, jf. § 1-2.¹⁹ Det er imidlertid visse begrensninger for hvilke tiltak barnevernstjenesten kan treffe i saken.

Dersom barnet har vanlig bosted i Norge, men oppholder seg i en annen stat, kan barnevernstjenesten blant annet treffe vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-1 og plassering på barnevernsinstitusjon etter § 6-2, jf. barnevernsloven § 1-2 fjerde ledd. Et vedtak om omsorgsovertakelse skal i utgangspunktet iverksettes så snart som mulig, og faller bort dersom det ikke er iverksatt innen seks uker fra vedtakstidspunktet, jf. barnevernsloven § 5-2 første ledd første og andre punktum. At et vedtak er iverksatt vil si at barnet er plassert i et fosterhjem eller institusjon. Nemndlederen kan forlenge fristen når særlige grunner tilsier det, jf. tredje punktum. Dette kan tenkes aktuelt der barnet befinner seg i utlandet og det er vanskelig å bringe barnet tilbake til Norge. I tilfeller der et barn bortføres fra barnevernstjenesten til en annen stat, slik at vedtaket ikke lar seg gjennomføre, består vedtaket i ett år forutsatt at barnet er meldt bortført i henhold til barnevernsloven § 5-2 andre ledd.

Omsorgsovertakelse når barnet oppholder seg i et annet land, men fortsatt har vanlig bosted i

Norge, kan være aktuelt i saker der barnevernstjenesten har fått opplysninger om at barnet er utsatt for eller risikerer å bli utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold og mishandling eller annen alvorlig omsorgssvikt. Begjæring om omsorgsovertakelse etter § 5-1 må sendes barneverns- og helsenemnda som treffer beslutningen, jf. barnevernsloven § 14-8. Det bør i slike tilfeller særlig innhentes opplysninger fra ambassaden dersom denne har hatt samtaler og kontakt med barnet eller den unge. Videre kan det være relevant å innhente informasjon fra skole og andre offentlige instanser barnet hadde kontakt med før utreisen, da det kan belyse forhold knyttet til utenlandsoppholdet. Der den unge er over 15 år, må det avklares hvorvidt barnet ønsker partsrettigheter, jf. § 14-9 første ledd bokstav h, jf. § 12-3 annet ledd.

Der foreldrene holder barnet tilbake i utlandet etter at det er truffet et lovlig vedtak om omsorgsovertakelse, vil en etterfølgende tilbakeholdelse av barnet være ulovlig, selv om utreisen med barnet var lovlig på utreisetidspunktet. Sak HR-2022-207-A gjaldt et foreldrepar som reiste til England med sine barn straks etter at kommunen hadde varslet dem om at det ville bli reist sak om omsorgsovertakelse. Barneverns- og helsenemnda traff vedtaket om omsorgsovertakelse to måneder senere, men foreldrene nektet å innrette seg etter avgjørelsen og ble værende i England. Høyesterett la til grunn at barna hadde vanlig bosted i Norge da vedtaket om omsorgsovertakelse ble truffet. Selv om foreldrene reiste lovlig ut av Norge, mente Høyesterett at avgjørelsen om omsorgsovertakelse var bindende for foreldrene, med den konsekvens at den etterfølgende tilbakeholdelsen var ulovlig:

(70) Et omsorgsovertakelsesvedtak som treffes under norsk jurisdiksjon, er bindende for alle involverte. Vedtaket 'skal settes i verk så snart som mulig', jf. barnevernloven § 4-13 første punktum. Det må derfor anses ulovlig etter norsk rett å hindre iverksettelsen av vedtaket. Om iverksettelsen hindres ved å holde det aktuelle barnet skjult i Norge eller ved å holde barnet utenfor norske myndigheters rekkevidde i utlandet, kan etter norsk rett ikke spille noen rolle.

(71) Partene er uenige om straffeloven § 261 rammer tilbakeholdelsen i England. Jeg finner ikke grunn til å gå nærmere inn på bestemmelsens rekkevidde. Tilbakeholdelsen trenger ikke være straffbar for å være ulovlig – 'wrongful' – i konvensjonens forstand.²⁰

¹⁸ Avsnitt 51 og 52.

¹⁹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.7.4.1.

Barnevernstjenestens kompetanse til å treffe vedtak innebærer ikke kompetanse til å iverksette vedtaket, for eksempel gjennom å fysisk hente barnet hjem. Barnevernstjenesten må forholde seg til suverenitetsprinsippet og territorialprinsippet, og kan derfor bare iverksette tiltak på andre lands territorier når det foreligger samtykke til det fra myndighetene i barnets oppholdsland.²¹

Dersom barnet i utlandet har vanlig bosted i Norge, og foreldrene oppholder seg her, kan norsk barnevern i tillegg treffe vedtak om hjelpetiltak etter § 3-1 og pålegg om hjelpetiltak etter § 3-4, jf. barnevernsloven § 1-2 tredje ledd andre punktum. Regelendringen kom med ny barnevernslov og begrunnes slik i Prop. 133 L (2020–2021):

Når barnevernstjenesten kan fremme sak om omsorgsovertakelse, bør den også kunne prøve ut mindre inngripende tiltak i samarbeid med foreldrene. Dette er i tråd med minste inngreps prinsipp og godt barnevernsfaglig arbeid. Å forsøke hjelpetiltak for å få barnet hjem, kan bidra til at situasjonen ikke eskalerer og at det ikke blir behov for mer inngripende tiltak på sikt. [...] Det er foreldrene som har omsorgsansvaret for barnet og som i utgangspunktet kan bestemme hvor barnet skal bo. Å arbeide med foreldrene kan derfor være et effektivt tiltak for å hjelpe barnet hjem og et tiltak som bør benyttes før det tas i bruk tvangstiltak. Samtidig er det i noen situasjoner foreldrene selv som har sendt barnet til utlandet, og som er grunnen til at barnet har særlig behov for hjelp. Dette kan gjøre det krevende for barnevernstjenesten å motivere foreldrene til å motta hjelp fra barnevernstjenesten eller andre norske myndigheter som kan bidra til å få barnet hjem. Departementet mener imidlertid det er viktig at slike saker forsøkes løst i samarbeid med foreldrene, jf. også lovutkastet § 1-9. Barnevernstjenesten bør gå i dialog med foreldrene og informere om hva slags hjelp barnevernet eller andre tjenester kan bistå med. Dette kan også gi bedre grunnlag for å hjelpe barnet og foreldrene når barnet returnerer til Norge.²²

Barnevernstjenesten kan ikke treffe vedtak om midlertidig plassering utenfor hjemmet (akuttvedtak) overfor barn som ikke oppholder seg i

Norge, jf. § 1-2 fjerde ledd. I forarbeidene ble det lagt til grunn at staten der barnet oppholder seg er nærmest til å vurdere barnets behov og å treffe akuttvedtak. Det ble videre vist til at reglene for akuttvedtak er utformet for situasjoner der barnet oppholder seg i Norge.²³ Er barnet i en akuttsituasjon i et annet land, kan barnevernstjenesten henvende seg til myndighetene i det landet barnet oppholder seg og anmode dem om å treffe midlertidige beskyttelsestiltak og hastevedtak, jf. Haagkonvensjonen artikkel 36. (Det må antas at dette særlig gjelder i saker der barnet oppholder seg i en annen konvensjonsstat. I saker utenfor konvensjonssamarbeidet kan det være utfordrende å henvende seg til andre lands myndigheter, men der det er mulig, bør det forsøkes. Dette må bero på en konkret vurdering, se for øvrig punkt 31.2.6 om barnevernets varslingsplikt når barnet oppholder seg i utlandet.) Barnevernstjenesten kan også forberede og tilrettelegge for hjelpetiltak som kan iverksettes når barnet kommer tilbake til Norge. Begge deler forutsetter at dette ikke utsetter barna for større risiko enn det allerede befinner seg i.

31.2.4 Anerkjennelse og fullbyrdelse av barnevernets beskyttelsestiltak

Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1 overfor et barn som oppholder seg i utlandet, må barnevernet i utgangspunktet be oppholdslandet om å anerkjenne og fullbyrde vedtaket. Anerkjennelse og fullbyrdelse av barnevernets tiltak avhenger av flere forhold, blant annet hva slags beskyttelsestiltak det dreier seg om og om barnet befinner seg i et land som har ratifisert Haagkonvensjonen 1996.

Når barnet oppholder seg i et land som har sluttet seg til Haagkonvensjonen 1996

Når barnet oppholder seg i et land som har sluttet seg til Haagkonvensjonen 1996, er hovedregelen at barnevernstjenestens tiltak blir anerkjent uten videre, og at det ikke er nødvendig å ta rettslige skritt for at tiltaket skal få virkning og iverksettes i oppholdslandet, jf. artikkel 23 nr. 1 i konvensjonen.²⁴

Hvis jurisdiksjon er basert på barnevernstjenestens vurdering av vanlig bosted, kan ikke oppholdslandet som mottar anmodning om iverksetting av tiltaket foreta en fornyet undersøkelse av

²⁰ Avsnitt 70 og 71.

²¹ Se kapittel 28 om konsulær bistand.

²² Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.7.4.1.

²³ Prop. 120 LS (2014–2015) punkt 9.2.4.

²⁴ Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.5.3.

fakta som norske myndigheter bygget sin vurdering på.²⁵ Det skal heller ikke gjøres en fornyet vurdering av barnevernstjenestens skjønn utover det som er nødvendig for å fastsette hvorvidt det er en grunn til å nekte anerkjennelse.²⁶

I visse tilfeller kan anerkjennelse av barnevernstjenestens tiltak nektes av barnets oppholdsland. Haagkonvensjonen artikkel 23 nr. 2 inneholder en uttømmende liste over disse tilfellene. Blant annet gjelder dette dersom barnevernstjenesten ikke hadde jurisdiksjon i saken etter Haagkonvensjonens regler i kapittel 2, eller dersom tiltaket, unntatt i hastesaker, er truffet uten at barnet er gitt anledning til å uttale seg og dette er i strid med grunnleggende saksbehandlingsregler i den anmodede stat. Anerkjennelse kan også nektes etter anmodning fra forelder med foreldreansvar som gjør gjeldende at tiltaket er et inngrep i vedkommendes foreldremyndighet når tiltaket, unntatt i hastesaker, er truffet uten at vedkommende er gitt anledning til å uttale seg.

Enhver person med rettslig interesse kan anmode de kompetente myndighetene i en konvensjonsstat om å ta stilling til om et tiltak truffet i en annen konvensjonsstat skal anerkjennes eller ikke, jf. artikkel 24. Den nærmere prosedyren for dette reguleres av loven i landet som behandler anmodningen. En forelder som er uenig i barnevernets tiltak om omsorgsovertakelse, kan dermed anmode myndighetene i barnets oppholdsland om å ta særskilt stilling til anerkjennelses spørsmålet.

Når barnet oppholder seg i et land utenfor konvensjonssamarbeidet

Dersom barnet oppholder seg i et land som ikke har ratifisert Haagkonvensjonen 1996, som ofte er tilfellet i saker der barn er etterlatt i utlandet mot sin vilje, vil virkemidlene for å få barnet returnert til Norge være få. Dette gjelder uavhengig av om barnets vanlige bosted anses å være i Norge. Norske myndigheter kan anmode myndighetene i barnets oppholdsland om bistand til fullbyrdelse, men den videre prosessen vil avhenge av om det er hjemmel for fullbyrdelse av utenlandske vedtak i oppholdslandets nasjonale regelverk. Til sammenlikning anerkjennes ikke utenlandske vedtak i Norge uten særskilt hjemmel. Slik særskilt hjemmel er blant annet Haagkonvensjonen 1996.

²⁵ Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.5.2.

²⁶ Ibid.

31.2.5 Barnevernets varslingsplikt når barnet oppholder seg i utlandet

Barnevernstjenesten har plikt til å sørge for at myndighetene i barnets oppholdsland blir varslet dersom barnet er i alvorlig fare, og kan be det aktuelle landet om å vurdere beskyttelsestiltak. Plikten følger av Haagkonvensjonen 1996 artikkel 36 og gjelder uavhengig av om barnets bosted har gått over til et annet land, og uavhengig av om oppholdslandet er medlem av konvensjonssamarbeidet eller ikke.²⁷ «Alvorlig fare» kan for eksempel dreie seg om alvorlig sykdom som krever konstant behandling, narkotikaproblemer eller usunn påvirkning av en sekt.²⁸

Underretning fra barnevernstjenesten sendes via Bufdir, som er norsk sentralmyndighet for saker etter Haagkonvensjonen 1996, og kontaktpunkt for barnevernstjenestene i alle barnevernsaker på tvers av landegrensene.²⁹ Bufdir skal videre sende bekymringsmeldingen til sentralmyndigheten i barnets nye bostedsland dersom dette er et konvensjonsland, og til Utenriksdepartementet dersom barnets nye bostedsland er utenfor konvensjonssamarbeidet.

Melding kan *unnlates* dersom opplysningene kan sette barnets person eller formue i fare, eller utgjøre en alvorlig trussel mot friheten eller livet til et medlem av barnets familie, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 37. I saker om negativ sosial kontroll, der et barn er utsatt for skadelige forhold og oppholder seg mot sin vilje i et land, kan det være særlig viktig å være oppmerksom på denne unntaksregelen.

31.3 Andre lands rett

31.3.1 Danmark

Barnets lov trådte i kraft 1. januar 2024.³⁰ Lovens formål er å tilby barn og unge under 18 år og deres familier råd, hjelp og støtte for å forebygge sosiale problemer, jf. § 1 nr. 1.

Lovens virkeområde er regulert i barnets lov § 4. I bestemmelsens stk. 1 framgår det at enhver som oppholder seg lovlig i Danmark og som omfattes av § 1 (om lovens formål), har rett på hjelp og støtte etter loven, uavhengig av foreldrenes oppholdsstatus. I forarbeidene er det imidlertid presisert at det vil være nødvendig at vedtak

²⁷ Prop. 102 L2 (2014–2015) punkt 3.6.

²⁸ Ibid.

²⁹ Innspill fra Bufdir til utvalget i brev 7 februar 2024.

³⁰ LBK nr. 83 af 25/01/2024.

truffet overfor barnet uten samtykke fra forelder med foreldreansvar også treffes overfor forelderen, ettersom avgjørelsen vil kunne utgjøre et inngrep i foreldrenes rettigheter, herunder retten til privat- og familieliv.³¹

Vilkåret om lovlig opphold i Danmark, innebærer at personen må fysisk oppholde seg i Danmark og også må ha et lovlig oppholdsgrunnlag. Ved vurderingen av om en utlending har lovlig opphold i barnets lovs forstand, vil det bli lagt vekt på om vedkommende har lovlig opphold i henhold til utlendingsloven.³² I den grad det er behov for ytterligere hjelp eller støtte utover det barnets lov omfatter, vil det være Utlendingsstyrelsen som godkjenner og bærer kostnaden for dette.

Danmark gjennomførte Haagkonvensjonen 1996 gjennom i lov om Haagerbørnebeskyttelseskonventionen, og konvensjonens bestemmelser om jurisdiksjon er dermed bindende for Danmark også.³³ Det er presisert i barnets lov § 4 stk. 2 at dansk barnevern kan fatte vedtak om omsorgsovertakelse for barn og unge som *oppholder seg i utlandet*, når kommunalbestyrelsen har fått jurisdiksjonen overført til seg i medhold av artikkel 8 og 9 i Haagkonvensjonen 1996. Bestemmelsen ble tatt inn i loven for å tydeliggjøre at det i slike situasjoner skal treffes avgjørelser etter samme regler som i rent danske omsorgsovertakelsessaker, uten hinder av kravet om lovlig opphold i Danmark etter lovens § 4 stk. 1.³⁴ Sosial- og boligministeren kan for øvrig fastsette regler om behandlingen av saker som omfattes av Haagkonvensjonen 1996, jf. barnets lov § 155.

I forarbeidene til barnets lov § 4 bemerkes det at danske myndigheter kun kan treffe avgjørelse etter barnets lov hvis danske myndigheter har jurisdiksjon etter Haagkonvensjonen 1996.³⁵ Hvor barnet har sitt vanlig bosted («sædvanlig oppholdssted»), er sentralt i denne sammenhengen. I forarbeidene til bestemmelsen framgår følgende om begrepet «barnets sædvanlige oppholdssted»:

Ved 'barnets sædvanlige oppholdssted' forstås barnets eller den unges bopæl, dvs. det sted, hvor barnet eller den unge har sit hjem, hvor barnets eller den unges ejendele i almindelighed befinder sig, og hvor barnet eller den unge oppholder sig, når barnet eller den unge ikke af

særlige grunde oppholder sig et andet sted, f.eks. på grund af sygdom, ferie eller studierejse. Det er således udgangspunktet, at et barn eller en ung har bopæl i Danmark, hvis barnets eller den unges tilknytning hertil er mindst ligeså stærk som til udlandet. Det er dog muligt at have bopæl i mere end én stat. Det beror således på en konkret vurdering, om et barn eller en ung har bopæl i Danmark i konventionens forstand.³⁶

I forarbeidene framgår det også at hvis barnet eller den unge, under behandlingen av en sak om omsorgsovertakelse eller plassering på institusjon, flytter fra Danmark og «tager bopæl» i en annen konvensjonsstats, mister danske myndigheter kompetanse til å fortsette behandlingen av saken, og myndighetene skal avslutte saken.³⁷ Kommunalbestyrelsen vil likevel fortsatt ha mulighet til å anmode om overførsel av kompetanse etter reglene i artikkel 8 og 9. Der barnet bosetter seg i en stat som Danmark ikke samarbeider med etter konvensjonen, «skal myndighetene avslutte sagen, idet der ikke er hjemmel i serviceloven eller anden dansk lovgivning til at fortsætte behandlingen af sagen».³⁸

Social- og boligministeren kan fastsette regler om ytelser til personer som oppholder seg midlertidig i utlandet og vilkårene for dette, jf. lovens § 4 stk. 3. Videre fastsetter lovens § 4 stk. 4 at barnevernet etter avtale med andre stater eller internasjonale organisasjoner, kan gis mulighet til å yte hjelp til behandling eller pleie mv. av lengre varighet etter barnets lov til barn og unge som har spesiell tilknytning til landet, men som ikke er bosatt i Danmark på søknadstidspunktet. Disse reglene omtales ikke nærmere her.

31.3.2 Sverige

I Sverige er barnevernets arbeid og kompetanse dels regulert i Socialtjänstlag (2001:453), forkortet SoL, og dels i Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52), forkortet LVU. Årsaken til at bestemmelser om barnevernet finnes i sosiallovgivningen er at ulike problemer i familien skal kunne behandles på en helhetlig måte. Etter disse lovene er det offentlige pålagt plikter framfor at den enkelte er gitt rettigheter.

SoL regulerer sosiale tjenester rettet mot barn og unge som settes inn etter avtale med barnet

³¹ 2022/2 LSF 93 *Forslag til barnets lov* merknader til § 4 på side 133.

³² 2022/2 LSF 93 merknader til § 4 på side 134.

³³ LBK nr. 777 af 07/08/2019.

³⁴ 2022/2 LSF 93 merknader til § 4 på side 134.

³⁵ Ibid.

³⁶ 2022/3 LSF 93 merknader til § 4 på side 132.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

eller hans foreldre. Særskilte bestemmelser om barn og unge er gitt i 5 kap., 6 kap. (vård utanför det egna hemmet), og 11 kap. (om saksbehandling). LVU utfyller SoL i situasjoner der det settes inn tvangstiltak, herunder plassering utenfor hjemmet, uten samtykke fra barnets foreldre eller barnet selv når det er fylt 15 år, jf. LVU 1 §.

Som hovedregel er det kommunen der den enkelte bor som har det overordnede ansvaret for å gi den enkelte støtte og bistand, jf. SoL 2 kap. 1 § og 2 a kap. 1 §.

I saker som gjelder barn som har med tilknytning til andre land, plikter svenske domstoler og myndigheter på eget initiativ å undersøke om de har jurisdiksjon til å treffe avgjørelser i saken. Det avgjørende i vurderingen er om barnet er «hemvist» (har vanlig bosted) i Sverige.³⁹ Barnets «hemvist» bedømmes dels på bakgrunn av svenske interne jurisdiksjonsbestemmelser, dels på grunnlag reglene om internasjonal jurisdiksjon, særlig Brussel II-forordningen og Haagkonvensjonen av 1996. Utenriksdepartementet er sentral myndighet for Brussel II-forordningen og Haagkonvensjonen av 1996. Departementet bistår sosialtjenesten i internasjonale saker, i samarbeid med ambassader, konsulater i utlandet og politiet.

Barnets «hemvist» opphører ikke når vedkommende oppholder seg midlertidig i utlandet dersom hensikten er å returnere til Sverige. Svenske myndigheter kan derfor fatte bestemte typer avgjørelser når barnet oppholder seg i utlandet. Under visse forutsetninger kan barnet plasseres i utlandet på frivillig basis med hjemmel i SoL 6 kap. 11 b §. Tvangsvedtak om akutt plassering utenfor hjemme kan fattes i medhold av LVU 4 og 6 §§, selv om barnet oppholder seg i utlandet, forutsatt at barnet har «hemvist» i en svensk kommune og barnets foreldre fortsatt bor i Sverige. Barnet må imidlertid tilbakeføres til Sverige for at et vedtak fra LVU skal kunne iverksettes.

31.3.3 Nederland

Framstillingen av nederlandsk rett omtales detaljert da det også har betydning for de vurderingene utvalget gjør i kapittel 32 om midlertidig verge til barn utsatt for ufrivillig utenlandsopphold. Informasjon om nederlandsk rett er dels innhentet fra nederlandske myndigheter, og dels gjennom relevante kilder⁴⁰ og sekretariatets sam-

taler med Diny Flierman, leder ved det nederlandske kompetansesenteret om tvangsekteskap og etterlatelse i utlandet (Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating).

Myndighet over mindreårige

Alle mindreårige er underlagt myndighet («gezag») etter den nederlandske sivilrettsboken (Burgerlijk Wetboek, BW) artikkel 1: 245 nr. 1. Denne myndigheten kan være utøvd av foreldrene eller av en oppnevnt verge.⁴¹ Myndighet innebærer at en mindreårig har ikke rettslig evne til å handle på egne vegne, med mindre noe annet følger av særlovgivningen, eller den mindreårige er gitt tillatelse fra foreldre eller verge.⁴² Mindreårige som har fylt 16 år, kan reise sak for en domstol for å løsrive seg fra foreldremyndigheten, slik at visse rettslige fullmakter er overført fra forelderen til barnet ved rettskjennelse.⁴³ Disse fullmaktene er imidlertid begrenset, og strekker seg ikke lenger enn å gi den mindreåriges rettslige handleevne til å motta sin inntekt og disponere over den, eller til å inngå leieavtaler og utleieavtaler, eller delta som partner i næringsvirksomhet og å drive profesjonell praksis eller virksomhet.

Nederlandsk lovgivning skiller ikke mellom vergeansvaret, omsorgsansvaret og foreldreansvaret. Disse ulike beføyelsene hører til myndighet («gezag») over barnet, som er et samlebegrep som omfatter både omsorgsansvar for barnet, vergeansvar og det som faller inn under foreldreansvaret etter norsk rett.⁴⁴ Når myndigheten over barnet utøves av foreldrene, kalles dette foreldremyndighet («ouderlijk gezag»)⁴⁵ Foreldremyndighet omfatter blant annet foreldrenes rett og plikt til å ta vare på og oppdra barnet, ta ansvar for barnets psykiske og fysiske velferd og sikkerhet og fremme utviklingen av dets personlighet.⁴⁶ Foreldrene kan ikke bruke psykisk eller fysisk vold eller bruke annen nedverdiggende behandling overfor barnet.⁴⁷ Begrepet «voogdij» benyttes om foreldremyndighet når det utøves av andre enn forelderen, for eksempel en verge fra en oppnevnt sertifisert ungdomsvernsbyrå.⁴⁸

⁴¹ Artikkel 1: 245 nr. 2 og 3.

⁴² Artikkel 1: 234.

⁴³ Artikkel 1: 235.

⁴⁴ På engelsk oversettes dette til «authority» eller «custody».

⁴⁵ I nederlandske tekster på engelsk, oversettes dette som «parental authority».

⁴⁶ Artikkel 1: 247.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Dette oversettes i nederlandske engelske tekster som «child custody» eller «guardianship».

³⁹ Sosialstyrelsen 2023: punkt 10.1.1.

⁴⁰ Bouma mfl. 2016 (briefing on the Dutch child protection system) og Gremmen 2020 (etterlatelse og tvangsekteskap: lovlige muligheter).

Når den som er satt under vergemål er myndig, brukes begrepet «curatele».⁴⁹ Curatele omfatter oppgaver som etter norsk rett er regulert i vergemålsloven kapittel 4 (vergemål for voksne).

Bekymringsmeldinger og undersøkelser

Alle som har bekymring for barnets situasjon hjemme, for eksempel lærere, naboer, familiemedlemmer eller fagpersoner, kan sende bekymringsmelding til *the Advice and Reporting Centre for Domestic Violence and Child Maltreatment* (AMHK), også kalt «Safe Home». AMHK er et lavterskeltilbud som gir generell råd og veiledning, gjennomgår bekymringsmeldinger og foretar forundersøkelser for å kartlegge barnets situasjon.

AMHK samarbeider tett med politiet, barnevernsmyndigheter, påtalemyndighet og andre relevante aktører. Etter at de har foretatt sine undersøkelser, kan AMHK bestemme: 1) å henvise saken til sosiale tjenester i lokal kommune (2) å tilby oppfølging gjennom nye tiltak, eller (3) henvise saken til barnevernsrådet («de raad voor de kinderbescherming»)⁵⁰ dersom det er grunnlag for å igangsette en videre undersøkelse.⁵¹

Barnevernsrådet gjennomfører undersøkelsen og kan foreslå hvilke tiltak som er nødvendige i saken. Rådet har imidlertid ikke kompetanse til selv å beslutte tiltak. Begjæring om tiltak sendes til ungdomsdomstolen («juvenile court»), som har kompetanse til å beslutte at tiltaket skal iverksettes overfor barnet og familien. Rådet kan gi råd til domstolen om hvilke tiltak som trengs, men ungdomsdomstolen er ikke bundet av disse anbefalingene.

Ungdomsdomstolen kan treffe tilsynsordre etter artikkel 1: 255, som kan kombineres med plassering utenfor hjemmet ved behov.⁵² Når foreldrene er gitt tilsynsordre, begrenses foreldrenes myndighet over barnet. Denne myndighet blir delvis overtatt av en verge («youth protector») fra en sertifisert institusjon. Foreldrene beholder den daglige omsorgen for barnet, men er forpliktet til å følge råd fra vergen. Tilsynsordre kan også kombineres med plassering utenfor hjemmet, og foreldrene kan da ikke lenger utøve omsorg for barnet. Tilsynsordre er midlertidig og varer maksimalt i ett år, men den kan forlenges inntil barnet fyller 18 år ved behov.⁵³ Når det foreligger akutt

fare for barnet, kan tilsynsordre og en midlertidig plassering utenfor hjemme iverksettes umiddelbart (hastetiltak), jf. artikkel 1: 257. Hastetiltak varer inntil tre måneder.

Ungdomsdomstolen kan også treffe avgjørelser innenfor foreldremyndighet, og/eller beslutte å frata foreldrene foreldremyndighet og å oppnevne en midlertidig verge («youth protector») som utøver myndighet over barnet. Dette følger av artikkel 1: 266. Domstolen kan avslutte foreldremyndigheten når foreldrene misbruker sin myndighet overfor barnet, eller når barnets utvikling er i alvorlig fare og foreldrene ikke kan være ansvarlig for å oppdra og å utøve omsorg for barnet. Domstolen kan også suspendere foreldremyndigheten, delvis eller helt, for en begrenset tidsperiode.⁵⁴ Dette tiltaket kan vare i opptil tre måneder. Foreldrene er vanligvis involvert under høringen om suspensjon av foreldreansvaret. Foreldrene har rett til å anke avgjørelsen, og de gis økonomisk bistand til retts hjelp i forbindelse med saken, avhengig av deres inntekt og eventuelle forsikringer.

Når ungdomsdomstolen har truffet sin avgjørelse om å iverksette tiltak, enten i form av tilsynsordre eller suspensjon av foreldreansvar, overføres saken til et sertifisert ungdomsvernbyrå.⁵⁵ Et sertifisert ungdomsvernbyrå er en juridisk enhet som har tillatelse til å gjennomføre barneverntiltak eller ungdomsprøvetid, jf. ungdomsloven («jeugdwet») artikkel 1.1. Sertifiserte ungdomsvernbyråer og deres ansatte må oppfylle en rekke kvalitetskrav, og det føres steng tilsyn med dem.⁵⁶ Vergen oppnevnes fra sertifiserte institusjoner og fungerer som saksledere. Sammen med familien utarbeider vergen en plan for å følge opp barnet og sørge for at barnet får beskyttelse, omsorg og en trygg utvikling. Vergen kan også bestemme hva slags oppfølging barnet trenger, men kan ikke utøve omsorgen selv. Omsorgsoppgaver er overlatt til andre institusjoner.

Barn som er etterlatt i utlandet under skadelige forhold

I Nederland ligger det overordnede ansvaret for å følge opp personer som er utsatt for ufrivillige utenlandsopphold til kunnskaps- og kompetansesenteret *The National Expertise Centre on Forced Marriage and Abandonment* (LKHA).⁵⁷ Senteret

⁴⁹ Artikkel 1: 378.

⁵⁰ På engelsk «The Child Care and Protection Board».

⁵¹ Regler om barnevernsrådet er gitt i artikkel 1: 238 flg.

⁵² Artikkel 1: 265b.

⁵³ Artikkel 1: 258 og 260.

⁵⁴ Artikkel 1: 268.

⁵⁵ Kalt for *stichting jeugdbescherming*.

⁵⁶ Ungdomsloven kapittel 4 og 9.

⁵⁷ Kalt *Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating* på nederlandsk.

ble etablert i 2015 med formål om å samle det fragmenterte hjelpetilbudet for de utsatte, utvikle kunnskap om fenomenet, og håndtere komplekse saker om ufrivillige utenlandsopphold og tvangsekteskap.

Senterets hovedoppgave er å gi informasjon, råd og støtte til fagpersoner som arbeider med saker om tvangsekteskap og ufrivillige utenlandsopphold. Senteret har tett samarbeid med Utenriksdepartementet når ofrene befinner seg i utlandet. I tillegg samarbeider senteret med blant annet det nederlandske nasjonale ekspertsenteret om æresmotivert vold (LEC EGG), barnevernstjenesten, utlendingsmyndighetene, sentralmyndighetene for Haagkonvensjonen 1996 og frivillige organisasjoner.

Når kompetansesenteret LKHA får opplysninger om at et barn kan være etterlatt i utlandet, igangsetter de en undersøkelse av barnets faktiske forhold. Undersøkelsen tar sikte på å finne ut blant annet hvordan barnets situasjon i oppholdslandet er, om barnet bor sammen med omsorgspersoner, om foreldrene fortsatt har kontakt med barnet og forsørger barnet og om barnet har informasjon om oppholdets varighet og utsikter for retur til Nederland. Dersom kompetansesenteret LKHA vurderer barnets situasjon som tilfredsstillende, henlegges undersøkelsen. Dersom det er opplysninger i saken som tilsier behov for å hjelpe barnet, for eksempel hvis barnet vurderes å være etterlatt i utlandet og foreldrene ikke utøver omsorg for barnet eller det er fare for barnets liv og utvikling, begynner kompetansesenteret arbeidet med å få barnet tilbakeført til Nederland. Kompetansesenteret undersøker i denne forbindelsen hvorvidt foreldrene kan samarbeide om barnets retur, og eventuelt om en av foreldrene er villig til å bistå barnet med å returnere.

Framgangsmåten i saken varierer, avhengig av hvordan kompetansesenteret vurderer barnets situasjon og de konkrete forholdene i saken. Regelverket tilbyr en rekke mulige løsninger, men effektiviteten av den valgte løsningen avhenger av hvorvidt den kan gjennomføres i praksis.

Hvis den ene forelder ønsker barnet tilbake, forsøker kompetansesenteret å bistå forelder med å igangsette en barne bortføringssak. Forelder som ønsker barnet tilbake, får retts hjelp og bistand til å melde barnet bortført, og gis støtte og gratis juridisk rådgivning for å bidra til å få barnet tilbake.

I de tilfeller der ingen av foreldrene ønsker at barnet returnerer til Nederland, involverer kompetansesenteret barnevernsrådet. Barnevernsrådet kan etter anbefaling fra kompetansesenteret

reise sak for ungdomsdomstolen for å få barnet tilbakeført til Nederland. Det er to alternative handlingsmuligheter som kan begjæres gjennomført av ungdomsdomstolen:

- Å ilegge foreldrene tilsynsordre kombinert med pålegg om å hente barnet tilbake. Hvis pålegget ikke etterleves, kan foreldrene bøtellegges.
- Å suspendere foreldremyndigheten og oppnevne midlertidig verge (sertifisert ungdomsvernbyrå) som kan hente barnet mot foreldrenes vilje. Når det er nødvendig for å hindre akutt og alvorlig trussel mot den mindreårige, kan retten gi midlertidig vergemål/myndighet som iverksettes umiddelbart og utsette å informere foreldrene. I så fall holdes det høring av barnet og foreldrene innen to uker.

Kompetansesenteret ved lederen Diny Flierman har opplyst at suspensjon av foreldremyndighet ofte er å foretrekke fordi tiltaket kan iverksettes umiddelbart, særlig når det er fare for at foreldrene kommer til å skjule barnet eller motarbeide tiltaket på annen måte. Vergen kan be retten utstede nødpass for barnet og kan reise til barnets oppholdsland for å hente barnet mot foreldrenes vilje. I forkant av domstolsbehandling har kompetansesenteret utarbeidet en gjennomføringsplan for hvordan barnet skal hentes, reiseruten, flybilletter og bestemt hvor barnet skal bo ved retur til Nederland. Planen settes i verk straks dommeren har suspendert foreldremyndigheten og oppnevnt verge. Suspensjon av foreldremyndighet og oppnevning av verge er midlertidig og varer maksimalt tre måneder. Ved behov kan tiltaket forlenges, for eksempel dersom barnevernsrådet ber om forlengelse, og retten anser det som nødvendig av hensyn til barnets sikkerhet. Den oppnevnte vergen får ikke omsorgsansvar for barnet, og det er ikke alltid barnet plasseres utenfor hjemmet ved retur. Dette vurderes konkret, avhengig av forholdene i saken.

Unge mellom 16 og 17 år kan be domstolen om tillatelse for å gjennomføre reisen uten forelderens samtykke. Barnevernsrådet kan også be retten om å vurdere saken på vegne av unge mellom 16 og 17 år når dette er nødvendig av hensyn til den unges sikkerhet.

Avgjørelser om tilsynsordre, suspensjon av foreldremyndighet og oppnevning av vergemål, forutsetter at nederlandske domstoler har jurisdiksjon i saken. Kompetansesenteret ved Diny Flierman har opplyst at nederlandske domstoler som regel har jurisdiksjon, så fremt barnet er folkeregistrert i Nederland og foreldrene bor i Neder-

land. I utgangspunktet må sak reises innen tre måneder etter at barnet forlot Nederland, for at nederlandske domstolene kan ha jurisdiksjon. Dersom saken er reist senere, vurderer dommeren jurisdiksjonsspørsmålet konkret før det tas stilling til om foreldremyndigheten kan suspenderes.

Gjennomføringsplanen avhenger av samarbeidet med lokale myndigheter i oppholdslandet. Utenriksstasjonene bistår i dette arbeidet. Det gjøres i praksis ikke et skille mellom saker der barnet oppholder seg i et land innenfor eller utenfor Haagssamarbeidet. Kompetansesenteret forsøker å få avgjørelsen om midlertidig vergemål anerkjent av lokale myndigheter i oppholdslandet. Når oppholdslandets lovgivning ikke anerkjenner avgjørelser om midlertidig vergemål fra nederlandske myndigheter, vurderer kompetansesenteret og barnevernsrådet andre tiltak. Dette kan for eksempel være gjennom å be retten ilegge foreldrene tilsynsordre og pålegg om å hente barnet. Kompetansesenteret i samarbeid med barnevernsrådet forsøker også meklings med foreldrene og gir veiledning og bistand der foreldrene trenger det for å kunne gjennomføre returreisen.

I noen saker legges det press på foreldrene gjennom å bøtelegge dem for brudd på opplæringsplikten etter opplæringsloven. I alle skoler er det oppmøteansvarlig («school attendance officer») som registrerer fraværet og melder fra dersom et barn ikke møter opp. Dersom foreldrene ikke legger fram bevis på at barnet mottar tilstrekkelig opplæringstilbud i oppholdslandet, kan de bøtelegges, med mindre de henter barnet tilbake. Selv om regelverket muliggjør en slik løsning, er erfaringer fra Nederland at dette tiltaket ikke brukes så mye i praksis.

Kompetansesenteret ved Diny Flierman har opplyst at utenlandske borgere som har gyldig oppholdstillatelse likestilles med nederlandske borgere når det gjelder kompetansesenterets arbeid med barnets retur. Når kompetansesenteret begynner sine forundersøkelser av barnets situasjon, gir de beskjed til utlendingsmyndighetene om å stille saken i bero inntil barnets situasjon er avklart. Dersom kompetansesenteret mener at barnet er etterlatt i utlandet mot sin vilje og bør hentes hjem, unnlater utlendingsmyndighetene å tilbakekalle barnets tillatelse inntil barnet er tilbake i Nederland. Ved retur kan barnet søke om ny oppholdstillatelse på grunnlag av mis-handling.

31.4 Hva er problemet?

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold (Kompetanseteamet) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har kommet med innspill til utvalget som særlig belyser problemet i barnevernssaker på tvers av landegrensene. Også ekspertgruppa som har skrevet rapporten «Det var ikke bare ferie» belyser flere problemstillinger.⁵⁸

Kunnskap om rekkevidden av barnevernets kompetanse

Rapporten «Det var ikke bare ferie» peker på at det synes å være usikkerhet og ulike oppfatninger i politi, skole og barnevernstjeneste om blant annet barnevernslovens virkeområde.⁵⁹ Også Oslo Economics rapport fra 2019 viser til en eksisterende oppfatning i barnevernstjenesten om at myndighetenes mulighet til å hjelpe etterlatte barn i utlandet er begrenset av barnevernslovens virkeområde, og at det virker som om ansatte i barnevernet ikke kjenner til at lovens virkeområde ble utvidet i 2016 i forbindelse med Norges tiltredelse av Haagkonvensjonen 1996.⁶⁰ Aktører som har holdt innlegg for utvalget gir uttrykk for at mange barnevernstjenester fortsatt har denne oppfatningen. Videre gir aktører uttrykk for at enkelte barnevernstjenester av ressurs hensyn unnlater å følge opp saker der barnet ikke lenger befinner seg i Norge.

Usikkerhet om barnevernslovens rekkevidde i saker hvor barnet befinner seg i utlandet kan få flere uheldige konsekvenser; ved at saker som burde vært fulgt opp med undersøkelse etter barnevernsloven § 2-1 blir feilaktig avvist eller ved at det blir truffet vedtak om tiltak uten at barnevernstjenesten har hjemmel for det.

Manglende mulighet til å treffe akuttiltak

Bufdir har overfor utvalget vist til at utenlandske myndigheter har anledning til å treffe kortvarige, midlertidige vedtak for et barn i oppholdslandet, selv om barnet har vanlig bosted i Norge. Dersom barneverns- og helsenemnda kommer til at vilkårene for omsorgsovertakelse foreligger, kan bar-

⁵⁸ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020.

⁵⁹ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.2.3.

⁶⁰ Oslo Economics 2019: punkt 7.4.2.

nevernstjenesten, via Bufdir som norsk sentralmyndighet, anmode utenlandske myndigheter om å anerkjenne og fullbyrde vedtaket i tråd med konvensjonens regler. Dersom utenlandske myndigheter anerkjenner eller fullbyrder vedtaket, vil det norske vedtaket avløse et eventuelt utenlandsk vedtak. Bufdir viser imidlertid til at det oppstår problemer dersom norske myndigheter ikke har tilstrekkelig grunnlag etter barnevernsloven til å treffe et langvarig beskyttelsestiltak i Norge som senere kan fullbyrdes. Dersom barnets oppholdsland har truffet et akuttvedtak for å beskytte barnet i utlandet, vil ikke norske myndigheter ha et vedtak som kan avløse det utenlandske midlertidige vedtaket. Norske myndigheter har etter norsk regelverk ikke mulighet til å treffe akuttvedtak for barn som oppholder seg i et annet land, selv om barnets vanlige bosted fortsatt er i Norge. Norske myndigheter har dermed få muligheter til å få returnert barnet, med mindre det foreligger vedtak om omsorgsovertakelse. Bufdir mener det bør vurderes lovendringer som i snevre unntakstilfeller gir norske myndigheter mulighet til å treffe midlertidige vedtak av kort varighet for barn som har vanlig bosted i Norge, men som oppholder seg i et annet land.

Vanlig bosted – begrensninger for å åpne undersøkelse og treffe tiltak

Kompetanseteamet erfarer at barn er i en særlig sårbar juridisk posisjon i tilfeller hvor barnet holdes ufrivillig i utlandet uten en forelder med foreldreansvar. Dette er særlig tilfellet når barnet har oppholdt seg i et annet land over tid og dermed vurderes å ha vanlig bosted i et annet land enn Norge. I tilfeller der barn oppholder seg i land som ikke er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996, har norske myndigheter liten mulighet til å bistå barna selv om man får informasjon om at de lever under vanskelige omsorgsforhold.

Kompetanseteamet erfarer at det kan være vanskelig å forstå og vurdere begrepet «vanlig bosted» både for dem som ønsker å melde bekymring for et barn i utlandet og for barnevernstjenesten. Kompetanseteamet viser også til at det er krevende for norske myndigheter å gjennomføre en undersøkelse i Norge i saker der barn med vanlig bosted i Norge oppholder seg i andre land, men understreker at det kan være aktuelt å snakke med eventuelle foreldre og søsken i Norge, eller andre som kjenner barna. Det blir vist til følgende eksempelsak om utfordringer i saker der barnet befinner seg i utlandet:

Kompetanseteamet ble kontaktet i forbindelse med en sak der et barn i en familie ble forledet til å tro at det skulle på ferie, for så å bli meldt utvandret, mens foreldrene fremdeles var registrert boende i Norge. Barnevernstjenesten fikk informasjon om at barnet var i utlandet mot sin vilje, i lange perioder var der uten foreldre med foreldreansvar, ble utsatt for omsorgssvikt og vold. Spørsmålet ble imidlertid om barnevernstjenesten kunne åpne undersøkelse i saken da barnet var holdt mot sin vilje i utlandet over mer enn ett år. Kompetanseteamet erfarte i saken at spørsmål som oppstod knyttet til omsorgssvikten og barnas manglende mulighet til å utøve sin medbestemmelserett i utvandningsprosessen ble uviktig for vurderingen av om undersøkelse skulle åpnes, ettersom barna hadde oppholdt seg så lenge i utlandet at «vanlig bosted» for barnet ikke kunne anses å være Norge.

Varslingsplikten – ikke godt nok kjent

Bufdir viser til at varslingsplikten i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 36 ikke er godt nok kjent i tjenesteapparatet, selv om det jobbes med omfattende kompetansehevingstiltak. Også utvalgsmedlem Dinardi (advokat med barnevern som spesialfelt) har samme erfaring fra konkrete saker. Bufdir har i høringssvar til ny barnevernslov anbefalt at varslingsplikten inntas i barnevernsloven. Forslaget ble ikke tatt til følge.⁶¹

Muligheten til å overføre jurisdiksjon for et barn som har fått vanlig bosted i et annet konvensjonsland er lite kjent. Forpliktelsen etter artikkel 36 framgår bare av konvensjonen, og er ikke lovfestet i barnevernsloven § 13-5 om barnevernets opplysningsplikt eller i lov om Haagkonvensjonen 1996.

31.5 Utvalgets vurderinger

31.5.1 Innledende betraktninger

Med bakgrunn i innspill fra ulike aktører, rapporter og utvalgsmedlemmers egen erfaring, er det utvalgets oppfatning at det er stor usikkerhet og manglende kunnskap i barnevernstjenesten om regelverket som gjelder når barn befinner seg i utlandet. Videre kan det synes som om barnevernstjenesten ikke alltid er kjent med sitt ansvar for å følge opp barn i utlandet eller hvor langt ansvaret rekker. Til illustrasjon vises det til Gula-

⁶¹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.7.4.

ting lagmannsretts dom av 03. oktober 2022 (LG-2022-84550). Saken gjaldt en mor som etterlot tre små barn i Jemen i 2010. Alle barna var norske statsborgere, men det ble likevel ikke iverksatt noen tiltak fra norske myndigheter for å bringe barna tilbake til Norge før i 2022.

Utvalget foreslår derfor flere regelverk-sendinger som vil gjøre lovgivningen enklere å forstå for barnevernstjenesten og andre aktører. Sentrale regler for barnevernstjenestens håndtering av bekymringsmeldinger om barn med tilknytning til andre land bør være godt synlig i barnevernsloven, eventuelt ved hjelp av henvisninger til relevant lovgivning. Utvalget mener endringene som omtales i punktene nedenfor samlet sett vil legge bedre til rette for å gi riktig hjelp og beskyttelse til barn med tilknytning til flere land.

31.5.2 Vanlig bosted – legge større vekt på barnets medvirkningsrett

Utvalget anbefaler en endring av praktiseringen av bostedsbegrepet, slik at barn og unge som blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje uten en forelder med foreldreansvar behandles på samme måte som i saker om ulovlig barne bortføring. I barne bortføringssaker beholder barnet sitt vanlige bosted i Norge når barnet er bortført fra Norge, jf. Haagkonvensjon 1996 artikkel 7. Ved behov bør det tas initiativ til internasjonalt samarbeid for å regulere dette nærmere. Videre mener utvalget at det allerede er anledning til å legge noe større vekt på om barnet holdes tilbake i utlandet mot sin vilje uten foreldre med foreldreansvar når barnets vanlige bosted skal vurderes. Utvalget anbefaler at dette synliggjøres gjennom forskrift eller retningslinjer.

Barnets medvirkningsrett som moment i vurderingen

Tilknytningsbegrepet «vanlig bosted» er autonomt og skal forstås i lys av Haagkonvensjonens regler om jurisdiksjon, formål og sammenhengen vurderingen gjøres i.⁶² Konvensjonen definerer ikke innholdet i begrepet og overlater vurderingen til myndighetene i konvensjonsstatene i den enkelte sak.⁶³ I Norge gjøres denne vurderingen av de berørte myndighetene, for eksempel barnevernstjenesten, vergemålsmyndighetene og andre som treffer beskyttelsestiltak overfor barn med tilknytning til andre land. Utvalget har fått innspill om at det kan være utfordrende å vurdere hvor

barnet har sitt vanlige bosted når barnet oppholder seg i et annet land mot sin vilje. Begrepet praktiseres noe ulikt mellom landene, også internt av norske myndigheter.⁶⁴

Ifølge forarbeidene til lov om Haagkonvensjonen 1996 er barnets vanlige bosted der barnet etter en konkret og samlet vurdering har «sentrum for sine livsinteresser». I forarbeidene til ny barnevernslov er det uttalt at det er de faktiske omstendighetene i saken som er avgjørende i denne vurderingen. I tvilstilfeller kan intensjonen for oppholdet vektlegges, og relevante momenter i vurderingen vil være barnets tilknytning til landet, varigheten av oppholdet, familiens tilknytning og tilhørighet til oppholdsstaten og barnets nettverk.⁶⁵

Når barnets opphold i en annen stat er ment å være midlertidig, vil dette være en indikasjon på at barnets vanlige bosted ikke har gått over til oppholdslandet, men momentet tillegges ulik vekt mellom landene. Jo lengre tid barnet har oppholdt seg i utlandet, jo vanskeligere er det å argumentere for at barnet fortsatt har sitt vanlige bosted i Norge, selv om barnet fortsatt skulle ha sin familie her. Ifølge EU-domstolens dom,⁶⁶ som Høyesterett viser til i HR-2022-207-A,⁶⁷ skal det foruten barnets fysiske tilstedeværelse i en medlemsstat legges vekt på andre faktorer, som kan påvise at denne tilstedeværelse på ingen måte er av midlertidig eller tilfeldig karakter, og at barnets oppholdssted svarer til det sted som avspeiler en viss familiemessig og sosial tilknytning for barnet. I den forbindelse skal det blant annet tas hensyn til oppholdets varighet, regelmessighet, vilkårene og bakgrunnen for oppholdet, barnets statsborgerskap, stedet og vilkårene for barnets skolegang, barnets språkkunnskaper og barnets familiemessige og sosiale relasjoner i oppholdsstaten.

I norsk rett kommer barnets medvirkningsrett i saker om utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar til uttrykk i barnelova §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd. Bestemmelsene innebærer at barn skal samtykke til et utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar. Barnets egen forståelse av formålet med oppholdet, og barnets medvirkningsrett i saker om utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar, bør for Norges vedkommende tillegges større vekt i vurderingen av hvor barnet har sitt

⁶⁴ Innspill fra Bufdir som sentralmyndigheten for Haagkonvensjon 1996 (femte utvalgsmøte 03.06.2022).

⁶⁵ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.7.4.1.

⁶⁶ EU-dom 9. oktober 2014 i sak C-376/14 PPU.

⁶⁷ Se omtale under gjeldende rett, punkt 31.2.3.

⁶² Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.3.1.

⁶³ Ibid.

vanlige bosted. Utvalget mener det er rom for en slik tilnærming innenfor Haagkonvensjonen 1996, selv om andre land kan ha en noe annen tilnærming. For saker som ikke er omfattet av konvensjonssamarbeidet, mener utvalget det er uproblematisk å tillegge barns medvirkningsrett større vekt i saker om ufrivillig utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar. I saker som er omfattet av konvensjonssamarbeidet, vil barnet bli ivaretatt av ett av landene, bostedslandet eller oppholdslandet. Når barnet oppholder seg i et land som ikke er omfattet av konvensjonssamarbeidet, har man ikke samme mulighet til å be om at det settes inn tiltak for å hjelpe barnet der eller å be om å få overført jurisdiksjon til Norge.

Utvalget er kjent med en dom fra Nederland⁶⁸ som gjaldt begjæring fra barnevernsrådet om fratakelse av foreldremyndighet for to barn som ble tatt med til Somalia og etterlatt der mot sin vilje i 3,5 år. Retten konstaterte innledningsvis at Haagkonvensjon 1996 ikke ga grunnlag for jurisdiksjon ettersom Somalia ikke har sluttet seg til konvensjonssamarbeidet. Retten kom likevel til at nederlandske myndigheter har jurisdiksjon dersom de anser seg i stand til å vurdere barnets beste på riktig måte på grunn av sakens tilknytning til Nederlands juridiske sfære. Retten kom til at det var tilfellet, og la blant annet vekt på at barna og faren er nederlandske borgere, at de levde i Nederland under en viktig livsfase i deres utvikling, gikk på nederlandske skoler og fortsatt kunne nederlandsk etter 3,5 år i Somalia. Retten la også vekt på at utenlandsoppholdet har vært ufrivillig og at de stadig ga uttrykk for at de ønsket å returnere til Nederland.

Ufrivillig utenlandsopphold uten foreldre med foreldreansvar – unntak fra hovedregelen

Utvalget mener tilfeller der foreldrene ikke respekterer barnets rett i henhold til barnelova §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd om samtykke til utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar, har sterke likhetstrekk med barnebortføringssaker, jf. Haagkonvensjonen 1980. De bør derfor behandles på samme måte, slik at barnets vanlige bosted ikke anses for å ha gått over til oppholdslandet, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 5 nr. 2. Ovenfor argumenterte utvalget for at det innenfor Haagkonvensjonen 1996 er rom for å legge større vekt på barnets medvirkningsrett i den konkrete vurderingen av hvor barnet har sitt

vanlige bosted. Å innføre en spesiell ordning hvor utgangspunktet er at norske myndigheter vil beholde jurisdiksjonen i slike saker, vil antageligvis ikke være i samsvar med de forutsetningene som Haagkonvensjonene bygger på. Enighet om begrepet «vanlig bosted» er en sentral forutsetning for at barnevernstiltakene i et land kan anerkjennes og fullbyrdes i et land innenfor konvensjonssamarbeidet. Det bør derfor vurderes om det bør tas internasjonalt initiativ til en felles tilnærming til vurderingen av vanlig bosted for barn som oppholder seg i utlandet mot sin vilje, uten en forelder med foreldreansvar.

Utvalget understreker at selv om norske myndigheter skulle beholde jurisdiksjonen i saker der barn er ufrivillig etterlatt i utlandet uten en forelder med foreldreansvar, vil ikke dette nødvendigvis innebære at norske myndigheter vil være i stand til å bringe barnet hjem. Dersom barnet befinner seg i et land utenfor konvensjonssamarbeidet, vil oppholdslandets lovgivning kunne sette begrensninger for bistanden. En onkel kan for eksempel anses for å ha overtatt foreldreansvaret for barnet etter oppholdslandets rett.

31.5.3 Bør barnevernslovens virkeområde utvides?

Utvalget foreslår at barnevernslovens virkeområde etter § 1-2 utvides, slik at barnevernstjenesten får kompetanse og plikt til å tilby frivillige hjelpetiltak når foreldrene oppholder seg i Norge, selv om barnet oppholder seg i et annet land og ikke lenger har vanlig bosted her. Se forslag til barnevernsloven § 1-2 nytt femte ledd. Plikten forutsetter at vilkårene i § 3-1 om frivillig hjelpetiltak er oppfylt.

I dag har barnevernstjenesten bare adgang til å tilby foreldre frivillige hjelpetiltak (og pålegg om hjelpetiltak) der barnet enten har vanlig bosted i Norge eller oppholder seg i Norge, jf. barnevernsloven § 1-2 andre ledd og tredje ledd andre punktum. Dersom barnet oppholder seg i utlandet, er det en forutsetning for å tilby frivillige hjelpetiltak at foreldrene oppholder seg i Norge. I forarbeidene til § 1-2 tredje ledd er det vist til at hjelpetiltak særlig er aktuelt når et barn er sendt ut av landet mot sin vilje og utsettes for tvang eller negativ sosial kontroll.⁶⁹ Etter utvalgets vurdering er det behov for tilsvarende mulighet til å tilby og sette i verk hjelpetiltak overfor foreldrene når disse befinner seg i Norge, mens barnet er i utlandet mot sin vilje og ikke lenger har vanlig bosted her.

⁶⁸ Rechtbank Oost-Brabant, 12-08-2019, C/01/341676 / FA RK 18-6197.

⁶⁹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.7.4.1.

Barn som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje kan ha en sterk tilknytning til Norge, uavhengig av hvor barnets vanlige bosted er. I mange tilfeller vil det være opplagt at retur til Norge er det beste for barnet. Dette kan for eksempel gjelde der barnet blir etterlatt hos slektninger i foreldrenes hjemland, opplever mishandling og omsorgssvikt, mister muligheten til skolegang, risikerer tvangsekteskap mv. Å bistå barnet tilbake til Norge uten foreldrenes samtykke til hjemreise, er ofte svært krevende for norske myndigheter. Muligheten for å hjelpe personer i utlandet er begrenset av både det norske regelverket, internasjonale forpliktelser, lovgivningen i det landet der personen befinner seg og de praktiske hindringene som eventuelt foreligger i den enkelte saken. Det er derfor viktig at barnevernstjenesten har et visst handlingsrom for å kunne bidra til barnets retur til Norge, gjennom å være i dialog med barnets foreldre og tilby dem hjelpetiltak.

Frivillige hjelpetiltak for å få barnet tilbake til Norge kan bidra til at situasjonen ikke eskalerer. I noen tilfeller skyldes utenlandsoppholdet foreldrenes frykt for at barnevernstjenesten skal overta omsorgen for barnet, eller det kan skyldes at foreldrene er bekymret for at en datter skal omgås gutter på fritiden. Gjennom tilbud om hjelpetiltak vil barnevernstjenesten kunne oppklare eventuelle misforståelser, gi informasjon om hvordan hjelpeapparatet kan være en ressurs for familien, for eksempel for å få barnet ut av et belastet miljø i Norge.

Kompetanseteamet har opplyst at de erfarer at hjelpetiltak kan bidra til at foreldre bestemmer seg for at barnet skal vokse opp i Norge sammen med sine foreldre.⁷⁰ Dersom barnet lykkes i å returnere, kan det også være en fordel at det er igangsatt hjelpetiltak og en endringsprosess i omsorgssituasjonen i forkant. Ved retur av barnet mot foreldrenes vilje kan det være nødvendig at barnevernstjenesten overtar omsorgen for barnet ved ankomst. På den annen side kan også dialogen med foreldrene innebære at barnet må leve under et enda strengere regime i utlandet, eller at foreldrenes frykt for at barnevernet skal overta omsorgen ved retur, gjør det enda vanskeligere å få barnet hjem. I hvilken grad frivillige hjelpetiltak er aktuelt må derfor vurderes konkret i hver enkelt sak. Barnevernstjenesten har særskilt kunnskap om foreldreveiledning og omsorgsendrende tiltak til foreldre, en ressurs som bør benyttes i saker der dette kan bidra til å få barn som trenger hjelp tilbake til Norge.

Utvalget er enig i dette, og mener at norske barnevernsmyndigheter vil være de nærmeste til å sette inn frivillige hjelpetiltak som er egnet til å få barnet tilbake til Norge når foreldrene befinner seg i her.

En forutsetning for at barnevernstjenesten skal ha rett og plikt til å tilby hjelp til foreldrene er at foreldrene oppholder seg i Norge og at tiltaket kan iverksettes her. Barnevernstjenesten kan ikke utøve offentlig myndighet på andre staters territorium. Hjelpetiltak rettet mot foreldre må videre anses egnet ut fra barnets situasjon og behov.

Utvalget har også vurdert om barnevernstjenesten bør ha anledning til å pålegge hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-4, men finner at det er uklart hvorvidt det er anledning til dette i henhold til internasjonale forpliktelser. Dersom barnet befinner seg i et land som er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996, vil det ofte være mer nærliggende at tjenesten anmoder om å få overført jurisdiksjon etter konvensjonen artikkel 8 og 9.

Bestemmelsens formål og utforming

Formålet med forslaget er å sikre at barn og unge som er utsatt for ufrivillig og skadelig utenlandsopphold i størst mulig grad kan hjelpes hjem der dette er til barnets beste, forutsatt at foreldrene oppholder seg i Norge.

Barnet saken gjelder, bør ha en viss tilknytning til Norge. Det bør ikke kreves at barnet er norsk statsborger eller at barnet har bodd i Norge et visst antall år, men barnet må tidligere ha hatt sitt vanlige bosted i Norge. Bestemmelsen er dermed ikke ment å omfatte tilfeller der foreldre til et barn har flyttet til Norge, mens barnet befinner seg i utlandet og aldri har bodd i Norge. Dette må gjelde selv om barnet befinner seg i en vanskelig situasjon i hjemlandet.

Utvalget foreslår at bestemmelsen plasseres i § 1-2 femte ledd. Gjeldende femte og sjette ledd blir nye sjette og syvende ledd.

Forslagets forhold til menneskerettighetene og internasjonale forpliktelser

Forslaget innebærer at barnevernstjenesten får kompetanse til å tilby hjelpetiltak overfor foreldrene i tilfeller der barnet etter gjeldende rett ikke lenger anses for å ha vanlig bosted i Norge. Foreldrene forutsettes å oppholde seg i Norge. Barnevernets involvering i familien er et inngrep i retten til respekt for familielivet, jf. EMK artikkel 8 nr. 1. Inngrepet må dermed ha et legitimt formål, være egnet, nødvendig og forholdsmessig for å være

⁷⁰ Kompetanseteamet v/ Bufdir sitt innspill til utvalget.

lovlig, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Formålet med forslaget er å sikre barn utsatt for ufrivillig utenlandsopphold nødvendig hjelp der barnets selvstendige rettigheter ikke er respektert. Forslaget innebærer at barnevernstjenesten får en plikt til å tilby hjelpetiltak, men foreldrene står fritt i å ta imot tilbudet. Når barnet befinner seg ufrivillig i utlandet, og foreldrene oppholder seg i Norge, vil gjerne løsningen på barnets utfordringer ligge i å opprette en dialog med foreldrene. Utvalget anser forslaget for å ha et legitimt formål, og at det er et forholdsmessig og nødvendig tiltak.

Hjelpetiltak som i utgangspunktet er rettet mot foreldre er omfattet av Haagkonvensjonen 1996.⁷¹ En utvidelse av virkeområdet for frivillig hjelpetiltak vil etter utvalgets vurdering ikke stride mot internasjonale regler om jurisdiksjon. Forslaget innebærer plikt for barnevernstjenesten til å tilby frivillig hjelpetiltak, men foreldrene står fritt i å ta imot tilbudet. Selv om begrunnelsen knytter seg til et barn som ikke er innenfor norske myndigheters jurisdiksjon, befinner foreldrene seg i Norge. Gjennomføringen av tiltaket skjer innenfor norsk jurisdiksjon og strider ikke mot utøvelse av myndighet på andre lands territorium. Forslaget anses dermed verken å være i strid med Haagkonvensjon 1996 eller folkerettslige prinsipper.

31.5.4 Bør det henvises til Haagkonvensjon 1996 i barnevernsloven § 1-2?

Utvalget mener det er nødvendig å vise til Haagkonvensjon 1996 artikkel 8 og 9 om overføring av jurisdiksjon i barnevernsloven § 1-2 om lovens virkeområde. Dette fordi barnevernslovens kompetanseregler ikke synliggjør hvilke tiltak som kan vedtas når norske myndigheter har overtatt jurisdiksjon etter disse artiklene. Videre vil det bidra til å synliggjøre Haagkonvensjonens regler på en bedre måte. Forslaget innebærer for øvrig ingen materiell endring, kun en tydeliggjøring av at konvensjonen utfyller gjeldende rett etter barnevernsloven, jf. lov om Haagkonvensjonen 1996 § 1 som fastslår at konvensjonen gjelder som norsk lov.

Haagkonvensjon 1996 er den mest relevante konvensjonen i barnevernssaker der barn har tilknytning til flere land. Samtidig er utvalgets oppfatning at barnevernstjenesten har mangelfull eller varierende kunnskap om konvensjonen, og har problemer med å håndtere saker på tvers av landegrensene, også fordi jussen er krevende å for-

holde seg til. Slik barnevernsloven § 1-2 femte ledd står i dag, med henvisning til «folkeretten», fordrer det at barnevernstjenesten vet hvilke konvensjoner som er omfattet av folkeretten, og at barnevernstjenesten er klar over muligheten til å få overført eller selv overføre jurisdiksjon til et annet medlemsland i særlige tilfeller. Denne muligheten kommer ikke direkte til uttrykk i barnevernsloven § 1-2 og er i liten grad omtalt i forarbeidene til barnevernsloven, saksbehandlingsrundskriv og veiledere. En konsekvens er at mulighetene som Haagkonvensjonen 1996 gir i artikkel 8 og 9 om overføring av jurisdiksjon, ikke benyttes. For øvrig gir verken Haagkonvensjonen 1996 eller lov om Haagkonvensjonen 1996 veiledning om hvilke barnevernstiltak som kan iverksettes i slike saker. Det er uklart om barnevernstjenesten kan iverksette ethvert tiltak etter loven, eller om det er begrenset til tiltak som gjelder i tilfeller hvor barnet oppholder seg i utlandet, men har vanlig bosted her, jf. barnevernsloven § 1-2 tredje ledd. Utvalget legger til grunn at det er sistnevnte løsning som bør gjelde, se forslagetets formulering.

31.5.5 Bør artikkel 36 inntas i barnevernsloven?

Utvalget foreslår at varslingsplikten etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 36 tydeliggjøres i barnevernsloven § 13-5 om barnevernets opplysningsplikt, se kapittel 36.

31.5.6 Barnevernsloven § 5-2 – frist for å iverksette et vedtak

Utvalget foreslår en endring i barnevernsloven § 5-2 om fristen for iverksetting av vedtak om omsorgsovertakelse.

I henhold til bestemmelsen skal vedtak om omsorgsovertakelse settes i verk så snart som mulig. Vedtaket faller bort dersom det ikke er satt i verk innen seks uker fra vedtakelsestidspunktet. Nemndlederen kan forlenge fristen når særlige grunner tilsier det. Dersom et barn ulovlig bortføres fra barnevernstjenesten til et annet land etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, består vedtaket i ett år dersom barnevernstjenesten har varslet politiet eller sendt en søknad om å få barnet tilbakeført til Norge til sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1980 om de sivile sider ved internasjonal barnebortføring (som er Bufdir). Det samme gjelder når det er sendt en anmodning om å få vedtaket anerkjent eller fullbyrdet til sentralmyndigheten for Haagkonvensjo-

⁷¹ Se Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 9.1 jf. Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 3-1.

nen 1996 (også Bufdir). Nemndleder kan forlenge fristen.

I saker hvor barnevernstjenesten har truffet vedtak om omsorgsovertakelse og saken ikke er omfattet av konvensjonssamarbeidet, kan det være særlig utfordrende å få gjennomført vedtaket innenfor en seksukers frist. Aktører utvalget har hatt dialog med, viser til at barnevernstjenesten sjelden går til det skritt å begjære omsorgsovertakelse for barnet fordi vedtaket vanskelig lar seg gjennomføre innenfor de korte fristene. Utvalget foreslår derfor at fristen for å iverksette et vedtak overfor et barn som oppholder seg i en stat som ikke er omfattet av konvensjonssamarbeidet, settes til seks måneder med mulighet for at nemndleder kan forlenge fristen. En slik frist bør imidlertid knyttes til en aktivitetsplikt, slik at det stilles som vilkår at barnevernet har varslet norsk utenriksstjeneste i vedkommende land. Utenriksstjenesten må vurdere og gi tilbakemelding til barnevernet om hvorvidt det lar seg gjøre å følge opp vedtaket.

31.5.7 Kort om bekymringsmelding og undersøkelser

Utvalget ser at det kreves en viss kunnskap om barnets faktiske situasjon for å kunne vurdere om et barn som befinner seg i utlandet fortsatt har vanlig bosted i Norge. Det vil ofte være nødvendig at barnevernstjenesten setter i gang en undersøkelse for å innhente kunnskap om barnet og vurdere hvorvidt barnet kan sies å ha vanlig bosted i Norge. Undersøkelsen kan innebære å innhente opplysninger om oppholdets varighet, intensjonen med oppholdet, hvorvidt barnet har samtykket til reisen og hvilken tilknytning barnet har til oppholdslandet. Barnevernstjenesten plikter å gjennomgå bekymringsmeldingen om barnet og foreta nødvendige undersøkelser for å fastslå hvor barnet har sitt vanlige bosted.

Utvalget har merket seg at både forarbeider og veiledere skriver at barnevernstjenesten har plikt til å gjennomgå bekymringsmeldinger og åpne undersøkelsessak på vanlig måte i saker der barn «med vanlig bosted i Norge» oppholder seg i en annen stat, jf. barnevernsloven § 2-1, jf. § 1-2.⁷² Slik utvalget vurderer det, er en slik framstilling egnet til å skape en oppfatning om at vanlig bosted kan fastslås enkelt, og uten nærmere undersøkelser. Vurderingen av hvor barnet har sitt vanlige bosted krever god oversikt og kunnskap om bar-

nets helhetlige situasjon. Det kan også være tilfeller hvor et barn, som ikke kan anses for å ha vanlig bosted i Norge, er i en slik situasjon at barnevernstjenesten bør vurdere anmodning om å overta jurisdiksjon for barnet. Både gjennomgang av bekymringsmeldinger og visse undersøkelser kan dermed være påkrevd.

Utvalget mener at det bør komme klarere fram av barnevernsloven at barnevernstjenesten plikter å gjennomgå bekymringsmeldinger og å gjennomføre undersøkelser også når barnet befinner seg i et annet land, uavhengig av hvor barnet har sitt vanlige bosted, se forslag til endringer i lovens § 1-2 nytt sjuende ledd.

31.5.8 Kort om omsorgsovertakelse og behovet for visse former for akuttvedtak

Utvalget legger til grunn at en tilbakeholdelse av et barn i et annet land der barnevernsnemnda har truffet et gyldig vedtak om omsorgsovertakelse, må betegnes som omsorgsunndragelse og omfattes av straffeloven § 261. Vedtak om omsorgsovertakelse for et barn som oppholder seg i utlandet, men fortsatt har vanlig bosted i Norge, kan derfor være et effektivt pressmiddel for å tvinge foreldrene til å bistå barnet eller den unge hjem til Norge. Dette fordi konsekvensen for foreldrene som ikke bistår med å få barnet tilbake til Norge, vil være at de kan straffeforfølges med fengsel inntil 6 år for omsorgsunndragelse, jf. straffeloven § 261. Dette vil også kunne anses som et fortsatt straffbart forhold, så lenge foreldrene ikke er villig til å bistå med å få barnet tilbake til Norge, jf. til illustrasjon LG-2022-84550. Det er en forutsetning for straffansvar at forelder(e) er norske statsborgere eller bosatt i Norge, jf. straffeloven § 5 første ledd. Omsorgsunndragelse er spesifikt nevnt som en handling der norsk straffelovgivning gjelder selv om den er foretatt i utlandet.

Omsorgsovertakelse mens barnet oppholder seg i utlandet kan imidlertid også bidra til at barnet ikke blir returnert, nettopp for å forhindre at norsk barnevern overtar omsorgen for og oppdragelsen av barnet. Utvalget mener derfor det kan være en fordel om barnevernstjenesten gis tilgang til mindre inngripende tiltak, for eksempel å pålegge foreldrene en plikt til å hente barnet hjem (hjemreisepåbud), se punktet nedenfor.

Bufdir har i sitt innspill til utvalget påpekt behovet for at barnevernstjenesten bør kunne treffe enkelte akuttvedtak der barnet fortsatt anses for å ha vanlig bosted i Norge. Problemstillingen er under utredning av Bufdir.⁷³ Utvalget

⁷² Blant annet Bufdirs saksbehandlerrundskriv og Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.7.4.1.

utredet derfor ikke dette nærmere, men kommer med noen betraktninger i punktet nedenfor. Spørsmålet er også av betydning for vurderingen av om det kan innføres en lignende ordning for midlertidig verge og retur av barn i utlandet som eksisterer i Nederland, se kapittel 32.

31.5.9 Bør det innføres andre tiltak som kan bidra til å få barnet hjem?

Det norske systemet med å bringe barn som er ufrivillig etterlatt i utlandet tilbake til Norge er fragmentert, der ulike myndigheter har formell kompetanse til å vurdere samme spørsmål som er av betydning for om barnet skal returneres til Norge. For eksempel vurderer utenriksstjenesten utstedelse av reisedokumenter uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar, og Bufdir om reiseutgifter skal refunderes for et barn uten samtykke fra forelder med foreldreansvar, mens vurderingstemaet ofte er det samme. Dersom ett kompetent organ fikk ansvar for å beslutte hjemreise, ville det kunne utløse tiltak som refusjon av reiseutgifter, utstedelse av pass og ulike andre hjelpetilbud når barnet returnerer til Norge.

Et tiltak som kan samle dette fragmenterte regelverket, er et hjemreisepåbud eller en annen beslutning om at barnet skal returnere til Norge. Et hjemreisepåbud vil kunne ha en viktig signaleffekt ved at offentlige myndigheter kan reagere mot foreldre som unnlater å ta nødvendige skritt for å få sine barn ut av situasjoner i utlandet som medfører alvorlig fare for barnet. For barnet vil et slikt påbud kunne oppleves som en støtte og anerkjennelse av barnets vanskelige situasjon. Samtidig er det risiko for at hjemreisepåbudet kan bidra til en forsterket frykt for barnevernstjenesten hos foreldrene og at barnet ikke får lov til å returnere. Dette er forhold som må undersøkes og vurderes før et slikt påbud innføres. I forbindelse med et hjemreisepåbud må det også vurderes hvilke eventuelle konsekvenser det skal ha for forelder som ikke etterlever påbudet. Det er ikke nødvendigvis sikkert at straff eller bøter vil være det riktige virkemiddelet.

Bistand til barn som er på ufrivillige utenlandsopphold vil gjennom et hjemreisepåbud settes i et system der det både avgjøres hvor barnet skal bo og samtidig oppnevnes en verge som kan representere barnet ved behov. Dette kan skje ved at barnet, eller noen andre på vegne av barnet for eksempel barnevernstjenesten, kan fremme sak for et kompetent organ, fortrinnsvis en domstol

eller barneverns- og helsenemnd, som avgjør spørsmålet om hjemreisepåbud. Hjemreisepåbudet kan kombineres med en avgjørelse om å oppnevne en verge som fungerer som barnets representant under reisen. Det kan også kombineres med et akuttvedtak om omsorgsovertakelse når dette er nødvendig av hensyn til barnets beste. Unntaksbestemmelser som gjelder for å utstede pass, dekke reiseutgifter, gi rettshjelp og å ta imot søknad om oppholdstillatelse fra en mindreårig, blir på denne måten samlet hos et organ. Det vil kunne bidra til at rettssikkerheten til de involverte styrkes og at avgjørelsen om å bistå barnet tilbake til Norge ikke treffes på et tynt grunnlag. Foreldrene bør varsles på forhånd og gis anledning til å uttale seg. I akutte tilfeller vil det imidlertid være nødvendig med hurtige avgjørelser, og at foreldrenes innsyn utsettes. Reglene bør derfor åpne for at det treffes hasteavgjørelser, for eksempel av barneverns- og helsenemnda, med mulighet for overprøving i domstolene. Det bør også fortsatt bestå en mulighet for passutstedelse med fare for liv og helse. I saker som gjelder barn som ikke har norsk statsborgerskap, vil det være en forutsetning at barnets oppholdsstatus er avklart før det treffes en avgjørelse om hjemreisepåbud.

Et hjemreisepåbud vil være et inngrep i foreldrenes foreldreansvar, herunder retten til å bestemme hvor barnet skal bo. I utgangspunktet bør ikke foreldreansvar deles opp for å løse enkeltspørsmål, for eksempel ved å gi foreldre et pålegg om å hente barnet tilbake til Norge, å utstede pass til barn uten foreldrenes samtykke, eller å oppnevne en verge som gjennomfører returreisen med barnet i stedet for forelder med foreldreansvar. I NOU 2008: 9 uttalte lovutvalget følgende om foreldreansvar:

Etter utvalgets oppfatning er det et viktig utgangspunkt at foreldreansvaret ikke uten videre bør splittes opp for å løse enkeltspørsmål. Dette kan føre til en uoversiktlig rettstilstand med et uthult foreldreansvar, samt økt sakstiltfang til domstolene om disse enkeltspørsmålene. Dersom man skal endre beføyelsene som ligger under foreldreansvaret, må dette begrunnes i at dagens regler ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til barnets beste.

I forbindelse med gjennomføring av Haagkonvensjon 1996, fremmet departementet et forslag om å utvide domstolenes kompetanse til å avgjøre tvister mellom foreldre om flytting av barnet ut av landet. Departementet var enig i betraktningene

⁷³ Innspill fra Bufdir 3. oktober 2022.

omtalt i NOU 2008: 9 om deling av foreldreansvar, men bemerket samtidig at flytting av barn til utlandet står i en særstilling blant beføylesene under foreldreansvaret:

Når barnet flytter ut av landet innebærer dette at den staten der barnet får nytt vanlig bosted får jurisdiksjon, slik at det ikke lenger kan reises sak om foreldreansvar, fast bosted eller samvær i Norge. Videre anser departementet at dagens regler mangler fleksibilitet og er til hinder for at det i konkrete saker kan oppnås gode løsninger til barnets beste.⁷⁴

Utvalget mener at de samme hensynene gjør seg gjeldende i saker der et barn over 12 år er etterlatt i utlandet uten forelder med foreldreansvar. Barnet kan befinne seg i en sårbar posisjon, ved å være fratatt pass og ID-papirer, mobiltelefon, penger og bankkort og nektet retur til Norge. Barnet kan også være utsatt, eller risikere å bli utsatt, for æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre alvorlige overgrep. Barnevernstjenestens muligheter for å tilby barnet omsorg og beskyttelse vil være begrenset. I tillegg vil barnets opphold i utlandet gradvis kunne føre til at barnet får nytt vanlig bosted i oppholdslandet, med den konsekvens at norske myndigheter ikke lenger har jurisdiksjon til å treffe beskyttelsestiltak overfor barnet.

Regler som beskytter foreldrenes rett til å bestemme over barnet, er utformet først og fremst med tanke på avgjørelser som kan innebære inngrep i familielivet der barnet og foreldrene splittes, for eksempel i forbindelse med omsorgsovertakelse. Når barnet befinner seg i utlandet mot sin vilje uten forelder med foreldreansvar, gjør ikke hensynene som beskytter foreldrenes rettigheter seg like sterkt gjeldende. I til-

⁷⁴ Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 8.5.3.4.

legg vil det kunne argumenteres for at barnets rett til respekt for sitt privatliv og familieliv med tyngde taler for at myndighetene bør involveres for å gjenopprette barnets normale situasjon i Norge og sikre at barnet får forsvarlig omsorg og beskyttelse. Inngrepet vil være i tråd med minste inngrepsprinsippet og være en mer fleksibel løsning enn å gå veien om å frata foreldrene foreldreansvar eller omsorgen for barnet. Det er for øvrig allerede adgang til å gjøre et slikt inngrep i passloven § 4 tredje ledd ved å utstede nødpass til en mindreårig uten samtykke fra forelderen med foreldreansvar. Unntaksbestemmelsen gjelder imidlertid ikke når utenlandsoppholdet er ufrivillig, men uten at det foreligger akutt fare for barnets liv eller helse.

Utvalget har ikke hatt anledning til å utrede dette nærmere, da det vil kreve større organisatoriske endringer. Utvalget anbefaler at en nærmere utredning av hjemreisepåbud, og at det innhentes erfaringer fra den nederlandske ordningen med påfølgende vurdering.

Utvalget anbefaler også at muligheten for flere tiltak i særlovgivningen undersøkes. Blant annet har Kripos foreslått stans i trygdeytelser på samme måte som gjøres i saker om barne bortføring, jf. lov om stans i utbetalinga av offentlege ytingar og barnebidrag når ein av foreldra har bortført eit barn til utlandet med tilhørende forskrift.⁷⁵ Formålet med loven er å fremme rask tilbakeføring av barn som er bortført til utlandet og å forebygge slik bortføring. Utvalget har ikke hatt anledning til å vurdere et slikt tiltak i saker om barn som er ufrivillig etterlatt i utlandet, men anbefaler at det vurderes nærmere.

⁷⁵ Lov 6. juni 2014 nr. 19 om stans i utbetalinga av offentlege ytingar og barnebidrag når ein av foreldra har bortført eit barn til utlandet. Forskrift 1. juli 2015 nr. 847 om stans i utbetalinga av offentlege ytingar og barnebidrag når ein av foreldra har bortført eit barn til utlandet.

Kapittel 32

Midlertidig verge for barn ufrivillig etterlatt i utlandet

32.1 Innledning

Mandatet ber utvalget vurdere «om 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», jf. mandatets punkt c, femte kulepunkt. I mandatet framgår det at utvalget skal se hen til relevant utredningsarbeid, blant annet ekspertgrupperapporten «Det var ikke bare ferie» fra 2020. Ekspertgruppa anbefaler blant annet at det i arbeidet ses hen til nederlandske ordning med oppnevning av verge.

Mandatet har ikke presisert hva det legger i at «barnet oppholder seg i utlandet mot sin vilje». Barn og unge som utsettes for ufrivillig utenlandsopphold er en mangfoldig gruppe med ulike behov. Både barnets alder ved utreise, varigheten på oppholdet, hensikten med oppholdet og hva barnet har opplevd vil være varierende. Noen barn bor sammen med begge foreldre i utlandet, mens andre bor der med bare én av foreldrene. Enkelte barn bor hos slekt eller venner, på institusjon eller internatskole. Noen barn kan ha vært etterlatt av foreldrene sine flere ganger og over lang tid uten at barna har hatt mulighet til retur til Norge. Hva slags oppholdsstatus barnet har i Norge kan også variere. Barnet kan for eksempel ha en midlertidig tillatelse som er løpt ut, en permanent oppholdstillatelse som er bortfalt, være norsk statsborger eller ha dobbelt statsborgerskap. Utvalget legger til grunn at behovet for en midlertidig verge særlig skal vurderes for barn som oppholder seg ufrivillig i utlandet uten en forelder med foreldreansvar. Videre legger utvalget til grunn at det skal vurderes om barn som blir utsatt for skadelig utenlandsopphold, uavhengig av om foreldrene også oppholder seg i utlandet med barnet, bør få oppnevnt en midlertidig verge.

Utvalget benytter formuleringen *midlertidig verge* i stedet for formuleringen *setteverge*, som benyttes i mandatet. Formuleringen midlertidig verge er begrepet som anvendes i vergemålsloven

for vergemål som strekker seg over en kortere tidsperiode, jf. vergemålsloven §§ 16 og 27.

32.2 Gjeldende rett

32.2.1 Grunnloven og menneskerettslige forpliktelser

Foreldres ansvar, rettigheter og plikter overfor egne barn, herunder å bestemme hvor barnet skal bo, nyter vern etter Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 om retten til respekt for familieliv. Myndighetenes plikt til å respektere forelderens ansvar overfor barnet, kommer til uttrykk blant annet i FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) artikkel 5, 14 og 18. Barnekonvensjonen artikkel 14 nr. 2 forplikter myndighetene til å «respektere foreldrenes, eventuelt vergenes, rett og plikt til å veilede barnet om utøvelsen av hans eller hennes rettigheter på en måte som er i samsvar med barnets gradvise utvikling».

Foreldrenes rett til å bestemme over barnet gjelder imidlertid ikke ubegrenset. Se kapittel 20 om barnelovens regulering av foreldreansvarets innhold og kapittel 26 om barns rett til medvirkning og selvbestemmelse i saker om utenlandsopphold.

EMK artikkel 8 nr. 2 åpner for å gjøre inngrep i foreldrenes rettigheter dersom inngrepet har tilstrekkelig hjemmel i lov, ivaretar ett eller flere legitime formål og er nødvendig og forholdsmessig. Barnets behov for vern og beskyttelse mot atferd som truer dets helse, utvikling og fysiske og psykiske integritet er et legitimt formål som kan begrunne begrensninger i foreldrenes rettigheter.¹ Dette må ses i sammenheng med at det er et bærende hensyn i barnekonvensjonen at barnets beste skal «komme i første rekke», jf. artikkel 1. Dette gjelder også for avgjørelser som foreldre treffer på vegne av barnet.

¹ Les mer om de enkelte rettighetene i punkt 5.3.9.

32.2.2 Forholdet mellom foreldreansvar og vergemål

Skillet mellom foreldreansvar og vergeansvar er sentralt for å forstå betydningen av vergemålslovens regler for barn og unge i saker om ufrivillige og skadelige utenlandsopphold.

Fram til fylt 18 år er det som regel foreldre med foreldreansvar som opptrer på vegne av barnet. Foreldrene bestemmer over barnets personlige og økonomiske forhold, men disse beføyelsene er regulert i to ulike lover, henholdsvis barnelova og vergemålsloven. Barnets personlige forhold faller inn under *foreldreansvar* etter barnelova, og omfatter en rekke beføyelser om blant annet å bestemme barnets bosted, flytting til utlandet, religion, medisinsk behandling og skolevalg. En forelder kan derfor i medhold av foreldreansvaret bestemme at barnet skal bo i utlandet med de begrensningene som er omtalt ovenfor. Barnets økonomiske forhold faller derimot under *vergeansvaret*. Som regel er det foreldre som både har foreldreansvaret og vergeansvaret, og derfor er skillet mellom foreldreansvaret og vergeansvaret lite synlig i praksis.²

Lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven) gir regler om personer under vergemål, deres adgang til å foreta rettslige handlinger og vergens kompetanse til å foreta rettslige handlinger på vegne av den vergetrengende. Lovens regler om verge for mindreårige gjelder i den utstrekning kompetansen ikke omfattes av foreldreansvaret etter barnelova.³

Vergemålsloven gir hjemler for å oppnevne ny eller midlertidig verge for en mindreårig i nærmere bestemte tilfeller. Hvilke oppgaver vergen får, avhenger av oppnevningens grunnlaget.

Etter vergemålsloven § 16 skal statsforvalteren oppnevne en ny eller midlertidig verge dersom den mindreårige er «uten fungerende verge», jf. bestemmelsens andre punktum. Forarbeidene nevner for eksempel tilfeller der begge foreldrene er døde, forsvunnet eller er mindreårige.⁴ Dersom barnet blir uten verge etter at foreldrene er fratatt foreldreansvaret oppnevnes også ny verge etter bestemmelsen, jf. barnevernsloven § 5-8 andre ledd om barnevernets plikt til å informere statsforvalteren om behovet for ny verge. Bestemmelsen omfatter også tilfeller der barnets foreldre midler-

tidig er ute av stand til å fungere som verge, for eksempel på grunn av sykdom eller inhabilitet.⁵ I slike tilfeller får den oppnevnte vergen kompetanse til å utføre oppgaver som ligger til foreldreansvar, jf. lovens § 17 andre ledd. Vilkåret «uten fungerende verge» praktiseres strengt, og det er ikke tilstrekkelig at foreldre tar beslutninger som oppfattes ufornuftige eller skadelige for den mindreårige.⁶

Etter vergemålsloven § 19 første ledd kan retten etter begjæring fra statsforvalteren frata *vergemålet* fra den med foreldreansvar dersom «hensynet til den mindreåriges beste tilsier det». I forarbeidene nevnes det som eksempel tilfeller der det er et høyt konfliktnivå mellom vergene.⁷ Når foreldrene er fratatt vergeansvaret, skal statsforvalteren oppnevne en ny eller midlertidig verge etter vergemålsloven § 16 andre punktum. Den oppnevnte vergen vil kunne ta avgjørelser om økonomiske forhold som ligger under vergeansvaret. Den oppnevnte vergen vil imidlertid ikke kunne hente et barn som er i utlandet uten forelder med foreldreansvar. Dette er fordi foreldrene som fratras vergeansvaret, beholder beføyelser som ligger til foreldreansvar, som også inkluderer avgjørelser om hvor barnet skal bo.⁸

Det finnes også hjemler i særlovgivning som åpner for at det oppnevnes en verge med et begrenset mandat til å utføre nærmere bestemte oppgaver. Se for eksempel barnelova § 18 (om setteverge når mor ikke oppgir hvem som er far til barnet mv.), utlendingsloven § 81 (om verge ved høring av barn) og straffeprosessloven § 83 (om partsrettigheter) og § 11 andre ledd i konfliktrådsloven (om samtykke til konfliktrådsbehandling).

32.2.3 Oppnevning av verge når barnet oppholder seg i utlandet

Vergemålslovens virkeområde innebærer at loven som hovedregel gjelder for personer som har sitt vanlige bosted i Norge, uavhengig av statsborgerskap. Dette står ikke eksplisitt i lovteksten, men framgår forutsetningsvis av vergemålsloven § 98. Bestemmelsen lyder:

Om en norsk statsborger har flyttet fra Norge, kan sak etter loven her i særlige tilfeller behandles av statsforvalteren der personen hadde sin siste bopel i Norge.

² Se nærmere NOU 2020: 14 punkt 10.4 for en oversikt over kompetansefordeling mellom verge og den eller de med foreldreansvar.

³ Vergemålsloven § 1 første ledd siste punktum.

⁴ Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) merknader til § 16.

⁵ Ibid.

⁶ Innspill fra Statens Sivilrettsforvaltning.

⁷ Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) punkt 3.6.4.

⁸ Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) merknader til § 19.

Lovens § 98 er en snever unntaksregel som i «særlige tilfeller» gir vergemålsmyndighetene kompetanse, men ikke plikt, til å oppnevne verge for en utvandret norsk borger, slik at vedkommende får ivaretatt sine interesser i Norge. I forarbeidene uttales det:

I Norge legges bopel til grunn for tilknytning til riket, og ikke statsborgerskap. Personer som har flyttet fra riket, har dermed i utgangspunktet ikke rett til bistand fra vergemålsmyndighetene. Utflyttede norske statsborgere erfarer fra tid til annen at de heller ikke får slik bistand i bostedslandet siden de ikke er statsborgere i bostedslandet. Det foreslås derfor at fylkesmannen [nå statsforvalteren] der personen sist hadde bopel i riket, i særlige tilfeller skal ha kompetanse, men ikke plikt, til å behandle saken. I vurderingen bør det legges vekt på om forholdene er slik at fylkesmannen [nå statsforvalteren] vil være i stand til å utøve sine oppgaver etter loven til tross for at personen er utflyttet, om personen kan få nødvendig bistand i bostedslandet, om personen har fast eiendom i Norge, eller om det er andre forhold som taler for at det skal kunne opprettes vergemål i Norge. Et slikt forhold kan være at fylkesmannen [nå statsforvalteren] vil være best egnet til å vurdere personens interesser, jf. Haagkonvensjonen 13. januar 2000 om internasjonal beskyttelse av voksne artikkel 7.⁹

Et midlertidig opphold i utlandet vil ikke innebære at et barn med norsk statsborgerskap mister sin bopel i Norge. Kompetansen til å oppnevne verge er lagt til myndighetene i den stat hvor den vergetrengende har sitt vanlige bosted («habitual residence»)¹⁰. Se kapittel 31 der jurisdiksjonsregler i Haagkonvensjonen 1996 omtales.

Statsforvalteren i Oslo og Viken har gitt utvalget innspill om at de har tolket bestemmelsen utvidende i enkeltsaker, slik at den har fått anvendelse i saker der barnet aldri har bodd i Norge og barnets vanlige bosted har vært i et land som Norge ikke har konvensjonsforpliktelse overfor. Et eksempel Statsforvalteren viser til er hvor et norsk barn har hatt behov for bistand fra en midlertidig verge i en straffesak i Norge. Statsforvalteren vurderte da at det forelå et «særlig tilfelle». Et annet eksempel er sak hvor det ble oppnevnt

midlertidig verge for et norsk barn i en sak om søknad om pass ved norsk utenriksstasjon.¹¹ Barnet var bosatt i et land som ikke hadde ratifisert Haagkonvensjonen av 1996 og hadde aldri bodd i Norge. Statsforvalteren mente at det forelå et «særlig tilfelle» fordi norske myndigheter ikke ville anerkjenne den utenlandske vergeoppnevnelser ved søknad om pass.¹²

32.3 Behov og problemstillinger

Barn og unge under 18 år som er ufrivillig i utlandet kan ha store utfordringer med å returnere til Norge. Barnet er som regel avhengig av samtykke fra forelderen med foreldreansvar for å få utstedt pass og for å kunne forlate oppholdslandet. Dette gjelder særlig i de tilfeller barnet oppholder seg i et land hvor det er statsborger, og oppholdslandets lovgivning stiller krav om forelderens samtykke for at barnet kan forlate landet, uavhengig av om barnet også er norsk statsborger (dobbel statsborgerskap). Barnet kan også være fratatt pass og ID-papirer, mobiltelefon, penger og bankkort og dermed ha behov for hjelp og bistand til å ordne hjemreisen.

Når barn under 18 år kommer i kontakt med norske myndigheter og ber om bistand for å returnere til Norge, er det flere forhold som må kartlegges, blant annet statsborgerskap og oppholdsstatus i Norge, hvem som har foreldreansvaret, om barnet er registrert bosatt i Norge eller meldt utflyttet.¹³ For barnet kan det være risikofyllt og vanskelig å ordne det praktiske, slik som søknad om pass, oppholdstillatelse og kontakt med barnevernet.¹⁴ I noen alvorlige saker kan barnet risikere represalier dersom det blir kjent at det har kontakt med norske myndigheter og hjelpere.¹⁵ Dette innebærer at bistanden fra norske myndigheter må skje med forsiktighet og uten at foreldrene alltid er involvert. Dette var bakgrunnen for at ekspertgrupperapporten «Det var ikke bare ferie», anbefalte at barn og unge under 18 år bør få oppnevnt en midlertidig verge dersom de oppholder seg i utlandet mot sin vilje og foreldrene ikke vil hjelpe dem tilbake. Ekspertgruppa skriver som begrunnelse for sin anbefaling:

¹¹ Innspill fra Statsforvalteren i Oslo og Viken, 5. oktober 2023.

¹² Ibid.

¹³ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.2.6.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

⁹ Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) merknader til § 98.

¹⁰ Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) punkt 9.2.4 og Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.3.1.

Ekspertgruppa har sett eksempler på at hvilken type bistand de unge mottar når hjelpeapparatet kobles på, varierer ut fra sakens karakter og den skjønnsmessige 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 om 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.¹⁶

Statsforvalteren i Oslo og Viken har gitt utvalget innspill om at det er behov for å tydeliggjøre når norske vergemålsmyndigheter har jurisdiksjon til å behandle saker som involverer barn som befinner seg i utlandet. Dersom det skal oppnevnes midlertidig verge for å bistå barn som er utsatt for ufrivillig utenlandsopphold, mener Statsforvalteren i Oslo og Viken at det må være gitt egen lovhjemmel for dette, ettersom vilkårene i vergemålsloven § 16 om oppnevning av verge normalt ikke vil være oppfylt i disse sakene. Det er ifølge Statsforvalteren også behov for å vurdere hvilket mandat den midlertidige vergen skal ha, om det skal være et avgrenset mandat eller om vergen skal kunne ta alle avgjørelser som ligger til vergeansvaret og eventuelt foreldreansvaret. I denne vurderingen mener Statsforvalteren at hensynet til barnets beste må veies opp mot det inngrepet vergeoppnevningen utgjør overfor foreldrene. Statsforvalteren framhever at vergen aldri vil kunne ha som mandat å utøve omsorg, og at vergen heller ikke bør gis i oppgave å beslutte hvor barnet skal bo. Andre oppgaver som å reise ut for å hente barnet, ligger i dag utenfor vergens kompetanse.

Om hvilke oppgaver en midlertidig verge kan ha overfor et barn i utlandet, oppgir Statsforvalteren følgende:

- søke om pass,
- forvalte barnets inntekt og eventuelle midler under 2 G12 (se vergemålsloven §§ 37 første ledd, 48 og 49),
- påse at barnet får den hjelpen hen har krav på av norske myndigheter og eventuelt klage på barnets vegne,

- høre barnet (se vergemålsloven § 17 fjerde ledd),
- ivareta barnets interesser i eventuell straffesak,
- ha en koordinerende rolle opp mot norske og utenlandske myndigheter,
- søke om oppholdstillatelse,
- ta avgjørelser overfor advokaten dersom barnet har rett til advokathjelp.

32.4 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

32.4.1 Utvalgets vurdering av behovet

Med bakgrunn i problembeskrivelsen ovenfor, har utvalget identifisert to overordnede behov barn og unge har når de er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje.

Det første behovet er knyttet til rettslige handlinger som klart ligger til foreldreansvaret, som å bistå barnet med å søke om oppholdstillatelse, bistå barnet med å få utstedt pass, samt samtykke til at barnet reiser med fly ut av oppholdslandet uten en forelder med foreldreansvar. Videre kan det være behov for hjelp og bistand til søknad om refusjon av reiseutgifter, som ligger i grenselandet mellom foreldreansvaret og vergeansvaret.¹⁷

Det andre behovet er knyttet til oppgaven som en støtte og pådriver i barnets sak. Barnet har behov for en støttekontakt og pådriver i saken, blant annet for å koble på relevante myndigheter, gi det utsatte barnet informasjon om sine rettigheter, bidra til trygg kommunikasjon med hjelpeapparatet, sikre at barnet blir hørt i prosessen og være en følgeperson ved retur til Norge.

Et overordnet spørsmål er om en ordning med oppnevning av midlertidig verge kan bidra til å bedre situasjonen for disse barna og lette arbeidet med å få dem tilbake til Norge.

32.4.2 Bør det innføres en ordning med midlertidig verge?

Utvalget er usikre på om det bør innføres en ordning med midlertidig verge til barn som er utsatt for ufrivillig utenlandsopphold der foreldrene ikke vil hjelpe dem tilbake.

Utvalget er ikke i tvil om at god koordinering og et sikkert system som følger opp utsatte barn og

¹⁶ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 6.12.

¹⁷ Det er uklart om en utsatt kan fremme søknad om refusjon, eller om det er utenriksstasjonen som fremmer et slikt krav.

unge er avgjørende for at de skal få trygg og god oppfølging og hjelp. Utvalget er imidlertid usikre på om en verge nødvendigvis vil være det riktige tiltaket i denne sammenheng. Saker med barn og unge som er utsatt for ufrivillig utenlandsopphold omhandler et kompleks regelverk, barna kan være utsatt for stor risiko og hovedutfordringen med disse sakene er ikke nødvendigvis at barnet ikke har en verge som kan ivareta deres interesser etter vergemålsloven. Barna kan ha behov for en kontaktperson som er tilgjengelig når barnet selv har mulighet til å ta kontakt. Barnet kan leve under et svært strengt regime, som innebærer at barnet må benytte anledningen når den byr seg til å ta kontakt med hjelpere. Da er det viktig at «noen» som kjenner saken er tilgjengelig.

Flere aktører har pekt på at det også kan være sikkerhetsmessige grunner som innebærer at det skal utvises forsiktighet med å oppnevne verge i denne type saker. Både spesialutsendingene ved ambassaden og Kompetanseteamet har overfor utvalget pekt på at trygg kommunikasjon er essensielt for å bygge tillit i møte med den mindreårige som tar kontakt. I flere av sakene de har jobbet med, var det risikofylt for den utsatte å ta kontakt med utenriksstasjonen, og hjelpeapparatet måtte foreta risikovurderinger knyttet til hvilken kontakt de kunne ha med den unge og hvordan denne kontakten kunne foregå. Det kreves innsikt og kompetanse om kulturen, familiestrukturer i landet barnet befinner seg i og generell landkunnskap for å forstå hvilken risiko den unge utsetter seg for ved å be om hjelp. I årsrapport 2022 fra en av spesialutsendingene framgår:

De aller fleste sakene er av nokså alvorlig karakter når utsatte går til det skritt å kontakte ambassaden (evt. via hjelpeapparatet i Norge). Som regel har da den ene forelderen fratatt barna og/eller ektefellen deres pass under opphold i opprinnelseslandet. Situasjonen er da allerede blitt nokså fastlåst og det er begrensede muligheter for den utsatte til å komme seg i posisjon til å bli hjulpet. I tillegg kommer gjerne en trusselsituasjon som gjør at den utsatte opplever det som risikabelt å ha kontakt med norske myndigheter.¹⁸

Spesialutsendingene forteller at de ofte har dialog med den utsatte over tid, og de bistår den unge i å planlegge hvordan komme tilbake til Norge, samt støtter den unge ved utfordringer som oppstår

¹⁸ Årsrapport spesialutsending for integrering ved ambassaden 2022.

fram til en hjemreise kan muliggjøres. Noen av spesialutsendingene var skeptiske til at en verge skulle inn og kommunisere med den utsatte når den unge var i utlandet, blant annet på grunn av behov for kompetanse og forståelse for barnets sikkerhetssituasjon.

Ekspertgruppa anbefaler i sin rapport at mindreårige som er etterlatt i utlandet og strever med å få bistand fra myndighetene, får oppnevnt en verge som kan «peke på hvilke rettigheter den unge har i et juridisk vanskelig landskap».¹⁹ Den unge kan ha behov for juridisk rådgivning for å vurdere mulighetene til å komme tilbake til Norge, bistand til å kontakte ulike hjelpeinstanser samt generell veiledning om rettighetene den mindreårige har.

Utvalget er enig i at disse sakene ofte befinner seg i et juridisk vanskelig landskap. Sakene krever ofte samarbeid mellom flere ulike instanser, og for en mindreårig kan det være krevende å vite hvilke rettigheter vedkommende har og hvem hen skal henvende seg til. Utvalget anbefaler likevel ikke at det oppnevnes verge med mandat om å veilede barn og unge etterlatt i utlandet om deres rettigheter i saken. Begrunnelsen er at det vil være krevende å finne verger med *tilstrekkelig kompetanse* til å veilede den unge om sine rettigheter i slike saker. Feil råd kan få store følger og utsette den unge for sikkerhetsrisiko. Sakene er komplekse, og det kreves kunnskap om flere juridiske forhold på tvers av sektorer og hjelpetjenester (f.eks. reglene om utstedelse av pass, oppholdstillatelse og barnevern), kunnskap om reglene og kulturen i landet der barnet befinner seg, jurisdiksjonsregler, hjelpeinstansenes kompetanse og rolle og forståelse for konsulær bistand. En verge har ikke forutsetninger til å tilby juridisk rådgivning, med mindre vergen er advokat med særlig kompetanse på feltet, og den aktuelle juridiske problemstillingen ligger innenfor vergens mandat. Dette utgangspunktet er også lagt til grunn i Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv 1/2017 om fri rettshjelp.²⁰ Utvalget foreslår derfor i kapittel 33 at mindreårige som oppholder seg i utlandet mot sin vilje, får rettshjelp av advokater med tilstrekkelig kompetanse på saker om skadelige og ufrivillige utenlandsopphold. Den foreslåtte rettshjelpen kommer *i tillegg* til veiledningen de unge kan få fra Spesialutsendingene for integrering ved utenriksstasjonen, eventuelt annet ambassadepersonell der det ikke er spesialutsendinger.

¹⁹ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet 2020: punkt 6.12.

²⁰ Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv SRF-1/2017 punkt 7.

Ekspertgruppa anbefaler at det oppnevnes verge til barn slik at «unge som strever med å få bistand fra myndighetene har en nøytral person som kan tale deres sak», og at dette er viktig «der-som den unge [...] ikke får søkt om og/eller innvilget nødpass».²¹ Det er uklart for utvalget om ekspertgruppa mener vergen skal ha en pådriverrolle, eller en samtykkekompetanse i slike tilfeller.

Utvalget anbefaler ikke at det innføres en ordning hvor det oppnevnes en verge som kan samtykke til at det utstedes reisedokumenter til tilbakeholdte barn, eller kompetanse til å klage på avgjørelsen på vegne av barnet. Avgjørelser om passutstedelse til barn under 18 år er lagt til foreldreansvaret, jf. passloven § 4 første ledd første punktum. I passloven er det gitt en snever adgang til å utstede pass uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar når det foreligger fare for liv og helse, eller når passutstedelsen er åpenbart ubetenkelig, jf. passloven § 4 tredje ledd. En eventuell utvidelse av adgangen til å utstede reisedokumenter, må vurderes og foretas i passloven. Når utenriksstasjonen utsteder reisedokumenter til en mindreårig begrunnet i fare for barnets liv og helse, forutsettes det at barnet også må kunne reise tilbake til Norge. Der barnet har dobbelt statsborgerskap, og er statsborger i oppholdslandet, kan oppholdslandets regler om utreise for mindreårige sette begrensninger for den enkeltes mulighet til å returnere. I de landene der det er påkrevd at far samtykker til utreise, er det lite trolig at en avgjørelse fra norske myndigheter som gir en verge kompetanse til å samtykke til utenlandsreise vil aksepteres. Utvalget foreslår at barnet i stedet gis mulighet til fri rettshjelp i slike tilfeller, se nærmere kapittel 31.

Utvalget anbefaler heller ikke at det oppnevnes en verge når en mindreårig søker om oppholdstillatelse for å returnere til Norge. Dersom det innføres en mer formell ordning hvor barn kan søke om oppholdstillatelse uten samtykke fra foreldrene, kan det vurderes om det også er hensiktsmessig å oppnevne en verge som kan være til stede når barnet blir hørt, jf. utlendingsforskriften § 17-3 andre ledd, jf. utlendingsloven § 81 tredje og fjerde ledd. Eventuelt kan også en advokat fungere som barnets fullmektig i samtale med utlendingsmyndighetene, jf. samme bestemmelser. Se kapittel 30 om oppholdstillatelse for personer som er holdt tilbake i utlandet mot deres vilje.

Etter utvalgets oppfatning er det en viktig uløst oppgave å sikre et system hvor barnet faktisk kan

møtes av en trygg person og følges på reisen tilbake til Norge. I de tilfeller det kompetente organet har truffet en avgjørelse om at barnet skal returnere til Norge, og det ikke er i strid med oppholdslandets lovgivning å hente barnet hjem, bør det oppnevnes en verge som kan bistå barnet ved gjennomføring av returreisen. Vergen får ikke kompetanse til å samtykke til selve reisen, men utstyres med fullmakt til å følge barnet under reisen slik at barnet ikke overlates til seg selv. Dette kan reguleres i særlovgivning, for eksempel i barnelova.

Et alternativ til oppnevning av midlertidig verge for barnet, kan være en koordinerende enhet som har det overordnede ansvaret for saken. Dette vil etter utvalgets vurdering være bedre egnet til å sørge for at de riktige instanser kontaktes og at saken følges opp og ikke avsluttes uten at de tilgjengelige løsningene er forsøkt, uavhengig av hvem barnet har henvendt seg til i første omgang. En slik løsning vil i større grad sikre at like saker behandles likt og at de riktige instanser kobles på. Kompetanseteamet gir veiledning i saker om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll, som også omfatter saker om ufrivillige utenlandsopphold. Utvalget anbefaler at det vurderes å utvide Kompetanseteamets mandat, slik at teamet får en slik koordinerende rolle. Det er også i tråd med Oslo Economics' rapport *Kommunenes erfaring med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*, hvor det framgår 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».²²

32.4.3 Oppnevning av verge etter nederlandsk modell

Utvalget har også sett hen til den nederlandske ordningen og ser flere fordeler med den. Den nederlandske vergeordningen er knyttet til et større formalisert system for å bringe barnet tilbake til Nederland. Se omtale i kapittel 31. Blant annet er midlertidig vergemål påkrevd for at barnet kan få et nytt pass uten foreldrenes samtykke, og for å kunne gjennomføre returreisen. Unge mellom 16 og 17 år kan be domstolen om tillatelse til å gjennomføre reisen uten forelderens samtykke. Utvalget anbefaler at det ses hen til den nederlandske helhetlige ordningen med å hjelpe barn hjem, hvor vergeordningen inngår som en del av systemet, se anbefalingen i kapittel 31.

²¹ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 6.12.

²² Oslo Economics 2019: side 62.

Kapittel 33

Fri rettshjelp – ufrivillig utenlandsopphold

33.1 Innledning

Mandatet ber utvalget vurdere «om unge over 18 år bør få fri rettshjelp/advokatbistand dersom de oppholder seg i utlandet mot sin vilje».

For å undersøke rettshjelpsbehovene til personer som oppholder seg i utlandet mot sin vilje, har utvalget tatt utgangspunkt i Ekspertgruppas rapport «Det var ikke bare ferie».¹ Utvalget har også innhentet innspill og gjennomgått relevant forskningslitteratur. Utvalget har på denne bakgrunnen identifisert to hovedproblemstillinger som skal behandles i dette kapitlet.

Den første problemstillingen er om personer som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, har behov for fri rettshjelp. Dette er også et spørsmål om de utsattes eventuelle rettshjelpsbehov er tilstrekkelig dekket gjennom eksisterende ordninger, slik som konsulær bistand, bistand fra Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og forvaltningens veiledningsplikt for øvrig. Dersom de utsattes eventuelle rettshjelpsbehov ikke er dekket av eksisterende ordninger, er spørsmålet hvordan rettshjelpsbehovet for denne gruppen best kan dekkes.

Den andre problemstillingen er om personer under 18 år bør få fri rettshjelp på lik linje med voksne utsatte. Mandatet ber utvalget vurdere om «unge over 18 år» bør få fri rettshjelp. Lest i sammenheng med mandatets punkt om å vurdere «om unge under 18 år bør få oppnevnt en setteverge dersom de oppholder seg i utlandet», er utvalgets oppfatning at mandatet legger til grunn at en setteverge vil kunne dekke rettshjelpsbehovene for personer under 18 år.

Utvalget tar utgangspunktet i at en setteverge (heretter midlertidig verge) ikke er en erstatning for rettshjelp. I Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv SRF-1/2017 om fri rettshjelp, blir også en slik forståelse lagt til grunn. Det framgår av rundskrivet at det ikke kan forventes at vergen skal gi

¹ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020.

bistand av juridisk karakter til den vergetrengende, med mindre vergen er advokat og den aktuelle juridiske problemstillingen ligger innenfor vergens mandat.² I dette kapitlet vurderer derfor utvalget om det kan gis rettshjelp for både mindreårige og myndige personer som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje. Utvalget behandler også rettslige problemstillinger som kan oppstå i forbindelse med rettshjelp som gis til mindreårige og forholdet til vergemål.

Utvalget har i sine vurderinger sett hen til rettshjelpsutvalgets forslag i NOU 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)*.

33.2 Behov og problemstillinger

Ekspertgrupperapporten «Det var ikke bare ferie», mottatte innspill og en gjennomgang av forskning, litteratur og andre kilder, viser at personer som oppholder seg i utlandet mot sin vilje kan ha behov for hjelp og bistand til et vidt spekter av oppgaver. De utsatte kan ha behov for bistand med å skaffe nytt pass, ny oppholdstillatelse, vurdere forhold av betydning for anmeldelse, økonomisk støtte til å kjøpe billetter til hjemreise, trygg kommunikasjon med hjelpeapparatet, trygg transport til ambassaden, følgesperson ved retur, et trygt sted å oppholde seg under saksbehandlingen, en godt koordinert retur og å bli møtt og ivaretatt ved ankomst i Norge.³

Barn som etterlates i utlandet uten en forelder med foreldreansvar, er en særlig sårbar gruppe. Utenlandsoppholdet kan være skadelig for barnet og medføre alvorlig fare for liv og helse. Barnet kan være utsatt for alvorlige straffbare handlinger slik som tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, fri-

² Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv SRF-1/2017 punkt 6.5.2.

³ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020; Kompetanseteamets presentasjon til lovutvalget; innspill fra Multikulturelt initiativ ressursnettverk (MiR).

hetsberøvelse, tvang og vold. Når foreldre med foreldreansvar bidrar aktivt eller passivt til å holde barnet i utlandet mot sin vilje, vil barnet stå i et sterkt avhengighetsforhold til foreldrene og ha begrensede muligheter til å få hjelp fra norske myndigheter. Både barn og unge kan oppleve at de ikke kan si sin mening, og frykte for konsekvensene av å gå imot familiens vilje.⁴ De utsatte kan ha et akutt behov for hjelp og rådgivning for å ivareta og håndheve sine grunnleggende rettigheter.

Noe av bistanden de utsatte har behov for, dekkes i dag gjennom konsulær bistand, bistand fra Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og av forvaltningens veiledningsplikt for øvrig. Erfaringene fra ekspertgrupperapporten «Det var ikke bare ferie» viser imidlertid et stort udekket behov. Det blir vist til at det er usikkerhet i førstelinjetjenesten om hvordan saker om ufrivillige utenlandsopphold bør håndteres, hvilke instanser som bør varsles og hvordan ulike instanser bør samarbeide.⁵ Tjenesteapparatet opplever også at det er utfordrende å ha oversikt over hvilke aktuelle og rettslige utfordringer denne type saker reiser.⁶ Ekspertgruppa har også rapportert om tilfeller der det har vært vanskelig for politiet å komme i kontakt med etterlatte unge i utlandet, noe som gjør det vanskelig å etterforske saken.⁷ Ekspertgruppa har videre pekt på at det er behov for en sentralisert enhet som håndterer saker om ufrivillige utenlandsopphold.⁸ Også rapporten «Kommunenes erfaring med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje», har pekt på tilsvarende behov.⁹

33.3 Gjeldende rett

33.3.1 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Retten til en rettferdig rettergang er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti og følger av Grunnloven § 95, EMK artikkel 6 og SP artikkel 14. Bestemmelsene gjelder både i straffesaker og i sivile saker, og omfatter blant annet retten til advo-

katbistand. I forarbeidene til Grunnloven § 95 blir hovedinnholdet i retten til en rettferdig rettergang oppsummert:

Retten til en rettferdig rettergang vil arte seg forskjellig alt etter som det er tale om sivile saker eller straffesaker, men de sentrale elementene i en rettferdig rettergang kan i hovedtrekk likevel sies å være følgende: Retten til å la seg representere av advokat, retten til å bli kjent med anklagene mot seg, retten til å forsvare seg mot anklagene (kontradiksjon), retten til tilstrekkelig tid til å forberede sitt forsvare, retten til å føre og eksaminere vitner, retten til tolk, retten til offentlig rettergang, retten til begrunnelse for avgjørelsen, retten til anke, og retten til å få saken prøvet for en uavhengig og upartisk domstol med habile dommere innen rimelig tid.¹⁰

Siden den økonomiske belastningen ved rettslige prosesser kan utgjøre et faktisk hinder for individet til få håndhevet sine rettigheter eller få prøvd sin sak for en domstol, kan tilgang til fri retts hjelp være nødvendig for at staten skal anses å oppfylle rettssikkerhetsgarantier etter Grunnloven og de ovennevnte konvensjonene. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i *Airey mot Ireland* pekt på at EMK «is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective».¹¹

Grunnloven § 95, EMK artikkel 6 og SP artikkel 14 retter seg mot «enhver», som innebærer at retten til en rettferdig rettergang gjelder uavhengig av den enkeltes alder og oppholdsstatus. Retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 er ikke absolutt, og bestemmelsen åpner for at det kan gjøres innskrenkninger dersom dette ivaretar et legitimt formål, er egnet til å oppnå formålet og ikke rammer uforholdsmessig.¹² Staten kan begrense tilgangen på fri retts hjelp ved økonomisk behovsprøving eller siling av saker som åpenbart ikke kan føre frem.¹³ Innskrenkingene kan imidlertid ikke være så vidtgående at de undergraver selve kjernen i retten til rettferdig rettergang etter artikkel 6.

I sivile saker er utgangspunktet er at EMK artikkel 6 ikke gir et ubetinget krav på fri retts-

⁴ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.1.

⁵ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.2.3.

⁶ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.2.4.

⁷ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 5.2.5.

⁸ Ibid.

⁹ Oslo Economics 2019: side 62.

¹⁰ Dokument 16 (2011–2012) punkt 23.1.

¹¹ *Airey mot Irland* 9. oktober 1979, saksnr. 6289/73 (avsnitt 24).

¹² *Steel og Morris mot Storbritannia* 15. mai 2005, saksnr. 68416/01 (avsnitt 62).

¹³ *Steel og Morris mot Storbritannia* (avsnitt 60-62).

hjelp.¹⁴ Etter omstendighetene kan staten likevel ha en plikt til å gi støtte dersom rettshjelp er en nødvendig forutsetning for å oppfylle kravet til effektiv og rettferdig domstolsprøving etter EMK art. 6 nr. 1.¹⁵ Hvorvidt det foreligger en slik plikt, beror på en konkret vurdering av omstendighetene i saken, blant annet sakens betydning for klageren, sakens kompleksitet og klagerens mulighet til å representere seg selv.¹⁶

Haag-konvensjonen om den sivile prosess av 1. mars 1954 (sivilprosesskonvensjonen) artikkel 20 fastsetter at:

[...] borgere av enhver av de kontraherende stater [skal] ha samme adgang til fri rettshjelp i alle de øvrige kontraherende stater som landets egne borgere, under iaktakelse av lovgivningen i den stat hvor fri rettshjelp søkes.

Rettskjelp betyr i denne sammenheng fri sakførsel. Norge har sluttet seg til konvensjonen og er følgelig forpliktet til å gi fri sakførsel til utlendinger. For fritt rettsråd eksisterer det foreløpig ingen internasjonale konvensjoner.

33.3.2 Rettskjelpsordning etter rettskjelploven

Fri rettskjelp reguleres av lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettskjelp (rettskjelploven). Loven gjelder rettslig bistand i sivile saker. Rettskjelp i straffesaker er gitt i straffeprosessloven, og faller i utgangspunkt utenfor rettskjelploven.¹⁷

Det følger av rettskjelploven § 1 at formålet med loven er å «sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettskjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning». Rettskjelpsbehovet må som regel gjelde en konkret og aktuell tvist eller et krav.¹⁸ Generell orientering eller vurdering av mulige framtidige problemstillinger faller som regel utenfor.¹⁹

Rettskjelploven har en subsidiær karakter, som betyr at loven ikke omfatter bistand som dek-

kes av andre ordninger, eller som kan erstattes på annen måte, jf. lovens § 5. Dersom den enkeltes rettsbehov kan dekkes gjennom forvaltningens veiledningsplikt, konsulær bistand, eller privat forsikring, gis det ikke fri rettskjelp. Dersom den enkelte selv kan ivareta sine interesser, gis det heller ikke rettskjelp.²⁰

Rettskjelploven skiller mellom saker hvor det gis rettskjelp med og uten økonomiske vilkår (behovsprøvd og ikke-behovsprøvd rettskjelp).²¹ Rettskjelp uten behovsprøving betyr at mottakeren kan gis gratis rettskjelp uavhengig av sin inntekt og formue. Rettskjelp etter behovsprøving gis til personer som har inntekt og formue under bestemte grenser.²² Mottakeren av behovsprøvd rettskjelp må i utgangspunktet betale en egenandel av utgiftene til bistanden, jf. rettskjelploven § 9 og rettskjelpforskriften kapittel 2.²³

Fri rettskjelp gis som fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr, jf. lovens § 1 andre ledd. Skillet mellom fritt rettsråd og fri sakførsel følger i prinsippet grensen mellom saker i og utenfor rettergang.²⁴

Fritt rettsråd er rettskjelp utenfor rettergang (for eksempel domstolene og Barneverns- og helsenemnda) og er regulert i rettskjelplovens kapittel 2. Fritt rettsråd gis i utgangspunktet i form av en stykkpris, dvs. et bestemt antall timer med veiledning og hjelp i juridiske spørsmål, jf. stykkprisforskriften § 5 og rettskjelpforskriften § 3-4. Villkårene for å få fritt rettsråd er både av økonomisk og saklig art. Det sondres mellom prioriterte saker, der det gis fritt rettsråd i bestemte sakstyper, jf. lovens § 11 første og andre ledd, og uprioriterte saker der det unntaksvis kan gis bistand etter en konkret vurdering jf. § 11 tredje ledd. Bistanden dekker rådgivning fra en advokat i «anledning et aktuelt problem», i tillegg til andre «nødvendige utgifter til rådgivning», som typisk vil være utgifter til tolk og reise, jf. lovens § 14 første ledd.²⁵

¹⁴ *Airey mot Irland* (avsnitt 26).

¹⁵ *Airey mot Irland* (avsnitt 26); *P., C. og S. mot Storbritannia* 16. juli 2002, saksnr. 56547/00 (avsnitt 100); *McVicar mot Storbritannia* 7. august 2002, saksnr. 46311/99 (avsnitt 50).

¹⁶ *P., C. og S. mot Storbritannia* (avsnitt 100); *Steel og Morris mot Storbritannia* (avsnitt 61-72); *Airey mot Irland* (avsnitt 24); *McVicar mot Storbritannia* (avsnitt 53).

¹⁷ Ot.prp. nr. 35 (1979–80) punkt 6.2.1 og merknader til § 1.

¹⁸ Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv SRF-1/2017 punkt 2.1.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Rettskjelpsutvalget foreslo i NOU 2020: 5 at den nye rettskjelploven rendyrkes som en lov om behovsprøvd rettskjelp, mens reglene om rettskjelp uten behovsprøving tas inn i den aktuelle særlovgivningen, jf. NOU 2020: 5 punkt 9.2. Forslaget er til oppfølging i departementet.

²² Inntekts- og formuesgrensene er nærmere regulert i rettskjelpforskriften kapittel 1.

²³ Foreslått videreført i Prop. 124 L (2022–2023) punkt 8.5, men med visse modifikasjoner. Departementet foreslår å innføre prosentvise egenandeler som fastsettes på bakgrunn av mottakerens betalingsevne og som øker med betalingsevnen. Egenandelen betales ut fra de samlede advokatutgiftene i saken. Det foreslås at de med dårligst betalingsevne fortsatt skal være fritatt fra å betale egenandel.

²⁴ Ot.prp. nr. 91 (2003–2004) punkt 7.1.

Fri sakførsel er rettshjelp i sivile saker som behandles i alminnelige domstoler, særdomstolene og visse forvaltningsorganer, slik som Trygderetten og Barneverns- og helsenevnda. Reglene om fri sakførsel framgår av lovens kapittel 3. Det gis fri sakførsel uten behovsprøving etter lovens § 16 første ledd og § 17 tredje ledd, blant annet i saker om overprøving av vedtak om tvangstiltak, når det oppnevnes en advokat for en mindreårig etter barnelova § 61 første ledd nr.1 og i noen typer utlendingssaker. Det gis fri sakførsel etter behovsprøving i saker som er nevnt i bestemmelsens andre ledd, for eksempel i saker etter barnelova kapittel 5 til 8 om blant annet foreldreansvar, hvor barnet skal bo og flytting med barnet til utlandet. I andre saker enn de som er nevnt i lovens § 16 første og andre ledd kan det unntaksvis innvilges fri sakførsel dersom de økonomiske vilkårene er oppfylt og saken objektivt sett berører søkeren i særlig sterk grad.²⁶

Rettshjelploven gjelder for både norske og utenlandske borgere. Norge har sluttet seg til Haag-konvensjonen om den sivile prosess av 1. mars 1954, og utlendinger har dermed rett til fri sakførsel etter de samme reglene som norske borgere.²⁷ Også i saker hvor det søkes om fritt rettsråd behandles utlendinger som er bosatt i Norge på samme måte som norske borgere, selv om det ikke foreligger en folkerettslig forpliktelse til å sikre tilgang til rettsråd for utlendinger.²⁸

Som regel er det statsforvalteren eller domstolen som avgjør søknader om fri rettshjelp.²⁹ Alle offentlige organer har et ansvar for å gi veiledning til de private parter om hvordan de kan skaffe seg juridisk bistand og om adgangen til fri rettshjelp, jf. forvaltningsloven § 11. Advokater og andre som kan gi fri rettshjelp, har også plikt til å orientere klienten om muligheten for å søke fri rettshjelp, jf. rettshjelploven § 2 andre ledd.

En avgjørelse om fri rettshjelp gis som et enkeltvedtak. Vedtak etter rettshjelploven kan etter rettshjelploven § 26 påklages til Statens sivilrettsforvaltning. Statens sivilrettsforvaltnings vedtak kan ikke påklages. Avgjørelser om rettshjelp som er truffet av en domstol, kan ankes til overordnet domstol, jf. lovens § 27.

33.3.3 Rettshjelp når den utsatte oppholder seg i utlandet

Rettshjelploven regulerer ikke særskilt adgangen til fri rettshjelp i forbindelse med *ufrivillige utenlandsopphold*. Det er visse muligheter for rettshjelp gjennom lovens regler om fritt rettsråd og fri sakførsel, og gjennom reglene om bistandsadvokat etter straffeprosessloven kapittel 9 a. Det gis her en oversikt over noen av disse mulighetene.

En viktig forutsetning er at rettshjelpsbehovet må gjelde et oppdrag som det er naturlig at en advokat i Norge utfører, jf. rettshjelploven § 4 andre ledd. Det kreves med andre ord at den enkeltes behov har tilknytning til norske forhold, og at det er et behov for å bruke en advokat i Norge.³⁰ Dersom rettshjelpsbehovet har tilknytning til forhold i utlandet, behandles saken etter lovens § 12 om fritt rettsråd ved utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan.

Saker for en utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan

Personer som oppholder seg i utlandet, og som har en sak som behandles for *en utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan*, er i utgangspunktet henvist til å benytte seg av rettshjelpstilbudet i landet hvor saken pågår.³¹ I *barnebortføringsaker* gis det likevel, på visse vilkår, behovsprøvd rettshjelp etter rettshjelploven § 12 første ledd nr. 2.³² Rettshjelpen gis til forelderens som ønsker å få den mindreårige utsatte tilbake til Norge, ikke til den utsatte selv. I disse sakene er det opprettet en advokatliste som administreres av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. For andre saker kan det unntaksvis gis behovsprøvd fritt rettsråd etter rettshjelploven § 12 andre ledd. Dette gjelder for eksempel bistand til fornærmede i alvorlige straffesaker i utlandet, dersom myndighetene i landet der den straffbare handlingen ble begått ikke gir vedkommende et rettshjelpstilbud som tilfredsstiller de grunnleggende behovene for juridisk bistand.³³

²⁵ Ot.prp. nr. 35 (1979–80) punkt 6.4.3.2.

²⁶ Rettshjelploven § 16 tredje ledd.

²⁷ Ot.prp. nr. 35 (1979–80) punkt 3.13.3 og Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv SRF-1/2017 punkt 2.2.

²⁸ Ibid.

²⁹ Rettshjelpforskriften kapittel 3.

³⁰ Ot.prp. nr. 35 (1979–80) merknader til § 4.

³¹ Ot.prp. nr. 35 (1979–80) punkt 3.13.3.

³² Rettshjelploven § 12 første ledd nr. 2 jf. § 4 andre ledd tredje punktum.

³³ Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv SRF-1/2017 punkt 9.3.

Retts hjelp knyttet til saker etter barnelova

I saker etter barnelova kapittel 5 til 8 om blant annet foreldreansvar, fast bosted og samvær, samt tvist om flytting med barnet til utlandet, gis det fritt rettsråd og fri sakførsel til barnets foreldre etter behovsprøving.³⁴ Retts hjelp i disse sakene er hovedsakelig aktuell i forkant av utenlandsoppholdet. Dersom barnet allerede er reist i strid med den ene forelderens vilje og foreldreansvar, behandles saken etter regler som gjelder barne bortføring.

Hvorvidt retts hjelp i saker etter barnelova også omfatter bistand til barn som ikke har samtykket til utenlandsoppholdet etter barnelovas §§ 40 og 41, er uklart. Både lovens §§ 40 og 41 er plassert i kapittel 5, som skal være dekket av retts hjelploven §§ 11 andre ledd nr. 1. og 16 andre ledd nr. 1. Disse bestemmelsene er imidlertid utformet først og fremst med tanke på foreldre som er uenige om hvor barnet skal bo. Verken Statens sivilrettsforvaltning eller Statsforvalteren i Oslo og Viken har eksempler på saker der bestemmelsen har blitt anvendt for å gi retts hjelp til en mindreårig.³⁵ Det er også uklart om en eventuell retts hjelp vil omfatte bistand til retur.

Saker som gjelder alvorlige overgrep

I saker som gjelder alvorlige overgrep, slik som kjønnslemlestelse, menneskehandel, tvangsekteskap, mishandling i nære relasjoner, seksualforbrytelser og saker der det er grunn til å tro at en fornærmet som følge av handlingen kan få betydelig skade på kropp eller helse, kan fornærmede få fritt rettsråd uten behovsprøving for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse.³⁶ Dette gjelder imidlertid bare de tilfeller fornærmede ønsker bistand fra en advokat i Norge for å vurdere forhold av betydning for å anmelde forholdet her i riket, uavhengig av om den utsatte befinner seg i utlandet.

Advokatens oppgave er blant annet å forklare og vurdere de juridiske sidene av saken, for eksempel foreldelse, bevisspørsmål mv.³⁷ Dersom forholdet anmeldes, har den utsatte rett til bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 a.

³⁴ Retts hjelploven §§ 11 andre ledd nr. 1. og 16 andre ledd nr. 1.

³⁵ Tilbakemelding fra Statens sivilrettsforvaltning til utvalget 20. februar 2024.

³⁶ Retts hjelploven § 11 første ledd nr. 6. jf. straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a og b.

³⁷ Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv SRF-1/2017 punkt 6.3 under § 11 første ledd nr. 6 rett for fornærmede til konsultasjon før anmeldelse.

Søkere vil ofte også ha behov for retts hjelp i forbindelse med spørsmål som relaterer seg til annet enn det rent strafferettslige, for eksempel spørsmål om oppløsning av ekteskap, barnefordeling, trygd, besøksforbud mv. Retts hjelp til å få behandlet slike spørsmål vurderes etter de øvrige bestemmelsene i retts hjelploven.³⁸

Personer som er utsatt for tvangsekteskap eller forsøk på tvangsekteskap kan, i tillegg til fritt rettsråd uten behovsprøving etter retts hjelplovens § 11 første ledd nr. 6, få fritt rettsråd uten behovsprøving etter lovens § 11 første ledd nr. 7. Retts hjelpen etter nr. 7 omfatter hjelp til den fornærmede til å komme seg bort fra tvangsekteskapet, blant annet hjelp til å finne nytt bosted, få adresseperre, navneendring og voldsalarm og til å kreve separasjon eller skilsmisse.³⁹ Bestemmelsen er i utgangspunktet utformet med tanke på at den utsatte befinner seg i Norge, men er ikke begrenset til disse tilfellene. Også en utsatt i utlandet, vil være dekket forutsatt at behovet har tilknytning til norske forhold, og at det er et behov for å bruke en advokat i Norge. Advokatbistand i forbindelse med andre problemstillinger, herunder barnefordeling, trygd mv. faller utenfor og vurderes etter de øvrige reglene i retts hjelploven.⁴⁰

Bistand i andre typer saker

Bistand i trygdesaker kan også være relevant dersom den utsatte har behov for å søke om støtteordninger. Blant annet er det et krav for å få dekket reiseutgifter etter den såkalte refusjonsordningen, at personen ikke har mulighet til å få dekket utgifter til hjemreise på annen måte, blant annet via det ordinære tjenesteapparatet som NAV.⁴¹ Etter retts hjelploven § 11 andre ledd nr. 6 gis det behovsprøvd fritt rettsråd i forbindelse med klage i trygdesaker og behovsprøvd fri sakførsel når saken behandles i Trygderetten etter retts hjelploven § 17 første ledd. Det gis som hovedregel ikke retts hjelp i forbindelse med førstegangssøknad, for eksempel om stønad til livsopphold (sosialstønad) til NAV fordi NAV har opplysnings- og veiledningsplikt.⁴²

³⁸ Ibid.

³⁹ SRF-1/2017 punkt 6.3 under § 11 første ledd nr. 7 tvangsekteskap.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementets rundskriv F-02-18 om utgifter til hjemreise ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

⁴² Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv SRF-1/2017 punkt 6.5.2.

Noen utsatte trenger hjelp for å søke om oppholdstillatelse slik at de kan returnere til Norge. Det gis bare fritt rettsråd uten behovsprøving i enkelte typer utlendingssaker, hovedsakelig saker om asyl, visse utvisningssaker og saker om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap, etter rettshjelploven § 11 første ledd nr. 1.⁴³

Rettskjelploven § 11 tredje ledd åpner for at det unntaksvis kan gis fritt rettsråd i andre saker enn de som er nevnt i lovens § 11 første og andre ledd. Mottakeren må ha inntekt og formue under de fastsette grensene, og saken må objektivt sett berøre mottakeren i særlig sterk grad, jf. lovens § 11 tredje ledd. I vurderingen av om det kan gis fritt rettsråd, legges det vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og andre ledd, jf. lovens § 11 tredje ledd. Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv SRF-1/2017 punkt 6.5 gir en nærmere beskrivelse av saker hvor det er aktuelt med fritt rettsråd etter lovens § 11 tredje ledd. Saker om ufrivillig utenlandsopphold er ikke nærmere omtalt i rundskrivet.

33.3.4 Særlig om rettshjelp til mindreårige

Rettskjelploven inneholder ikke bestemmelser om aldersvilkår for å motta rettshjelp. Utgangspunktet er at loven gir like rettigheter til personer over og under 18 år. Dette må ses i sammenheng med EMK artikkel 6 som gjelder for «enhver». Utøvelsen av disse rettighetene kan imidlertid begrenses i særlovgivning og av regler om vergemål. Dette gjelder også bestemmelser om rettshjelp som etter sin natur bare gir rettigheter til barn, for eksempel fritt rettsråd til barn som er utsatt for barneekteskap.

I straffesaker gir straffeprosessloven i utgangspunktet de samme rettighetene for mindreårige fornærmede som for voksne, men rettighetene for mindreårige utøves normalt av vergen, jf. straffeprosessloven § 93 g. Dette inkluderer også rett til bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 a, og fritt rettsråd etter rettshjelploven § 11 første ledd nr. 6 og 7, blant annet i saker der en mindreårig er utsatt for vold i nære relasjoner, tvangsekteskap, barneekteskap eller kjønnslemlestelse. Foreldre som har foreldreansvar etter reglene i barnelova er som regel verge for den mindreårige.⁴⁴ En midlertidig verge oppnevnes også dersom foreldrene er inhabile etter vergemålsloven § 34, for eksempel dersom barnet

er fornærmet i en sak om barneekteskap og foreldrene har lagt til rette for og medvirket til ekteskapsinngåelsen.

En mindreårig fornærmet som har fylt 15 år, kan som hovedregel selv utøve rettighetene som fornærmet.⁴⁵ Grensen ble satt til 15 år for at det skal være i tråd med det øvrige regelverket som tillegger mindreårige rettigheter og plikter, blant annet ved at den kriminelle lavalderen etter straffeloven er 15 år, og at mindreårige på det sivilrettslige området gis gjennomgående økt selvstendig kompetanse fra fylte 15 år.⁴⁶

Aldersbegrensninger i adgang til advokatbi-stand i sivile saker gjelder først og fremst i forbindelse med fri sakførsel, ikke fritt rettsråd. Sakførsel forutsetter at den som mottar rettshjelp er prosessdyktig og kan ta rettslige skritt, jf. tvisteloven § 2-2 første ledd. Mindreårige er i utgangspunktet ikke prosessdyktige, med mindre de er gitt prosessdyktighet i særlovgivning, jf. tvisteloven § 2-2 andre og tredje ledd. Mindreårige som ikke er prosessdyktige etter særlovgivning, representeres av vergen etter vergemålsloven, jf. § 2-4. Fritt rettsråd reiser som regel ikke de samme spørsmålene om prosessdyktighet og det er derfor i praksis lagt til grunn at det kan gis fritt rettsråd til mindreårige uten samtykke fra verge.

I barnevernssaker har barn som har fylt 15 år partsrettigheter, jf. barnevernsloven § 12-3 første ledd.⁴⁷ Å ha partsrettigheter, innebærer at barnet også gis rett til å treffe beslutninger i saker som angår vedkommende og til å benytte seg av lovens regler om fri sakførsel etter rettshjelploven § 17 tredje ledd nr. 2. Barnevernslovens § 12-3 andre ledd fastsetter at Barneverns- og helsenemnda også kan gi barn under 15 år partsrettigheter «dersom hensynet til barnet tilsier det». Dette vurderes konkret, og barnets ønske står sentralt i vurderingen.⁴⁸ Barneverns- og helsenemnda må i tillegg mene at partsrettigheter vil være i barnets interesse og ikke medføre en urimelig belastning for barnet.⁴⁹ Bestemmelsen er ny og innebærer at barn i noe større utstrekning kan innvilges partsrettigheter enn hva som tidligere fulgte av gammel barnevernslov.⁵⁰

⁴⁵ Straffeprosessloven § 93 g andre ledd.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) punkt 11.5.

⁴⁷ Foreslått senket til 12 år i NOU 2023: 7 merknader til barnevernsloven § 12-3.

⁴⁸ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til barnevernsloven § 12-3.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁴³ Utlendingsloven § 92 første ledd jf. rettshjelploven § 11 første ledd nr. 1.

⁴⁴ Vergemålsloven § 16.

Barn har rett på fri sakførsel når de får oppnevnt en advokat i henhold til barnelova § 61 første ledd nr. 5, i en sak om en foreldretvist.⁵¹ Bestemmelsen innebærer at et barn kan få oppnevnt advokat der en forelder har reist sak for retten og det er grunn til å tro at barnet er utsatt for vold eller på annet vis blir behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen bli utsatt for skade eller fare. Domstolsbehandlingen knytter seg til saker etter barnelova § 56, det vil si saker hvor foreldrene er uenige om hvem som skal ha foreldreansvaret, hvem barnet skal bo fast sammen med, samvær og flytting med barnet ut av landet. Bestemmelsen har begrenset betydning dersom barnet allerede er i utlandet og ikke lenger har sitt vanlige bosted i Norge.

33.3.5 Forvaltningens veiledningsplikt mv.

Retts hjelp etter retts hjelploven har en subsidiær karakter som innebærer at loven ikke omfatter bistand som dekkes av andre ordninger, eller som kan erstattes på annen måte, jf. lovens § 5. Dersom den enkeltes retts hjelpsbehov kan dekkes gjennom forvaltningens veiledningsplikt, konsulær bistand, eller privat forsikring, gis det ikke fri retts hjelp.

Forvaltningens generelle veiledningsplikt er hjemlet i lov av 10 februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11. Det følger av lovens § 11 at forvaltningsorganene plikter innenfor sitt saksområde å gi alminnelig veiledning. Forvaltningens veiledningsplikt bidrar til å veilede søkeren om hvordan hen bør gå fram, og på den måten gjøre vedkommende i stand til å ivareta sine interesser og rettigheter og reduserer antall grunnløse søknader.⁵² Veiledningen bidrar også til at saken opplyses så godt som mulig, og at forvaltningen treffer materielt riktige avgjørelser, som styrker tilliten til forvaltningen.⁵³

Veiledningsplikten innebærer noe mer enn å gi ren informasjon, men er heller ikke så vidtgående at den omfatter konkret rådgivning.⁵⁴ Veiledning gis både i forbindelse med en konkret sak som pågår hos forvaltningsorganet, og generelt på forespørsel om gjeldende lover og forskrifter og regler om saksbehandling, særlig om parterets rettigheter og plikter etter forvaltningsloven, jf. § 11 andre og tredje ledd. Forvaltningsorganet må også på eget tiltak gi veiledning når saken gir for-

anledning til det, jf. § 11 andre ledd andre punktum. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet, jf. § 11 første ledd andre punktum.

Bistand fra utenriks tjenesten

Personer som befinner seg i utlandet og som ber om bistand fordi de er utsatt for eller risikerer å bli utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresmotivert vold eller andre frihetsbegrensninger, håndteres innenfor rammene for konsulær bistand. Den konsulære bistanden ytes av utenriksstasjonene i samråd med seksjon for konsulære saker i Utenriksdepartementet, og spesialutsendinger for integrering ved fire utenriksstasjoner som er utestasjonert på ambassadene i Ankara, Amman, Islamabad og Nairobi.

Utenriks tjenesten har en generell veiledningsplikt, og et særlig ansvar for forvaltningsoppgaver som er lagt til tjenesten etter særlovgivningen. Utenriks tjenesten har blant annet veiledningsplikt i saker som gjelder utstedelse av pass og søknad om innreisetillatelse og oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Tjenesten har også veiledningsplikt i saker om refusjon etter refusjonsordningen nedfelt i rundskriv.⁵⁵ Ordningen innebærer at personer som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse som ikke har egne midler til å betale for reisen tilbake til Norge, på visse vilkår kan få dekket reisen.⁵⁶

Spørsmålet om utenriks tjenesten skal gripe inn i, og bistå i konkrete saker, utover de forvaltningsoppgavene de er tillagt etter særlovgivningen, er underlagt forvaltningens frie skjønn.⁵⁷ Saker som involverer barn, akutte og alvorlige saker der liv og helse står på spill, samt saker som kan innebære brudd på menneskerettighetene, skal imidlertid gis prioritet, uten at dette innebærer at den utsatte har en *rett* til bistand.⁵⁸ Hvilken bistand som kan gis avhenger av konkrete individuelle forhold i hver enkelt sak, og avhenger ellers av norsk lov, vertslandets regelverk, personsens tilknytning til Norge og oppholdslandet, samt tilgjengelige konsulære ressurser på stedet.

Et sentralt prinsipp for konsulær bistand er hjelp til selvhjelp.⁵⁹ Det betyr eksempelvis at personen det gjelder kan få hjelp til å komme i kon-

⁵¹ Retts hjelploven § 16 første ledd nr. 6.

⁵² NOU 2019: 5 punkt 17.3.2.1.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartements rundskriv F-02-18.

⁵⁶ For mer informasjon vises det til kapittel 29.

⁵⁷ Prop. 11 L (2014–2015) punkt 3.2 og Meld. St. 12 (2010–2011) punkt 2.2.

⁵⁸ Meld. St. 12 (2010–2011) punkt 2.2 og 9.

⁵⁹ Meld. St. 12 (2010–2011) punkt 2.2.

takt med advokat eller hjelpeorganisasjoner i landet. Bistanden kan også bestå av dialog og samarbeid med vertslandets myndigheter eller frivillige organisasjoner der det er mulig, samt veiledning og noen former for bistand til retur til Norge.

Bistand fra Kompetanseteamet

Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er et nasjonalt tverretattlig fagteam som bistår hjelpeapparatet, for eksempel politi, barnehager, skoler, asylmottak, helsestasjon, barnevernstjenesten, krisesentre, norske utenriksstasjoner og utlendingsmyndighetene, i konkrete saker om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre former for æresmotivert vold. Dette omfatter saker om ufrivillige opphold i utlandet. Teamet består av representanter fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Helsedirektoratet (Hdir).

Kompetanseteamet gir råd og veiledning til tjenesteapparatet og utsatte i saker om «tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll».⁶⁰ Øvrige oppgaver er blant annet å:

- bidra med kompetanseheving internt i direktoratene og i tjenesteapparatet,
- koordinere og tildele plasser i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap eller æresrelatert vold,
- være kontaktpunkt for Utenriksdepartementet i saker hvor personen(e) befinner seg i utlandet, for å foreta den nødvendige koordinering med berørte etater i Norge,
- forvalte refusjonsordningen regulert i rundskriv F-02-18 *Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*, og
- samarbeide med relevante frivillige organisasjoner som ivaretar oppgaver i arbeidet ved behov.

Kompetanseteamets råd, veiledning og koordinering gis ofte i samarbeid med spesialutsendingene for integreringssaker som er utestasjonert på ambassadene i Ankara, Amman, Islamabad og Nairobi.

Rettshjelpsutvalget foreslo i NOU 2020: 5 å oppheve retts hjelp til personer som er utsatt for

⁶⁰ Utvalget benytter formuleringen «æresmotivert», se kapittel 3.

eller risikerer tvangsekteskap, og som ikke anmelder forholdet. Retts hjelpsutvalget anbefalte at bistanden til de utsatte i stedet gis gjennom Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (nå Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold). En rekke høringssvar til NOU 2020: 5 var kritiske til forslaget, blant annet Utenriksdepartementet, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Redd Barna. Høringssvarene framhever blant annet at konsulær bistand ikke er en erstatning for retts hjelp, og at det ikke vil være forenlig med Kompetanseteamets mandat å tilby retts hjelp i konkrete saker. Det vil også kunne føre til sammenblanding av roller, da medlemmer i Kompetanseteamet er underlagt ledelsen i egne direktorater, og det vil kunne være uheldig om medlemmene både skal representere sitt eget direktoratet og samtidig opptre som rådgiver og koordinator for offeret.

Veiledning fra andre forvaltningsorganer

Utlendingsmyndighetene har på vanlig måte en generell veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Sivilombudet har i noen saker uttalt at behovet for veiledning i utlendingssaker kan være større enn i andre forvaltningssaker, og at utlendingsmyndighetene derfor har en utvidet veiledningsplikt, jf. SOM-2014-2831 og SOM-2017-2436. Dersom utlendingsmyndighetene tilbakekaller utlendingens oppholdstillatelse, har utlendingen krav på veiledning etter utlendingsloven § 82, rett på å bli forhåndsvarselet etter forvaltningsloven § 16 og rett til å uttale seg på et språk hen forstår etter utlendingsloven § 81. Den utsatte for ufrivillig utenlandsopphold kan dermed få veiledning om muligheter til å søke om oppholdstillatelse.

33.4 Andre lands rett

33.4.1 Danmark⁶¹

Retsplejeloven⁶² kapittel 31 gir regler om behovsprøvd retts hjelp og fri sakførsel i Danmark. Regler om ikke-behovsprøvd retts hjelp er gitt i lovene som regulerer de aktuelle rettsområdene, blant annet i barnevernssaker, barnebortføringssaker og utlendingssaker.

⁶¹ Les nærmere om dansk retts hjelp i NOU 2020: 5 punkt 7.3. Utvalget har ikke innhentet opplysninger fra danske myndigheter om det gis retts hjelp til utsatte for ufrivillige utenlandsopphold.

⁶² LBK nr. 250 af 04/03/2024.

Loven skiller mellom rettshjelp som gis på rådgivningsstadiet og rettshjelp som gis i forbindelse med rettsaker. Rettshjelp på rådgivningsstadiet er delt inn i tre trinn. På første trinn har enhver rett til gratis rettshjelp i form av helt grunnleggende muntlig rådgivning i alle typer rettsspørsmål.⁶³ På andre og tredje trinn gis rettshjelp etter behovsprøving og mot egenandel.⁶⁴ Behovsprøvd rettshjelp vurderes på bakgrunn av den enkeltes inntekt og forsørgerbyrde, og er subsidiær til rettshjelpsforsikringer eller annen privat forsikring.⁶⁵

Behovsprøvd rettshjelp på rettssaksstadiet gis av advokater, uten egenandel. Den gis i en rekke saker som er nevnt i lovens § 327, blant annet saker om foreldreansvar, samvær, separasjon og skilsmisse.⁶⁶ Det kan også gis rettshjelp etter lovens § 328 i andre typer saker dersom søkeren vurderes å ha rimelig grunn til å føre sin sak. I denne vurderingen legges det blant annet vekt på sakens betydning for den søkeren, muligheten for å få medhold i saken, kravets verdi, forventede saks kostnader og muligheten for å få løst saken utenfor domstolene.⁶⁷

Det kan gis det rettshjelp etter søknad i noen typer saker til en søker som ikke oppfyller de økonomiske eller saklige kravene for rettshjelp på rettssaksstadiet, dersom særlige grunner taler for det.⁶⁸ Dette gjelder blant annet saker av prinsipiell karakter, eller av alminnelig offentlig interesse, eller som har vesentlig betydning for søkerens sosiale eller ervervsmessige situasjon.

33.4.2 Sverige⁶⁹

Rettshjelp er regulert i rätts hjälpslagen (1996:1619) og utgjør en statsfinansiert bistand. Loven skiller mellom rettshjelp og rådgivning, hvor rådgivning er en slags førstelinjerettshjelp, mens rettshjelp er bistand som gis etter behovsprøving.⁷⁰ Rettshjelp kan bare gis dersom den enkelte har inntekts- og formue under visse grenser, og det ut fra sakens art og betydning, kravets

verdi og forholdene for øvrig er rimelig at staten dekker utgiftene.⁷¹

Rettshjelp er subsidiær til andre ordninger og dekningsmuligheter, og det gis dermed ikke rettshjelp i saker der rettshjelpsbehovet kan dekkes på annen måte.⁷² Reglene om ikke-behovsprøvd rettshjelp er gitt i lovene som regulerer de aktuelle saksområdene.

Rätts hjälpslagen 4 § gir alle personer rett til *rådgivning* i opptil to timer mot en fastsatt avgift. Dersom søkerens økonomiske forhold tilsier det, kan avgiften reduseres. Rettshjelp gis gratis når mottakeren for rettshjelp er mindreårig som ikke har inntekt eller formue.⁷³ Den som har ytet rettshjelp gratis eller mot redusert avgift, kan få refusjon av offentlige midler.⁷⁴

For å motta behovsprøvd *rettshjelp*, må søkeren først ha mottatt rådgivning i minst én time, med mindre slik «rådgivning är uppenbart obehövlig eller det finns något annat särskilt skäl», jf. 2 § andre ledd jf. 4 §. Mottakeren av behovsprøvd rettshjelp må bidra til kostnadene ved å betale rettshjelpsavgift (egenandel). Størrelsen av avgiften beregnes prosentvis basert på den mottatte rettshjelpen, og fastsettes på bakgrunn av søkerens inntekt, forsørgelsesbyrde og formuesforhold.

Personer som ikke er svenske borgere, og som ikke er eller tidligere har vært bosatt i Sverige, kan bare få rettshjelp dersom saken skal behandles i Sverige og særlige grunner foreligger.⁷⁵ I en sak som skal behandles i utlandet, kan rettshjelp bare gis dersom mottakeren av rettshjelpen er bosatt i Sverige.⁷⁶

Søknad om rettshjelp skal være skriftlig og undertegnet av søkeren.⁷⁷ Dersom søkeren er mindreårig, må søknaden undertegnes av barnets verge (vanligvis forelder med foreldreansvar). Utgangspunktet er derfor at barn ikke kan få rettshjelp uten samtykke fra vergen. Siden rettshjelp etter rettshjelploven er subsidiær karakter, må et barn først og fremst forsøke å dekke sitt rettshjelpsbehov gjennom vergens private forsikringsdekning. Dersom vergen har, eller burde ha, rettsvernforsikring som ville ha dekket rettsforholdet, har barnet som utgangspunkt ikke rett til rettshjelp. Dersom den mindreåriges økono-

⁶³ Retsplejeloven § 323 stk. 2.

⁶⁴ Retsplejeloven § 323 stk. 2, 3 og 6 og § 325.

⁶⁵ Retsplejeloven § 325.

⁶⁶ Retsplejeloven § 327 jf. § 325.

⁶⁷ Retsplejeloven § 328 stk. 2.

⁶⁸ Retsplejeloven § 329.

⁶⁹ Les nærmere om svensk rettshjelp i NOU 2020: 5 punkt 7.2. Utvalget har ikke innhentet opplysninger fra svenske myndigheter om det gis rettshjelp til utsatte for ufrivillige utenlandsopphold.

⁷⁰ Rätts hjälpslagen 1, 3 og 4 §§.

⁷¹ Rätts hjälpslagen 8 §.

⁷² Rätts hjälpslagen 7 og 9 §§.

⁷³ Rätts hjälpslagen 4 §.

⁷⁴ Rätts hjälpslagen 5 §.

⁷⁵ Rätts hjälpslagen 12 §.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Rätts hjälpslagen 3 §.

miske forhold tilsier det, kan det bestemmes at det ikke skal betales rettshjelpsavgift.⁷⁸

33.5 Utvalgets vurderinger og forslag

33.5.1 Har de utsatte behov for rettshjelp?

Det er en vanskelig oppgave å overskue alle rettshjelpsbehovene personer som oppholder seg i utlandet mot sin vilje kan ha. Ofte trenger de utsatte hjelp innen et bredt spekter av rettslige og praktiske problemstillinger, som også i stor grad blir ivaretatt av det offentliges veiledningsplikt. Typiske problemstillinger de utsatte kan stå overfor, og det etter utvalgets vurdering kan være relevant å vurdere om kan eller bør dekkes av en rettshjelpsordning, omfatter blant annet hjelp til å:

- navigere i et vanskelig juridisk landskap og informere om hvilke rettigheter den utsatte har,
- påse at forvaltningen oppfyller sine plikter overfor den utsatte,
- klage på avslag på søknad om reisedokumenter og oppholdstillatelse,
- undersøke og følge opp muligheter for å få dekket utgifter til hjemreisen,
- vurdere forhold av betydning for en anmeldelse og
- avklare rettsstillingen til barn over 12 år som er sendt på ufrivillige utenlandsopphold i strid med barnelovas §§ 40 og 41.

I tillegg kan den utsatte ha behov for annen type bistand knyttet til forhold ved retur til Norge, som å søke om støtteordninger gjennom NAV, botilbud, gjenoppta skolegang, motta norskopplæring mv.

Noen av disse oppgavene er allerede dekket av rettshjelpsordningen, for eksempel bistand til å vurdere en anmeldelse. Videre er flere av oppgavene satt i system og dekket gjennom offentlige tverrfaglige tilbud, som først og fremst gis gjennom bistand fra spesialutsendingene, Kompetanseteamet, og Bufdirs bo- og støtteordninger for utsatte for negativ sosial kontroll og æresmotivert vold mv.

Utvalget mener at veiledning og bistand fra Kompetanseteamet og spesialutsendingene for integreringssaker er et viktig tilbud til utsatte, og at disse gjør et uvurderlig arbeid. Like fullt kan den enkelte ha behov for praktisk og juridisk hjelp, både til å orientere seg i landskapet, samt følge opp og sikre tilgang til det offentlige hjelpe-

tilbudet. I saker som angår barn, er det dessuten et særlig behov for rettssikkerhetsgarantier for å sikre at barnets mening blir hørt, og at barnets interesser og grunnleggende rettigheter blir håndhevet.

Forskning viser at det er et potensielt udekket hjelpebehov. Ekspertgruppas rapport «Det var ikke bare ferie», viser at det generelt er stor variasjon i kvaliteten på den hjelpen utsatte mottar fra hjelpeapparatet. Videre viser ekspertgruppa til at ressursituasjonen ved utenriksstasjonene kan påvirke tilgangen til bistand. Utvalget viser for øvrig til at konsulær bistand er underlagt forvaltningens frie skjønn. En avgjørelse om rettshjelp, er derimot et enkeltvedtak som kan påklages, noe som gir den enkelte utsatte større vern mot vilkårlighet og forskjellsbehandling. En advokat kan også sikre at forvaltningen oppfyller sine plikter overfor den enkelte.

Rapporten «Kvinner og deres barn holdt tilbake mot sin vilje i utlandet», har innhentet informasjon fra utenriksstasjonene om tilbakeholdte kvinner og barn. Tallene viser at det er stor forskjell mellom antall personer som ambassadene kommer i kontakt med om retur og antallet som ender med retur. I perioden juni 2021 til juni 2023 hadde 44 unge i alderen 18 til 24 år kontakt med en utenriksstasjon, hvorav 15 returnerte til Norge. Av 176 barn under 18 år som hadde kontakt med en utenriksstasjon om samme problematikk, returnert 30 til Norge. For gifte kvinner var det 123 som ba utenriksstasjon om bistand, men bare 15 returnerte. Antall personer som lyktes med å returnere på egen hånd, er ukjent.⁷⁹

Utvalget mener på denne bakgrunn at det er god grunn til å vurdere en ordning som gir personer som er i utlandet mot sin vilje fri rettshjelp. I det følgende gir utvalget sine betraktninger om hvordan et rettshjelpstilbud eventuelt kan organiseres.

33.5.2 Forslag til rettshjelp for å muliggjøre de utsattes retur til Norge

Utvalget skisserer her muligheter for hvordan rettshjelp til utsatte for ufrivillige utenlandsopphold bør organiseres, og hvilke utfordringer som kan oppstå i praksis.

En mulighet er å tilby de utsatte rettshjelp som kan knyttes til de konkrete forvaltningssakene, for eksempel rettshjelp til å søke oppholdstillatelse etter utlendingsloven eller rettshjelp til å klage på avslag på reisedokumenter. En slik løs-

⁷⁸ Rättshjälpslagen 23 §.

⁷⁹ Lidén mfl. 2024b: side 77.

ning forutsetter at rettshjelpsbehovene til de utsatte overskues og konkretiseres slik at de kan dekkes gjennom rettshjelploven. En ulempe med dette er at den utsatte allerede må kjenne til sine rettslige behov og de ulike problemstillingene som forvaltningen ellers ikke kan bistå med. Dette kan være særlig utfordrende for tilbakeholdte personer, som ofte er i en sårbar posisjon og som ikke alltid har forutsetninger for å orientere seg i regelverket eller til å benytte seg av det tilgjengelige hjelpetilbudet uten konkret rådgivning.

Etter utvalgets vurderinger er det et sentralt poeng at de praktiske og rettslige behovene de utsatte har henger nøye sammen og nettopp er utløst av det faktum at de er utsatt for et ufrivillig utenlandsopphold. Dette nødvendiggjør en enhetlig løsning som adresserer kompleksiteten i disse sakene og som sikrer at de utsatte får håndhevet sine grunnleggende rettigheter. Den utsatte bør tilbys en tiltakskjede hvor rettshjelp er et viktig ledd, og på den måten øke den utsattes mulighet for selvbestemmelse. Utvalget mener på denne bakgrunn at det bør innføres nye bestemmelser i rettshjelploven som gir rettshjelp til personer som oppholder seg i utlandet mot sin vilje. Rettshjelpen må kunne dekke ulike former for bistand den enkelte trenger for å returnere til Norge, både rettslig og praktisk.

Rettshjelp i saker om ufrivillige utenlandsopphold vil være underlagt de samme avgrensningene som ellers følger av rettshjelploven: rettshjelpen må gjelde oppdrag som har tilknytning til norske forhold og som kan utføres av en advokat i Norge, jf. lovens § 4. Rettshjelpen må også være nødvendig og ikke allerede dekket av forvaltningens veiledningsplikt eller andre ordninger, jf. lovens § 5. I tillegg må den enkeltes rettshjelpsbehov gjelde et konkret og aktuelt krav, jf. lovens § 14.

Utvalget mener det er uproblematisk at rettshjelpen må ha tilknytning til norske forhold og utføres av en advokat i Norge. Retur til Norge er knyttet til norske forhold, og en advokat i Norge er nærmest til å vite hva handlingsrommet etter det norske regelverket er, og hvilke løsninger som er tilgjengelig for den utsatte. Advokaten kan også sørge for at forvaltningen oppfyller sine plikter overfor den utsatte, f.eks. gjennom å undersøke den utsattes tilknytning til Norge, muligheter for å få en oppholdstillatelse eller nødpass, og klage på eventuelle avslag.

Når det gjelder skillet mellom praktiske og rettslige oppgaver, mener utvalget at de praktiske og rettslige behovene må ses i sammenheng når de er utløst av det ufrivillige utenlandsopphold.

Det vil derfor være fordelaktig om advokaten påtar seg også noen praktiske oppgaver for å gi den enkelte utsatte tilfredsstillende hjelp. Disse sakene har flere likhetstrekk med tvangsekteskapssaker der det gis både praktisk og rettslig bistand etter rettshjelploven § 11 første ledd nr. 7, i tillegg til bistand for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse, jf. første ledd nr. 6.

Når det gjelder vilkåret om at rettshjelpen må gjelde *et konkret og aktuelt krav*, anerkjenner utvalget at retur til Norge ikke er et enhetlig krav, og at det kan favne vidt. Utvalget legger imidlertid avgjørende vekt på at ufrivillige utenlandsopphold er et alvorlig samfunnsproblem som ofte rammer sårbare mennesker, og at de utsattes ønske om retur til Norge er et legitimt behov. Sakene er av stor personlig og velferdsmessig betydning for den enkelte, og tilgang til rettshjelp kan være et effektivt hjelpemiddel for å hjelpe de utsatte med å realisere retur til Norge.

Utvalget gir i den videre framstillingen sin vurdering om hvordan rettshjelpstilbudet for personer som er i utlandet mot sin vilje bør organiseres. Målet for organiseringen av rettshjelpstilbudet til personer som er utsatt for, eller som risikerer å bli utsatt for, ufrivillige utenlandsopphold må være å gjøre rettshjelpen best mulig tilgjengelig.

33.5.3 Hvilke saker bør det gis rettshjelp i?

33.5.3.1 Rettshjelp for å muliggjøre retur til Norge

Utvalget foreslår en ny bestemmelse om fritt rettsråd uten behovsprøving for personer over 18 år som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, se forslag til endringer i rettshjelploven § 11 første ledd ny nr. 9.

Forslaget skal sikre rettshjelp som dekker nødvendig og relevant bistand for den utsattes retur til Norge. Bistanden vil blant annet omfatte hjelp til å søke om nytt pass eller ny oppholdstillatelse, undersøke hvilke stønader de utsatte kan få med tanke på utgifter til hjemreise og forberedelse av retur til Norge. Bistanden omfatter også oppfølging etter retur til Norge, blant annet ved bistand til å finne et sted å bo, undersøke muligheter for norskopplæring og å gjenoppta skolegang, få adressesperre, navneendring og voldsalarm, bistand i forbindelse med separasjon eller skilsmisse og å undersøke muligheter for økonomisk bistand fra NAV eller andre ordninger. Utenfor faller bistand som den enkelte trenger i møte med myndighetene i oppholdslandet. Disse sakene behandles etter rettshjelploven § 12.

Ikke enhver person som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje, er ment dekket av ordningen. Ordningen er for eksempel ikke ment å dekke tilfeller der en person blir kidnappet i utlandet, er fengslet for en straffbar handling eller har blitt smittet av en smittsom sykdom og dermed nektes å fly ut av landet. Formålet med forslaget er å styrke rettsvernet og bedre muligheten for retur til personer som er utsatt for negativ sosial kontroll av nære relasjoner, og at kontrollen er av en slik art at den utsatte ikke står fritt i å returnere til Norge. Utvalget foreslår derfor at ordningen avgrenses til personer som er holdt tilbake i utlandet av personkretsen omfattet av straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner. Henvisningen til straffeloven § 282 innebærer ikke et krav om at den som holdes tilbake også har vært utsatt for mishandling. Henvisningen er kun ment for å angi personkretsen.

33.5.3.2 *Retts hjelp i saker om skadelige utenlandsopphold, jf. straffeloven ny § 269*

Utvalget foreslår en ny bestemmelse om fritt rettsråd uten behovsprøving for barn og unge som er utsatt for, eller som risikerer å bli utsatt for, skadelige utenlandsopphold, jf. nytt forslag i straffeloven § 269 (skadelige utenlandsopphold for barn). Ordningen foreslås regulert i retts hjelploven § 11 første ledd ny nr. 10.

Retts hjelpen bør dekke relevant bistand som er nødvendig for den utsattes retur til Norge, tilsvarende retts hjelp etter utvalgets forslag i retts hjelploven § 11 ny nr. 9. Barn og unge som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, men som ikke er utsatt for eller risikerer å bli utsatt for skadelige utenlandsopphold, vil falle utenfor bestemmelsen. Dersom barnet er over 12 år, og er ufrivillig i utlandet uten en forelder med foreldreansvar, jf. barneloven §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd, kan det imidlertid få dekket sitt retts hjelpsbehov gjennom utvalgets forslag i neste punkt.

Som omtalt i kapittel 14 har utvalget foreslått at fornærmede i saker etter straffeloven ny § 269 om skadelig utenlandsopphold, skal gis en ubetinget rett til bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a. En konsekvens av dette er at den utsatte også vil ha mulighet til retts hjelp etter retts hjelploven § 11 nr. 6 for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse. Forslaget til § 11 første ledd ny nr. 10 innebærer en ytterligere utvidelse av muligheten til retts hjelp. Dette mener utvalget er nødvendig, slik at utsatte barn får bistand til retur, ikke bare for å vurdere for-

hold av betydning for anmeldelsen. Barn og unge utsatt for skadelige utenlandsopphold, er i en særlig sårbar situasjon hvor de både er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje og er utsatt for, eller risikerer å bli utsatt for, svært alvorlige krenkelser. Barn har ikke samme forutsetninger for å ivareta sine rettslige interesser som voksne. I tillegg er gjerne utenlandsoppholdet forårsaket av barnets omsorgspersoner som normalt skal gi barnet hjelp, omsorg og beskyttelse. Når foreldrene svikter, må norske myndigheter tilstrebe å gi barnet best mulig oppfølging, herunder mulighet for retts hjelp for å få undersøkt sin rettsstilling og å håndheve sine rettigheter.

33.5.3.3 *Retts hjelp til barn over 12 år som ikke samtykket til utenlandsopphold uten forelder med foreldreansvar*

Utvalget foreslår en ny bestemmelse om fritt rettsråd uten behovsprøving som kan knyttes til barnelova §§ 40 og 41 om barns samtykke til utenlandsopphold uten forelder med foreldreansvar, se forslag til endringer i retts hjelploven § 11 første ledd ny nr. 11.

Barn som er fylt 12 år må samtykke i avgjørelsen om å flytte, ta opphold eller reise til utlandet uten en forelder med foreldreansvar, jf. §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd. Samtykkekravet gjelder både ved flytting og lengre og kortere utenlandsopphold, enten det er alene, sammen med en forelder som ikke har foreldreansvar, eller sammen med andre, som besteforeldre, andre slektninger eller naboer.⁸⁰ Det er uklart hvorvidt retts hjelp for denne gruppen allerede er dekket gjennom retts hjelploven §§ 11 andre ledd nr. 1. og 16 andre ledd nr. 1, som henviser til kapittel 5 der både §§ 40 og 41 er plassert, dersom foreldrene bryter samtykkekravet. Utvalget mener derfor at det er en fordel at det gis en egen bestemmelse om retts hjelp i disse sakene, som plasseres i retts hjelploven. Bestemmelsen vil synliggjøre retts hjelpsbehovet til denne gruppen og mulighetene for å få hjelp. Det vil også kunne ha forebyggende effekt ved at barnet kan benytte seg av retts hjelpstilbudet i forkant av reisen, så vel som under reisen. I forkant av utenlandsoppholdet kan advokaten bistå barnet med henblikk på å hindre utreise. Advokaten kan undersøke barnets rettslige stilling, knytte kontakt med barnevernet, bistå barnet i å håndheve sine rettigheter overfor foreldre og barnevernstjenesten og være barnets representant i møte med forvaltning-

⁸⁰ Prop. 102 LS (2014–2015) merknader til barnelova §§ 40 og 41.

gen, herunder utlendingsmyndighetene og passmyndighetene.

33.5.3.4 *Bistand i andre saker*

Det er også behov for rettshjelp i etterkant av et ufrivillig utenlandsopphold, særlig for unge voksne mellom 18 og 25 som faller utenfor barnevernets ettervern. Utvalget har imidlertid ikke et konkret forslag for denne gruppen.

Utsatte som er mellom 18 til 25 år som har mottatt tiltak fra barnevernstjenesten før fylte 18 år, kan få tiltak i form av ettervern, som omfatter blant annet veiledning og informasjon. Unge over 18 som ikke har hatt tiltak etter barnevernsloven, faller imidlertid utenfor denne ordningen. Utvalget har i kapittel 24 foreslått at det vurderes nærmere om etterverntilbudet bør utvides, blant annet til denne gruppen. Dersom ettervern innføres, vil dette kunne erstatte behovet for rettshjelp.

33.5.4 **Omfanget og plassering**

Utvalgets forslag innebærer at rettshjelpen gis uten behovsprøving. Sakene er av stor velferdsmessig og personlig betydning for den enkelte. Det er viktig at denne gruppen ikke opplever økonomien som et faktisk hinder for å få rettshjelp. De færreste utsatte for ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold vil ha økonomiske forutsetninger for å betale for rettshjelp. For å hindre misbruk, vil rettshjelp kunne nektes dersom den kan dekkes av andre ordninger, jf. lovens § 5.

Omfanget av rettshjelp bør være tilsvarende rettshjelp etter rettshjelploven § 11 første ledd nr. 7, altså inntil 12 timer, jf. stykkprisforskriften § 5 andre ledd nr. 6. Disse sakene har flere likhetstrekk med tvangsekteskapsaker der det gis både praktisk og rettslig bistand etter rettshjelploven § 11 første ledd nr. 7, i tillegg til bistand for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse, jf. første ledd nr. 6.

Bestemmelsene om rettshjelp i forbindelse med ufrivillige utenlandsopphold bør plasseres i rettshjelploven § 11 om fritt rettsråd. Rettshjelpen som de utsatte trenger, har ikke tilknytning til en

sak som går for en utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan, og kan derfor ikke plasseres i lovens § 12 (om fritt rettsråd ved utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan).

33.5.5 **En forutsetning for en vellykket gjennomføring**

En forutsetning for en vellykket gjennomføring er at advokatene som benyttes i saker om ufrivillig utenlandsopphold er gitt nødvendig opplæring. Barn og unge som er ufrivillig i utlandet kan potensielt være i risiko for å bli utsatt for svært alvorlige straffbare handlinger. Det er nødvendig at advokaten har god forståelse for de kreftene som verserer i familier med sterkt indre samhold og kollektivistiske strukturer. Advokaten må kjenne godt til de risikoene som er forbundet med den utsattes situasjon i familier hvor æreskultur står sterkt. Videre er det en forutsetning for en vellykket gjennomføring at det etableres et system og gode rutiner for samarbeid og kommunikasjon med hjelpeapparatet for øvrig, for eksempel utenriktjenesten, Kompetanseteamet, politiet mv. Advokaten må også kjenne til at den utsatte kan ta store sjanser og utsette seg selv for fare når det er i dialog med advokaten eller norske myndigheter. Dette nødvendiggjør en ordning med en advokatliste over spesielt opplærte advokater samt egnede rutiner og systemer for dialog. Det er allerede mange aktører inne i bildet i saker hvor barn og unge skal hjelpes hjem, aktører som gjøre en uvurderlig innsats. Det er viktig at rettshjelpen blir en ekstra ressurs inn i systemet, og ikke fører til at barn og unges situasjon blir vanskeligere å håndtere.

Det kan reises spørsmål ved om en advokat skal pålegges å reise til oppholdslandet for å møte den utsatte. Utvalget legger til grunn at rettshjelp bør kunne tilbys digitalt eller per telefon. Dersom det er behov for, og mulighet til, personlig møte i utlandet, må det søkes om dette særskilt etter rettshjelploven § 14. En advokat kan under enhver omstendighet ikke pålegges oppdrag som setter vedkommende i fare eller oppdrag som innebærer brudd på oppholdslandets lovgivning.

Kapittel 34

Rett og plikt til skolegang og opplæring i norsk i etterkant av ufrivillig utenlandsopphold

34.1 Innledning

I Norge er det opplæringsrett- og plikt for alle barn i grunnskolealder som er bosatt i Norge. Dette innebærer at foreldre plikter å sørge for at barnet får opplæring, enten ved offentlig eller privat skole eller ved hjemmeundervisning. Manglende etterlevelse av plikten kan straffes med bøter etter opplæringsplikten § 2-1 femte ledd. Opplæringsplikten faller bort dersom barnet oppholder seg, eller skal oppholde seg i utlandet i mer enn tre måneder, uavhengig av formålet med oppholdet, og uavhengig av om barnet skal tilbake til Norge, for eksempel etter ett år.

Personer som har vært utsatt for ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold, har som regel behov for å komme tilbake til norsk skole raskest mulig ved retur til Norge. Det er eksempler på at barn blir sendt på ufrivillig utenlandsopphold som tidlig tenåring, og først returnerer til Norge som ung voksen. Videre er det eksempler på ungdom-

mer som er sendt til utlandet i løpet av videregående skole, som opplever at de har mistet skoleplassen sin når de er tilbake i Norge. I dette kapitlet vurderer utvalget hvorvidt det er behov for endringer i lovgivningen som kan styrke barn og unges rett til skolegang etter ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold.

Barn og unge som blir utsatt for ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold kan miste norskkunnskaper og gå glipp av opplæringsmuligheter under oppholdet i utlandet. Dette kan gjøre hverdagen utfordrende ved retur til Norge. Gode norskkunnskaper er en viktig forutsetning for å kunne komme i jobb eller utdanning og for å delta aktivt i samfunnet. Det kan også være en forutsetning for at de utsatte skal ha en praktisk mulighet for å søke hjelp ved behov. Utvalget undersøker derfor hvorvidt det bør gjøres endringer i regelverket for å styrke barns og unges muligheter til norskopplæring når de returnerer til Norge etter et ufrivillig utenlandsopphold.

Boks 34.1 Anbefalinger fra ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje

Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje peker på at det er behov for å undersøke regler om norskopplæring og fleksibelt undervisningsopplegg som en del av rettsvernet for de utsatte. Ekspertgruppa peker på at personer som har oppholdt seg i utlandet i flere år, kan gå 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, jobbsøking, NAV, bolig og økonomi». I tillegg kan de utsatte «ha mistet den sosiale treningen som ungdomslivets arenaer tilbyr, og dermed streve med å forstå de sosiale spillereglene og hva som forventes av en ung-

dom eller ung voksen i Norge». Ekspertgruppa anbefaler at unge som har mistet skolegang og nødvendige norskkunnskaper grunnet ufrivillige utenlandsopphold, bør få tilpasset undervisning. Ekspertgruppa anbefaler også at de utsatte tilbys et fleksibelt undervisningsopplegg og norskopplæring som kan bøte på tapt skolegang og språkkunnskaper etter retur til Norge. Videre anbefaler ekspertgruppa at unge som tas med til utlandet mot sin vilje i løpet av skoleåret, ikke mister skoleplassen sin.

Kilde: Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020 punkt 5.3 og 6.9.

34.2 Gjeldende rett

34.2.1 Opplæringslova

34.2.1.1 Grunnskoleopplæring

Barn og unge som er bosatt i Norge, har rett og plikt til grunnskoleopplæring i samsvar med lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og tilhørende forskrifter, jf. lovens § 2-1.¹ Retten til å motta grunnleggende utdanning er forankret i Grunnloven § 109 første ledd. Den følger også av internasjonale forpliktelser, slik som EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2, ØSK artikkel 13 og barnekonvensjonen artikkel 28.

Retten ogplikten til grunnskoleopplæring gjelder som regel fra det året barnet fyller 6 år, og varer til barnet har fullført det tiende skoleåret (vanligvis ved fylte 16 år).² Retten til grunnskoleopplæring gjelder uavhengig av elevens oppholdsstatus, og inntreer fra det tidspunktet det er sannsynlig at barnet skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder.³ Grunnskoleopplæringen omfatter blant annet opplæring i norsk.⁴ Opplæringen skal være i samsvar med elevens evner og forutsetninger. Minoritetsspråklige elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt opplæring i norsk fram til «dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen».⁵

Brudd på opplæringsplikten kan medføre straffansvar. Etter opplæringslova § 2-1 femte ledd kan foreldre, eller andre som har omsorgen for barnet, straffes med bøter når opplæringsplikten er brutt forsettlig eller uaktsomt. Dette gjelder både når foreldrene aktivt har holdt barnet hjemme og når fraværet skyldes passivitet fra foreldrenes side.⁶ Det er et krav at kommunen må sette fram krav om brudd på opplæringsplikten for at offentlig påtale kan reises.⁷

Kravet om at foreldrene har skyld i fraværet betyr at bøtelegging ikke kan benyttes når fraværet skyldes forhold som foreldrene ikke har kontroll over, for eksempel dersom foreldrene ikke er kjent med fraværet, se straffeloven § 22 om forsett, § 23 om uaktsomhet og § 25 om faktisk uvi-

tenhet.⁸ Foreldrene kan ikke bøtelegges når fraværet er lovlig, for eksempel ved sykdom eller permisjon etter opplæringslova § 2-11.⁹ Foreldrene kan heller ikke bøtelegges når grunnskoleplikten er falt bort på grunn av utenlandsopphold etter lovens § 2-1 andre ledd siste punktum.

Å holde barn tilbake fra den pliktige grunnskoleopplæringen, vil også kunne utløse tiltak fra barnevernstjenesten. Skolen har etter opplæringslova § 15-3 første ledd en lovfestet plikt til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenestens side. Oppmerksomhetsplikten gir i seg selv verken rett eller plikt til å formidle opplysninger til barnevernstjenesten. Men ved å være oppmerksom, kan skolen oppdage forhold som utløser meldeplikten. Meldeplikt til barnevernstjenesten er tatt inn i opplæringslova § 15-3 andre ledd, tilsvarende ordlyd som i barnevernsloven § 13-2. Bekymringsmelding skal ikke sendes rutinemessig, men etter en konkret vurdering av om vilkårene for meldeplikt er oppfylt. Se mer om meldeplikten i kapittel 36.

Grunnskoleplikten bortfaller når eleven oppholder seg utenfor Norge i mer enn tre måneder.¹⁰ Opplæringsplikten kan også falle bort allerede fra avreisedatoen dersom foreldrene melder fra til skolen eller kommunen om at barnet skal oppholde seg i utlandet i mer enn tre måneder.¹¹ Bortfall av opplæringsplikten innebærer at foreldrene ikke kan sanksjoneres for at barnet ikke deltar i grunnskoleopplæringen. Opplæringsplikten opphører uavhengig av om barnet er i utlandet alene eller sammen med en eller begge foreldrene. Det har heller ingen betydning om barnet befinner seg i utlandet ufrivillig. I forarbeidene til bestemmelsen er dette begrunnet i at barnet vil ha rett og plikt til grunnskoleopplæring dersom det senere kommer tilbake til Norge:

Departementet meiner at lengda på utanlandsopphaldet bør vere avgjerande for når opplæringsplikta skal falle bort. Det bør ikkje leggjast vekt på formålet med eller årsaka til utanlandsopphaldet eller om barnet er saman med foreldra sine eller ikkje. Dette gjeld sjølv om barnet oppheld seg utanfor Noreg mot si eiga vilje, og i tilfelle der sjukdom eller liknande fører til at utanlandsopphaldet blir forlenga. Departementet vil understreke at barnet i alle

¹ Prop. 79 L (2016–2017) punkt 7.5.

² Opplæringslova § 2-1 tredje og fjerde ledd.

³ Opplæringslova § 2-1 andre ledd første punktum og Ot.prp. nr. 36 (1996–97) punkt 5.3.1.

⁴ Opplæringslova § 2-3 første ledd første punktum.

⁵ Opplæringslova § 1-3 og § 2-8 første ledd.

⁶ Ot.prp. nr. 46 (1997–98) og NOU 2019: 23 punkt 23.2.2.

⁷ Prop. 72 L (2015–2016) punkt 7.5.

⁸ Helgeland 2024: *Juridika lovkommentar til opplæringslova § 2-1 punkt 8.*

⁹ Ibid.

¹⁰ Opplæringslova § 2-1 andre ledd femte punktum.

¹¹ Prop. 72 L (2015–2016) punkt 7.5.

tilfelle vil ha rett og plikt til grunnskoleopplæring dersom barnet seinare kjem tilbake til Noreg. Eit barn som kjem til Noreg, har rett til opplæring frå det tidspunktet det er sannsynleg at barnet skal vere i Noreg i meir enn tre månader, og barnet har plikt til å delta i grunnskoleopplæringa når opphaldet har vart i tre månader.¹²

Tidligere gikk det ikke fram av lovens ordlyd når opplæringsplikten i Norge bortfaller ved utenlandsopphold. Tremånedersgrensen kom inn ved lovendring i 2016.¹³ Bakgrunnen for endringen var behovet for å klargjøre grensene for bortfall av opplæringsplikten når et barn er på utenlandsopphold, for eksempel i forbindelse med «at foreldra arbeider i utlandet ein periode og barnet følgjer dei, eit ønske om å bruke eit skoletilbod som ikkje er tilgjengeleg i Noreg, eller at barnet skal bu ein periode i eit anna land for å bli kjent med kulturen og lære seg språket der».¹⁴ I forarbeidene blir det vist til at det ikke bør være tvil om rekkevidden av opplæringsplikten ved utenlandsopphold, blant annet fordi brudd på opplæringsplikten kan sanksjoneres med straff.¹⁵ Det ble også vist til at et barn som oppholder seg i utlandet i mer enn tre måneder ikke lenger bør regnes som bosatt i Norge,¹⁶ og at barnet uansett vil kunne gjenoppta grunnskoleopplæring ved retur til Norge, jf. lovens § 2-1.¹⁷

34.2.1.2 Videregående opplæring

Opplæringslova kapittel 3 gir regler om videregående opplæring. Det er fylkeskommunen som skal oppfylle rettighetene etter kapittel 3 i opplæringslova.¹⁸ Fylkeskommunen har først og fremst ansvar for å tilby videregående opplæring til personer som er bosatt i fylkeskommunen, men tilbudet skal også gis til søkere fra andre fylker dersom fylkeskommunen har ledig kapasitet.¹⁹

Elever som har fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring har etter søknad rett, men ikke plikt, til tre års videregående opplæring, jf. lovens § 3-1 første ledd. Retten til videregående

opplæring gjelder også for personer som ikke får godkjent sin utenlandske utdanning, for eksempel dersom de mangler dokumentasjon på fullført utdanning, eller dersom de ikke har fått tilgang på grunnskoleutdanning mens de oppholdt seg i utlandet. Eleven må ha lovlig opphold i Norge for å ha rett til videregående opplæring.²⁰ Ungdom som har fylt 15 år, kan søke selv om inntak til videregående opplæring uten at de trenger samtykke fra foreldrene, jf. lovens § 3-1 første ledd siste punktum, jf. også barnelova § 32 som omhandler barns bestemmelsesrett i avgjørelser om utdanning.

Retten til videregående opplæring etter lovens § 3-1 gjelder fram til det året eleven fyller 24 år (ungdomsrett).²¹ Etter fylte 24 år kan videregående opplæring fullføres som voksenopplæring etter kapittel 4A. Videregående opplæring skal være gratis og tilpasset den enkeltes forutsetninger. Minoritetsspråklige elever har rett til «særskild norskopplæring» til de har tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge den vanlige opplæringen i skolen.²² I enkelte fylkeskommuner kan eleven få norskopplæring i kombinasjonsklasser på en videregående skole, uten å bruke retten til videregående opplæring.²³

Tilbudet om kombinasjonsklasser er rettet mot elever mellom 16 og 24 år som har fullført grunnskolen, men som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge undervisningen i en videregående skole.²⁴ Tilbudet er også rettet mot elever som har skolebakgrunn fra utlandet som ikke tilsvarende norsk grunnskole. I den nye opplæringslova 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa § 9-6, som trer i kraft høsten 2024, blir det innført en plikt for fylkeskommunen til å ha et opplæringstilbud i overgangen til videregående opplæring for elever som mangler faglige eller språklige forutsetninger for å kunne delta i og bestå videregående opplæring.²⁵ Et eksempel på et slikt overgangstilbud er kombinasjonsklasser der eleven kan få både grunnskoleopplæring og opplæring i fag fra videregående opplæring.

Fravær kan medføre at en elev mister skoleplassen for det aktuelle skoleåret, for eksempel

¹² Ibid.

¹³ Lov 17. juni 2016 nr. 67 om endringar i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.).

¹⁴ Prop. 72 L (2015–2016) punkt 7.1.

¹⁵ Prop. 72 L (2015–2016) punkt 7.5.

¹⁶ Begrepet bosatt etter opplæringslova har et annet innhold enn vanlig bosted etter barnevernsloven.

¹⁷ Prop. 72 L (2015–2016) punkt 7.5.

¹⁸ Opplæringslova § 13-3 første ledd.

¹⁹ Opplæringslova § 13-3 andre ledd.

²⁰ Opplæringslova § 3-1 tolvte ledd.

²¹ Opplæringslova § 3-1 tredje ledd.

²² Opplæringslova § 3-1 niende ledd og § 12 første ledd.

²³ For eksempel Troms og Finnmark fylkeskommune, Telemark og Vestfold fylkeskommune og Viken fylkeskommune.

²⁴ Prop. 72 L (2015–2016) punkt 5.5.1 og 5.5.4.

²⁵ Prop. 57 L (2022–2023) punkt 40.11.4.2.

hvis eleven ikke møter opp på første skoledag uten godkjenning fra skolen. Eleven kan også miste retten til halvårsvurdering med karakter eller til standpunktarakter ved fravær som overskrider fraværsgrense.

I de tilfeller der skoleplassen er bortfalt på grunn av langvarig utenlandsopphold, eller eleven ikke har fått standpunktarakter i det aktuelle året, må det søkes om opptak på nytt ved retur til Norge. Opptak skjer en gang i året.²⁶ Fylkeskommunen har etter opplæringsforskriften § 6-8 syvende ledd plikt til å ha inntak til videregående opplæring etter utløpt søknadsfrist for personer som blir plassert i fosterhjem eller barnevernsinstitusjoner.

34.2.1.3 Opplæring spesielt organisert for voksne

Opplæringslova kapittel 4A gjelder opplæring som er spesielt organisert for voksne.

Personer som er over opplæringspliktig alder (normalt 16 år) og som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring så langt de ikke har rett til videregående opplæring etter lovens § 3-1.²⁷ Opplæringen kan også gis etter lovens § 4A-1 andre ledd til personer som har rett til videregående opplæring, men som trenger mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring. Personer som har gjennomført grunnskoleopplæring har som regel ikke rett til ny opplæring. At det har gått lang tid siden den voksne gjennomførte grunnskoleopplæringen, og at hen ikke har kunnskaper i tråd med dagens opplæring, gir ikke i seg selv rett til ny grunnskoleopplæring.²⁸ Det er et vilkår for opplæringen at eleven har lovlig opphold i Norge, jf. lovens § 4A-1 fjerde ledd.

Grunnskoleopplæringen til voksne skal være gratis og tilpasset den enkeltes behov, jf. lovens § 4A-1 første og tredje ledd. Det betyr at opplæringen skal tilpasses eventuelt arbeid eller familie som opptar store deler av dagen, eksempelvis gjennom at det gis som kveldsundervisning.²⁹ Grunnskoleopplæringen kan inneholde særskilt språkopplæring i norsk, dersom dette er nødvendig for at den voksne skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.³⁰ I den nye opplæringsloven § 19-

8 første ledd blir retten til særskilt språkopplæring for voksne som får grunnskoleopplæring lovfestet.³¹

Det finnes ingen regler om bortfall av rett til grunnskoleopplæring for voksne slik det er for videregående opplæring, også når den voksne i alvorlig grad forsømmer sine plikter eller har manglende progresjon eller motivasjon.³² Den voksne kan dermed begynne på grunnskoleopplæringen flere ganger, uten å fullføre og uten å miste retten til grunnskoleopplæring.

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring fra og med det året de fyller 25 år, jf. lovens § 4A-3 første ledd første punktum. Den enkelte har også rett til videregående opplæring dersom ens utenlandske utdanning ikke blir godkjent i Norge som studiekompetanse eller yrkeskompetanse, jf. andre punktum. Det er et vilkår at eleven har lovlig opphold for å ha rett til videregående opplæring, jf. lovens § 4A-3 åttende ledd. I den nye opplæringsloven § 19-8 andre ledd blir det innført en rett til forsterket opplæring i norsk i videregående opplæring for denne gruppen.³³

Fraværsgrensen for elever som tar videregående opplæring, gjelder ikke for voksne.³⁴ Dersom en voksen, som tidligere har begynt på en videregående opplæring uten å oppnå studiekompetanse ønsker å gjenoppta opplæringen på nytt, må fylkeskommunen vurdere konkret hvilket tilbud den voksne skal gis for å få enten studiekompetanse eller yrkeskompetanse.³⁵

34.2.2 Integreringsloven

Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) gir regler om kvalifisering for nyankomne innvandrere. Kvalifiseringstilbudet omfatter blant annet opplæring i norsk. Lovens formål er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige, jf. § 1 første ledd første punktum. Loven skal også bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet, jf.

²⁶ Opplæringsforskriften § 6-8.

²⁷ Opplæringslova § 4A-1 første ledd jf. § 3-1.

²⁸ Utdanningsdirektoratets rundskriv UDIR-3-2012 punkt 2.1.4.

²⁹ Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) merknader til § 4A-1 og Utdanningsdirektoratets rundskriv UDIR-3-2012 punkt 4.5.

³⁰ Utdanningsdirektoratets rundskriv UDIR-3-2012 punkt 4.6.1.

³¹ Prop. 57 L (2022–2023) punkt 43.20.5.

³² Utdanningsdirektoratets rundskriv UDIR-3-2012 punkt 7.

³³ Prop. 57 L (2022–2023) punkt 43.20.5.

³⁴ Utdanningsdirektoratets rundskriv UDIR-3-2016 under «Fraværsgrensen i korte trekk».

³⁵ Utdanningsdirektoratets rundskriv UDIR-2-2008 under «Tidligere avbrutt og ikke fullført videregående opplæring».

lovens § 1 første ledd andre punktum. En innvandrers defineres i § 2 første ledd bokstav b som en person som har en oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Ansvar for tilbudet etter integreringsloven er delt mellom kommunen og fylkeskommunen.³⁶ Kommunen er ansvarlig for tidlig kvalifisering etter kapittel 3, introduksjonsprogram etter kapittel 4 og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 6.³⁷ Fylkeskommunen har ansvar for det regionale integreringsarbeidet og skal blant annet sørge for tilbud om karriereveiledning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går i videregående opplæring, jf. § 4. Lovens regler om opplæring i norsk og samfunnskunnskap henger sammen med kravene som stilles for å få permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62 og statsborgerskap etter statsborgerloven.³⁸

Norske borgere faller utenfor målgruppen for integreringsloven, og har dermed verken rett eller plikt til opplæring etter loven.

Introduksjonsprogram

Introduksjonsprogrammet etter kapittel 4 er et kvalifiseringstilbud for nyankomne innvandrere, der opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en obligatorisk del.

Målgruppen til introduksjonsprogrammet er definert med utgangspunkt i alder, botid i kommunen og oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven, jf. integreringsloven §§ 8 og 9. Introduksjonsprogrammet er rettet mot innvandrere som er mellom 18 og 55 år, og som i det vesentlige har en oppholdstillatelse på grunnlag beskyttelse (asyl) eller familieinnvandring med en flyktning. I tillegg har også utlendinger som har en oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, andre ledd og tredje ledd rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.

Det er alderen på tidspunktet for innvilgelse av oppholdstillatelse som avgjør om den enkelte har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.³⁹ Å ha rett til deltakelse innebærer at en har rettskrav på å få tilbudet fra kommunen. Deltakelsen utløser også rett til å motta introduksjonsstønad etter lovens § 19. Personer som har påbegynt et introduksjonsprogram har rett til å fullføre, uavhengig av om oppholdstillatelsen endres eller om

de får innvilget statsborgerskap.⁴⁰ Retten gjelder likevel bare dersom den enkelte fortsatt har lovlig opphold i Norge, altså ikke hvis oppholdstillatelsen utløper eller blir tilbakekalt.⁴¹

Kommunen har en skjønnsmessig adgang etter integreringsloven § 8 tredje ledd til å tilby introduksjonsprogram til noen utvalgte grupper som faller utenfor målgruppen etter lovens §§ 8 og 9, men dette omfatter ikke norske borgere. Da bestemmelsen var på høring, kom det en rekke forslag om hvilke grupper som bestemmelsen burde omfatte, blant annet norske statsborgere som har vokst opp i utlandet og som returnerer til Norge etter å ha fylt 18 år.⁴² Departementet gikk mot å utvide målgruppen etter integreringsloven § 8 tredje ledd på grunn av ressurs hensyn. Situasjonen til norske borgere som returnerer til Norge etter fylte 18 år, ble ikke omtalt særskilt.⁴³

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en opplæringsordning med en egen læreplan, krav til varighet og omfang, som er rettet mot innvandrere mellom 18 og 67 år.⁴⁴ Opplæringen inngår også som en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet.

Målgruppen for opplæringen er videre enn målgruppen for introduksjonsprogrammet, og inkluderer i utgangspunktet alle som har fått en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. I tillegg til personer som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, omfatter dette for eksempel oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som har permanent oppholdstillatelse, eller personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til norske og andre nordiske borgere. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS-området og deres familiemedlemmer har plikt, men ikke rett, til å delta i opplæringen.

Retten og plikten til opplæring inntre som regel når oppholdstillatelsen innvilges, eller ved ankomst til Norge, jf. lovens § 26 andre ledd. I «særlige tilfeller» kan retten og plikten inntre fra det tidspunktet krav om opplæring settes frem. Hva som regnes som «særlige tilfeller», er nær-

³⁶ Integreringsloven §§ 3 og 4.

³⁷ Integreringsloven § 3 første ledd.

³⁸ Prop. 89 L (2019–2020) punkt 3.1.

³⁹ Integreringsloven § 8 første ledd andre punktum.

⁴⁰ Integreringsloven § 9 tredje ledd.

⁴¹ Prop. 89 L (2019–2020) merknader til § 9.

⁴² Prop. 89 L (2019–2020) punkt 8.1.3.4.

⁴³ Prop. 89 L (2019–2020) punkt 8.1.4.4.

⁴⁴ Integreringsloven § 27 og Prop. 89 L (2019–2020) kapittel 10.

mere regulert i integreringsforskriften §§ 20 og 22. Etter forskriftens § 20 inntreer retten og plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra det tidspunktet utlendingen setter frem krav om deltakelse hvis vedkommende, på grunn av tilbakeholdelse mot sin vilje, ikke kunne starte opplæringen tidligere. Dokumentasjon på tilbakeholdelsen kan være bekreftelse fra personell ved NAV-kontor, krisesenter, helsepersonell, annet personell ved helsestasjons- og skolehelsetjeneste eller lignende, jf. forskriftens § 22. Deltakeren kan få utsatt start i inntil ti år etter at rett og plikt til opplæring etter hovedregelen inntreder.⁴⁵ Det finnes ikke en tilsvarende unntaksregel om utsatt oppstart eller tilbakeholdelse for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Stans av opplæringen ved fravær

Kommunen kan stanse opplæringen midlertidig eller permanent dersom dette er «saklig begrunnet i den enkeltes forhold», jf. lovens §§ 18 og 36. For deltakere i introduksjonsprogrammet som også har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven §§ 17 og 18, vurderes også om opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal stanses.⁴⁶

Avgjørelsen om stans gis som et enkeltvedtak.⁴⁷ Vedtak om permanent stans innebærer at deltakeren ikke lenger har rett til å delta i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap eller introduksjonsprogrammet. For introduksjonsprogrammet innebærer stansen at deltakeren ikke vil kunne motta introduksjonsstønad.⁴⁸

Terskelen for å stanse programmet skal være høy.⁴⁹ Omfattende fravær som det ikke er gitt tillatelse til, er et forhold som kan begrunne stans av opplæringen.⁵⁰ Dette vurderes konkret på bakgrunn av hvor lenge deltakeren har vært i programmet, progresjonen og fraværets hyppighet.⁵¹ Det er også av betydning om fraværet ikke har hatt gyldig begrunnelse, om det er søkt om permisjon og om fraværet hadde gitt rett til permisjon dersom det hadde vært søkt om det.⁵²

Forarbeidene nevner ikke utenlandsopphold uttrykkelig, men utvalget legger til grunn at fra-

vær som skyldes langvarig utenlandsopphold medfører permanent eller midlertidig stans av introduksjonsprogrammet. Hvorvidt det har betydning at utenlandsopphold har vært ufrivillig, er ikke klart.

34.2.3 Universitets- og høyskoleloven

Norske universiteter og høyskoler har ansvar for «vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk», jf. lov 01. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) § 1-7 første ledd. I forarbeidene uttales det at norsk som et generelt utgangspunkt skal være hovedspråket ved norske universiteter og høyskoler.⁵³

For å kunne få opptak til høyere utdanning kreves det fullført og bestått norsk videregående opplæring eller tilsvarende.⁵⁴ Det kreves også tilstrekkelige kunnskaper i både engelsk og norsk. Enkelte universiteter tilbyr årsstudium i norsk,⁵⁵ disse har egne regler om studieopptak, blant annet krav om generell studiekompetanse og gode kunnskaper i engelsk eller grunnleggende kunnskaper i norsk.

34.3 Hva er problemet?

I ekspertgruppas rapport «Det var ikke bare ferie» framheves det at manglende språkkunnskaper er en av hovedutfordringene for personer som returnerer til Norge etter et langvarig, ufrivillig utenlandsopphold. Tilsvarende funn ble gjort i rapporten «Transnasjonal oppvekst»⁵⁶ fra 2014 og rapporten «Skolegang i Pakistan – barn med innvandrerbakgrunn som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland» fra 2006.⁵⁷ Hvorvidt de utsatte hadde fått et opplæringstilbud i oppholdslandet, og kvaliteten av opplæringstilbudet, ble også trukket fram som helt avgjørende for de utsattes muligheter ved retur til Norge.⁵⁸

Ekspertgruppa har pekt på at det er en utfordring at barn og unge kan måtte vente opptil et år for å få studieplass når de returnerer til Norge, og at det er uheldig at opplæringsplikten bortfaller

⁴⁵ Integreringsforskriften § 20 tredje ledd.

⁴⁶ Prop. 89 L (2019–2020) punkt 8.9.1.

⁴⁷ Integreringsloven § 46 andre ledd bokstav d.

⁴⁸ Integreringsloven §§ 19 og 21.

⁴⁹ Prop. 89 L (2019–2020) punkt 8.9.4.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) punkt 5.4.

⁵⁴ Universitets- og høyskoleloven § 3-6 første ledd.

⁵⁵ For eksempel årsstudium i Norsk språk og kultur for internasjonale studenter (NORINT) ved Universitetet i Tromsø, Norsk for internasjonale studenter på Universitetet i Oslo, og diverse norskkurs på Universitetet i Bergen for blant annet innvandrere og internasjonale studenter.

⁵⁶ Lidén mfl. 2014.

⁵⁷ Østberg mfl. 2006.

⁵⁸ Lidén mfl. 2014: side 8-9.

når barnet skal på utenlandsopphold, uavhengig av oppholdets formål og hvorvidt barnet er i utlandet mot sin vilje. Etter gjeldende opplæringslov gjenopptar eleven skolegangen ved retur til Norge dersom eleven er i skolepliktig alder. Utvalget anbefaler derfor ikke endringer i retten til grunnskoleopplæring ved retur til Norge. Barn og unge som har rett på videregående opplæring, kan imidlertid oppleve at de må vente opptil et år for å kunne søke opptak.

Utvalget har også mottatt innspill om at det ikke gjelder regler om utsatt oppstart i introduksjonsprogrammet for personer som er holdt tilbake fra programmet mot sin vilje, tilsvarende bestemmelsen om tilbakeholdelse fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i integreringsloven § 26 jf. integreringsforskriften § 20.

Både *IMDi* og *Utlendingsdirektoratet* har gitt innspill om at personer som har fått innvilget oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling etter lovens § 53 første ledd bokstav b har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, men ikke personer som får en oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 jf. utlendingsforskriften § 8-9 (oppholdstillatelse for personer som blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje). Dette til tross for at personer som får en oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-9 må oppfylle vilkårene i lovens § 53 første ledd bokstav b. Både *IMDi* og *Utlendingsdirektoratet* mener at dette er uheldig ettersom de samme hensynene gjør seg gjeldene for begge typene av oppholdstillatelse.

Flere innspill til utvalget gjelder ulike utfordringer knyttet til introduksjonsprogrammet som utvalget ikke går nærmere inn på, da de er omhandlet og dekket av tiltak gjennom regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028).⁵⁹

34.4 Utvalgets vurderinger og forslag

34.4.1 Bør opplæringsplikten bestå i saker om ufrivillig utenlandsopphold?

Etter gjeldende rett bortfaller skoleplikten etter opplæringslova når eleven har oppholdt seg, eller skal oppholde seg, i utlandet i mer enn tre måneder. Dette gjelder uavhengig av formålet eller årsaken til utenlandsreisen, og uavhengig av om barnet er etterlatt i utlandet frivillig eller mot sin vilje.⁶⁰ Bortfall av skoleplikten innebærer at forel-

drene ikke kan sanksjoneres for brudd på opplæringsplikten. Dette er uheldig dersom foreldrene sender, eller etterlater, barnet på et ufrivillig utenlandsopphold i mer enn tre måneder, uten å sikre barnet tilgang til et forsvarlig opplæringsstilbud i oppholdslandet.

Da spørsmålet om bortfall av opplæringsplikten ble vurdert i Prop. 72 L (2015–2016), var forutsetningen at foreldrene skal kunne sende sine barn på utenlandsopphold for å motta et skoletilbud som ikke er tilgjengelig i Norge eller for at barnet skal kunne bli kjent med kulturen og lære seg språket i oppholdslandet, uavhengig av barnets ønsker. Lovproposisjonen vektla hensynet til foreldre som skal innrette seg etter opplæringsplikten, og offentlige organer som skal håndheve reglene i opplæringsloven. Noen høringsinnspill pekte på svakheter ved forslaget og at det ikke er utredet godt nok med hensyn til barns rettigheter.

Kunnskapsgrunnlaget som foreligger i dag om skadelige og ufrivillige utenlandsopphold, og behovet for å beskytte utsatte barn, aktualiserer spørsmålet om bortfall av opplæringsplikten og behovet for effektive verktøy for å følge opp barn som er etterlatt i utlandet mot sin vilje. *IMDi* pekte i sitt høringssvar om bortfall av opplæringsplikten på at noen av disse utenlandsoppholdene kan få negative konsekvenser for barns skolegang og at skolen har en sentral rolle i å forebygge at foreldre sender sine barn på ufrivillige utenlandsopphold.⁶¹ *IMDi* viste til at rapporten *Transnasjonal oppvekst*⁶² fra 2014 inneholdt anbefalinger om dette, og dokumenterte hvordan barnekonvensjonen ofte ikke etterleves når barn tas ut av norsk skole, for eksempel når det gjelder rutiner for samtaler med eleven når en søknad om permisjon behandles. En sentral rettighet i barnekonvensjonen er at barn skal bli sett og hørt i saker som angår dem. Rapporten «Det var ikke bare ferie» bekrefter disse erfaringene og aktualiserer behovet for nye vurderinger.

Utvalget har også mottatt innspill om at skolene har lite handlingsrom i disse sakene, og at de ikke kan følge opp og melde fra om mulig brudd på opplæringsplikt fordi tre-måneders fristen er for kort. Dersom et barn ikke returnerer fra et ferieopphold i utlandet etter sommerferien, er tidsrommet tjenesteapparatet har til å sette i gang undersøkelser om mulige brudd på opplæringsplikten svært begrenset. I innspillene blir det også

⁵⁹ Prop. 36 S (2023–2024) punkt 4.5.18 og 4.3.5.

⁶⁰ Prop. 72 L (2015–2016) punkt 7.5.

⁶¹ *IMDi*s høringssvar datert 7. desember 2015 til høringsbrev 15/4379 om endringer i opplæringsloven – Friere skolevalg, mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring m.m.

⁶² Lidén mfl. (2014).

pekt på behov for effektive verktøy som muliggjør oppfølging av barn som er etterlatt i utlandet slik at de ikke blir glemt.

I utgangspunktet er det innenfor foreldreansvaret å bestemme hvor barnet skal bo, men foreldrenes bestemmelsesrett er ikke ubegrenset, se kapittel 26 om barns rett til medvirkning og selvbestemmelse i saker om utenlandsopphold og kapittel 27 om tiltak for å forhindre ufrivillig og skadelig utenlandsopphold – utreiseforbud. Barnelova §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd har blant annet regler om at barn over 12 år skal samtykke til å flytte eller ta opphold i utlandet uten en forelder med foreldreansvar. Når et barn er etterlatt i utlandet mot sin vilje, og uten tilgang til et tilstrekkelig opplæringstilbud, er barnets selvbestemmelsesrett og grunnleggende rettigheter etter utvalgets syn ikke ivaretatt. Foreldrene bør i disse tilfellene kunne stilles til ansvar og sanksjoneres for brudd på opplæringsplikten. Etter utvalgets vurdering vil dette kunne bidra til å sikre disse barnas rett til skolegang etter Grunnloven og menneskerettighetene, og til å gi tjenesteapparatet større handlingsrom.

Utvalget erkjenner imidlertid at dette spørsmålet reiser en rekke kompliserte problemstillinger. Opplæringsplikten er en sanksjonsregel, som gjør at det stilles strenge krav til lovens klarhet og grensene for det straffbare og det lovlige. I tillegg kan opplæringslovas stedlige virkeområde sette begrensninger for hvor lenge opplæringsplikten kan bestå. Et barn som ikke lenger regnes som bosatt i Norge har ikke rettigheter etter opplæringslova, og foreldrene vil ikke ha plikter etter loven. Dersom foreldrene likevel skal sanksjoneres, for eksempel gjennom å utvide fristen for når opplæringsplikten bortfaller, må forholdet til gjeldende strafferettslige regler om straffbare handlinger som er begått i utlandet vurderes grundig.

Utvalget erkjenner videre at en slik sanksjonsregel reiser vanskelig bevismessige vurderinger. Det er vanskelig å bevise om oppholdet har vært frivillig eller ikke, og hvorvidt barnet får tilgang på et tilstrekkelig opplæringstilbud i oppholdslandet. Som omtalt i kapittel 26 vil et skriftlig samtykke fra barnet ikke nødvendigvis ha verdi som bevis. Barnet kan for eksempel være presset til å samtykke, eller det har ikke hatt tilstrekkelig kjennskap til de faktiske omstendighetene eller varigheten av utenlandsoppholdet da samtykket ble gitt. Det er også vanskelig å vurdere hva som utgjør et tilstrekkelig opplæringstilbud. I de tilfellene der det er klart at oppholdet har vært mot barnets vilje, bør det imidlertid være anledning til

å bøtelegge foreldrene dersom de ikke har sikret barnet tilfredsstillende skolegang i utlandet. Dette kan bidra til at foreldrene samarbeider om å få barnet tilbake til Norge.

Det faller utenfor utvalgets mandat å ta stilling til hvorvidt opplæringslovens stedlige virkeområde skal utvides slik at opplæringsplikten ikke bortfaller ved ufrivillige utenlandsopphold. Utvalget anbefaler at problemstillingen utredes nærmere, med utgangspunkt i en forlenget frist på seks måneder. Problemstillingen bør sees i sammenheng med utvalgets forslag i kapittel 27 om barnevernstjenestens mulighet til å ilegge utreiseforbud dersom det er nærliggende fare for at foreldre eller andre omsorgspersoner vil frata barnet muligheten til grunnleggende utdanning i utlandet, og utvalgets forslag i kapittel 14 om straff for visse typer skadelig utenlandsopphold.

34.4.2 Ekstraordinært opptak til videregående skole

Utvalget foreslår at personer mellom 16 og 24 år som returnerer til Norge etter et ufrivillig utenlandsopphold tilbys ekstraordinært opptak til videregående skole, se utvalgets forslag til endringer i opplæringsforskriften § 6-8 syvende ledd. Endringen må tilpasses forskrift til ny opplæringslov som foreløpig ikke har trådt i kraft.

Utvalget har mottatt innspill om at personer som returnerer til Norge etter et ufrivillig utenlandsopphold, må vente opptil et helt år for å få skoleplass for å delta i videregående opplæring. Dette skyldes at opptak skjer en gang i året. Unge utsatte som returnerer til Norge etter et ufrivillig utenlandsopphold, og personer som er holdt tilbake fra skolen på grunn av negativ sosial kontroll, trenger trygge rammer i hverdagen og god oppfølging. Gjennom å ha mulighet til å gå på skolen, vil de kunne danne trygge relasjoner med voksne og jevnaldrende, benytte seg av skolehelsetilbud som helsesykepleier og skolepsykolog, og noen skoler har også mangfoldsrådgivere som kan møte de unge med forståelse og veiledning. Utvalget antar at et skoletilbud kan bidra til å minske risikoen for å bli sendt til utlandet på nytt, men uten at det er noen garanti for det.

I utvalgets forslag til opplæringsforskriften § 6-8 syvende ledd, er det tatt inn en tilføyelse som pålegger fylkeskommunen å ha inntak til videregående opplæring etter utløpet av søknadsfristen for ungdom mellom 16 og 24 år som returnerer til Norge etter et ufrivillig utenlandsopphold. Formålet med bestemmelsen er å sikre ungdommen rask gjenopptakelse av skolegang, som blant

annet kan bidra til en stabil hverdag, danne trygge relasjoner med voksne og jevnaldrende og redusere risikoen for at den unge på nytt blir sendt til utlandet mot sin vilje.

34.4.3 Rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet

Utvalget foreslår at utlendinger over 18 år som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 jf. utlendingsforskriften § 8-9 (om oppholdstillatelse for personer som har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje), gis rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet etter integreringsloven kapittel 4, se forslag til endringer i integreringsloven § 9 første ledd ny bokstav h.

En oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b om mishandling gir rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven § 9 bokstav g. Deltakere i introduksjonsprogrammet gir rett til introduksjonsstønad.⁶³ Også en oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 andre ledd, som kan gis til personer som vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet som følge av samlivsbruddet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der, gir rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.⁶⁴ En utlending som ville hatt rett til en oppholdstillatelse etter mishandlingsbestemmelsen i utlendingslovens § 53 første ledd bokstav b dersom vedkommende hadde oppholdt seg i riket, kan få oppholdstillatelse etter lovens § 38 (om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn) dersom vedkommende har reist ut av riket og mot sin vilje ikke får reise tilbake til Norge. Dette følger av utlendingsforskriften § 8-9.⁶⁵ Denne tillatelsen gir imidlertid ikke rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Personer som returnerer til Norge etter å ha blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, kan ha et vel så stort behov for deltakelse i introduksjonsprogrammet som personer som bryter ut av ekteskapet på grunn av mishandling i Norge. Personene kan ha blitt holdt tilbake i utlandet over lengre tid, de kan ha mistet norskkunnskaper og vil gjerne ha et stort behov for tiltak som kan ruste dem til å etablere seg på nytt i Norge. Utvalget kan ikke se noen gode grunner for at denne gruppen ikke bør likestilles med personer som får en

selvstendig oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av mishandling.

34.4.4 Bevare retten til å delta i introduksjonsprogrammet

Etter integreringsloven § 18 kan kommunen stanse introduksjonsprogrammet midlertidig eller permanent dersom dette er «saklig begrunnet i den enkeltes forhold». Omfattende fravær som det ikke er gitt tillatelse for, er et forhold som kan medføre stans av opplæringen.⁶⁶

Utvalget mener at fravær som skyldes ufrivillig utenlandsopphold ikke bør medføre tap av retten til å delta i introduksjonsprogrammet. Utvalget mener videre at utlendinger som ikke kunne starte på, eller som har avbrutt, introduksjonsprogrammet fordi de mot sin vilje har blitt forhindret fra deltakelse, bør få utvidet rett til å fullføre programmet. Dette bør gjelde både der deltakeren er holdt tilbake fra deltakelsen på grunn av mishandling, negativ sosial kontroll eller æresmotivert vold, og der tilbakeholdelsen skyldes ufrivillig utenlandsopphold.

Utvalget foreslår en bestemmelse som sikrer at retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram kan inntre senere, se utvalgets forslag til § 8 nytt tredje ledd. Bestemmelsen er aktuell dersom deltakeren på grunn av tilbakeholdelse mot sin vilje ikke kan delta i eller fullføre introduksjonsprogrammet. Det foreslås at departementet kan presisere dette i forskrift. Forskriften kan også gi unntak fra kravene i første ledd, for eksempel fra kravet om at personen må ha bodd i kommunen i mindre enn to år når vedtak fattes, og fra § 3 tredje ledd som innebærer at kommunens plikter ikke gjelder overfor personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i ordningene etter loven.

Forslaget vil tilsvare en lignende ordning som gjelder for personer som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven § 26 andre ledd fjerde og punktum.

34.4.5 Andre med behov for norskopplæring

Ekspertgruppa anbefaler at de utsatte tilbys et fleksibelt undervisningsopplegg og norskopplæring som kan bøte på tapt skolegang og språkkunnskaper etter retur til Norge, særlig for norske borgere som ikke er omfattet av introduksjonsordningen.

Som det framgår ovenfor, vil det allerede være flere muligheter for norskopplæring for unge

⁶³ Integreringsloven § 19 jf. § 9 første ledd bokstav g.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b er nærmere omtalt i kapittel 18.

⁶⁶ Prop. 89 L (2019–2020) merknader til § 18.

utsatte som returnerer til Norge etter et ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold, inkludert for norske statsborgere. Enkelte grupper vil imidlertid ikke være dekket av noen av ordningene nevnt over. Særlig norske statsborgere og personer med permanent oppholdstillatelse, som enten er over 25 år eller som har fullført videregående opplæring, vil være dårlig dekket. Også personer som ikke er i målgruppen for introduksjonsprogrammet eller annen opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil være dårlig dekket. Utvalget mener at behovet for norskopplæring for disse gruppene bør undersøkes nærmere for å styrke rettsvernet for de utsatte og for å hindre varig utenforskap.

I regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) er det framhevet behov for å følge

opp personer som ikke deltar i introduksjonsprogrammet eller annen opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Regjeringen vil styrke oppfølgingen av personer som ikke deltar, eller i liten grad deltar, i ordningene under integreringsloven på grunn av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold eller annen vold i nære relasjoner.⁶⁷ I forbindelse med dette arbeidet anbefaler utvalget at regjeringen vurderer behovene til personer som er utsatt for ufrivillige utenlandsopphold og som faller utenfor eksisterende opplæringsordninger. På denne bakgrunn bør regjeringen iverksette tiltak som kan bidra til å bøte på tapt skolegang og språkkunnskaper etter retur til Norge.

⁶⁷ Prop. 36 S (2023–2024) punkt 4.5.17.

Del VI
Avvergingsplikt, opplysningsrett og
opplysningsplikt



Figur 35.1

Kapittel 35

Avvergingsplikten

35.1 Innledning

Etter straffeloven § 196 straffes den som unnlater å forsøke å avverge nærmere bestemte straffbare handlinger. I dette kapittelet undersøker utvalget enkelte spørsmål om avvergingsplikten som kan være av betydning for rettsvernet til utsatte personer. Utvalget vurderer hvor langt avvergingsplikten strekker seg når den straffbare handlingen finner sted i utlandet. Utvalget vurderer videre om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikt etter straffeloven § 196, se revidert mandat bokstav a. Deretter vurderer utvalget om flere straffebud bør omfattes av avvergingsplikten.¹

35.2 Gjeldende rett

35.2.1 Menneskerettslige forpliktelser

Verken Grunnloven eller internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, stiller uttrykkelig krav om kriminalisering av manglende avverging av straffbare handlinger. Statens sikringsplikt mot krenkelser av menneskerettighetene etter blant annet Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) innebærer imidlertid at det må etableres mekanismer for å beskytte den enkelte mot menneskerettsbrudd.² Det innebærer at staten har en plikt til å ha straffelovgivning mot alvorlige menneskerettskrenkelser, i tillegg til en effektiv håndhevelse av lovgivningen, slik som mekanismer for å oppdage og rapportere straffbare handlinger. Helsepersonells og andre profesjoners meldeplikt til politi og barnevernstjeneste, og straffelovens generelle avvergingsplikt er eksempler på slike mekanismer.³ Den europeiske menneskeretts-

domstol (EMD) har ikke tatt stilling til om statens forpliktelse til å beskytte borgerne mot menneskerettsbrudd krever en straffsanksjonert allmenn avvergingsplikt. I saken *O’Keeffe mot Irland* ble imidlertid Irland dømt for ikke å ha tilstrekkelig betryggende ordninger for å avverge misbruk av barn på 1970-tallet.⁴

Istanbul-konvensjonen kapittel 5 stiller krav til statenes materielle strafferett for å bekjempe vold mot kvinner, men den inneholder ingen forpliktelse til å innføre en straffsanksjonert avvergingsplikt. Enkelte av bestemmelsene i Istanbul-konvensjonen er likevel relevante for avvergingsplikten. Artikkel 27 pålegger statene å treffe nødvendige tiltak for å oppmuntre personer som er vitne til voldshandlinger som er omfattet av konvensjonen, som har rimelig grunn til å tro at slike handlinger vil bli begått, eller at det kan fryktes nye voldshandlinger, til å melde fra til kompetente organisasjoner eller myndigheter. En lignende forpliktelse finnes i Lanzarote-konvensjonen artikkel 12 som gjelder seksuell utnyttelse eller misbruk av barn og i Europarådkonvensjonen om tiltak mot menneskehandel.

Istanbul-konvensjonen artikkel 28 regulerer opplysningsplikt for yrkesutøvere. Bestemmelsen pålegger statene å treffe tiltak som sikrer at regler om taushetsplikt for visse yrkesgrupper ikke er til hinder for at disse melder fra til kompetente organisasjoner eller myndigheter dersom de har god grunn til å tro at det er utøvd en alvorlig voldshandling som er omfattet av konvensjonen, og at det er grunn til å frykte flere alvorlige voldshandlinger. Konvensjonen angir ikke hvilke yrkesgrupper som omfattes.

Da Istanbul-konvensjonen ble ratifisert i 2017, la departementet til grunn at Norge oppfylte konvensjonen i sin helhet.⁵ En utfordring er likevel at Istanbul-konvensjonen uttrykkelig tar med partnere som ikke har bodd sammen, mens den nor-

¹ For en oversikt over internasjonal forskning om avvergingsplikten vises det til Vatnar mfl. 2019.

² Se kapittel 5.

³ Se mer i Holmboe 2020: side 96-121.

⁴ *O’Keeffe mot Irland* 28. januar 2014, saksnr. 35810/09. For flere avgjørelser om statens handleplikt, se Kjellemo 2022.

⁵ Prop. 66 S (2016–2017) punkt 1.

ske straffebestemmelsen i § 282 ikke beskytter kjærester og særboere (heller ikke om de har barn sammen). Straffeloven § 253 om tvangsekteskap og straffeloven § 262 andre ledd om barneekteskap rammer også «ekteskapsliknende forbindelser», der det skal «legges vekt på om forbindelsen er varig, oppleves som bindende og etablerer rettigheter og plikter mellom partene av rettslig, religiøs, sosial eller kulturell karakter». Avvergingsplikten dekker dermed disse forbindelsene, men hvis paret enda ikke har flyttet sammen, er dette ikke en «nær relasjon» etter straffeloven § 282.⁶

35.2.2 Straffeloven § 196 om plikt til å søke å avverge et straffbart forhold

Etter straffeloven § 196 straffes den som unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge et lovbrudd eller følgene av det, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig, og det framstår som sikkert eller mest sannsynlig at lovbruddet er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt, og den gjelder nærmere bestemte lovbrudd opplistet i § 196 første ledd bokstav a til c. Strafferammen for brudd på avvergingsplikten er bot eller fengsel i inntil 1 år.

Avvergingsplikten er begrenset til bestemte lovbrudd. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) uttaler departementet at «[k]jernen i avvergingsplikten bør være en plikt til å hindre alvorlige forbrytelser mot rikets indre og ytre sikkerhet, store skadevoldelser, terrorhandlinger, grove seksuallovbrudd og grove legemskrenkninger».⁷ Det gjentas i flere senere forarbeider at avvergingspliktens kjerne er å hindre alvorlige lovbrudd.⁸

Avvergingsplikten omfatter flere straffebestemmelser som denne utredningen behandler, blant annet straffeloven § 253 (tvangsekteskap)⁹, § 255 (grov frihetsberøvelse), § 256 (forbund om grov frihetsberøvelse), § 258 (grov menneskehandel), § 259 (slaveri), § 262 andre ledd (barneekteskap), § 274 (grov kroppsskade), §§ 282 og 283 (alminnelig og grov mishandling i nære relasjoner), §§ 284 og 285 (alminnelig og grov kjønnslemlestelse) og § 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.). Det samme gjelder en rekke seksuallovbrudd (blant annet voldtekt og seksuallovbrudd mot barn).

Straffebestemmelsene som er listet opp i § 196 er uttømmende, og det foreligger ingen straffsanksjonert plikt til å avverge handlinger som rammes av straffebestemmelser som ikke er nevnt i § 196. Det oppstår derfor ikke avvergingsplikt, selv om det framstår som sikkert eller mest sannsynlig at det vil skje brudd på straffeloven §§ 251 og 252 (tvang), § 257 (simpel menneskehandel), §§ 263 og 264 (trusler), § 266 (hensynsløs atferd), § 254 (frihetsberøvelse), §§ 271 og 272 (kroppskrenkninger) eller § 273 (kroppsskade). Ulike yrkesgrupper kan likevel ha særlige plikter, for eksempel helsepersonell etter helsepersonelloven § 31. Brudd på disse pliktene kan etter omstendighetene være tjenestefeil.

Det finnes få domsavgjørelser om brudd på avvergingsplikten, både etter den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven 1902 § 139 og etter gjeldende straffelov § 196. Dette kan skyldes flere forhold. I forarbeidene uttales det at «[d]ette kan tyde på at bestemmelsen har liten virkning, men det kan også ha sin bakgrunn i at bestemmelsen angir en atferdsregel som har sitt utspring i en grunnleggende samfunnsplikt og at regelen i stor grad etterleves. Til en viss grad kan også medvirkningsansvaret gjøre at bestemmelsen er mindre praktisk».¹⁰

Avverging kan skje gjennom «anmeldelse eller på annen måte». Det er ikke en plikt til faktisk å avverge lovbruddet, men bare til å «søke å avverge» det. Den viktigste og mest praktiske måten er å anmelde forholdet til politiet, men etter omstendighetene kan det foreligge en plikt til å søke å avverge handlingene eller følgene «på annen måte». Det kan for eksempel være å melde fra til andre aktører som er i en posisjon til å treffe tiltak for å avverge handlingen, som barnevernstjenesten. Forholdet mellom avvergingsplikten og meldeplikten til barnevernstjenesten er nærmere omtalt i kapittel 36. For privatpersoner vil det ofte ikke være plikt til å foreta aktive handlinger (utover å varsle) for å avverge lovbrudd, med unntak for omsorgspersoner, jf. bestemmelsens fjerde ledd som omtales nedenfor.¹¹

For at avvergingsplikten skal utløses, må varsleren holde det som «sikkert eller mest sannsynlig» at lovbruddet er eller vil bli begått, jf. § 196 første ledd første punktum. Formuleringen «sikkert eller mest sannsynlig» innebærer et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt.¹² Prop. 66 L

⁶ Ørum 2023.

⁷ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.14.

⁸ Prop. 66 L (2019–2020) punkt 3.1.

⁹ Bestemmelsen rammer også en «ekteskapsliknende forbindelse», jf. straffeloven § 253 første ledd bokstav b.

¹⁰ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.14.

¹¹ Spurkland 2023: *Karnov lovkommentar til straffeloven § 196*.

(2019–2020), som blant annet tilførte avvergingsplikt for tvangsekteskap, grov menneskehandel og grov seksuell omgang mv. med barn, viser til at vurderingen kan være vanskelig, og at det må være tilstrekkelig å foreta en «forstandig vurdering» av om vilkårene er oppfylt:

Flere av straffebudene som inntas i oppregningen er straffebud med sterkt vurderingspregete vilkår. Det kan være vanskelig å avgjøre om gjerningsbeskrivelsen i det aktuelle straffebudet er oppfylt. En praktisk situasjon er at personer som får kunnskap som kan medføre en avvergingsplikt, også har straffesanksjonert taushetsplikt. I slike tilfeller må terskelen for å godta rettsuvitenskap som unnskyldningsgrunn ikke være høy.

Avvergingsplikten legger etter omstendighetene en nokså inngripende handleplikt på enkeltindividet. Det må være tilstrekkelig å foreta en forstandig vurdering av om vilkårene er oppfylt. Sentralt i vurderingen bør være om situasjonen var slik at det for en alminnelig borger, ut fra en etisk vurdering, ville være naturlig å forsøke å avverge den.¹³

Brudd på avvergingsplikten straffes ikke når handlingen ikke har kommet så langt som til straffbart forsøk etter § 16, jf. § 196 tredje ledd bokstav b. Denne bestemmelsen kan lett misforstås. Poenget er at avvergingsplikten gjelder så lenge avvergeren holder det som sikkert eller mest sannsynlig at lovbruddet er eller vil bli begått. Avvergeren *straffes* derimot ikke når handlingen det er tale om å avverge ennå ikke har nådd stadiet til straffbart forsøk.¹⁴ Et eksempel kan illustrere poenget. A (avvergeren) får i januar tilstrekkelig kunnskap om at en kvinne skal sendes ut av landet for å tvinges til ekteskap i april. Da oppstår avvergingsplikten. Om turen blir avlyst fordi kvinnen kommer seg til et krisesenter, kan A likevel ikke straffes for eventuelt brudd på avvergingsplikt. Men A hadde avvergingsplikt fram til turen ble avlyst.

Etter § 196 tredje ledd bokstav b er brudd på avvergingsplikten også straffri dersom plikten ikke kunne oppfylles uten å utsette seg selv, sine nærmeste eller noen uskyldige for siktelse eller tiltale eller fare for liv, helse eller velferd. «De nærmeste» omfatter blant annet ektefelle og personer som bor fast sammen under ekteskapsliknende

forhold, slektninger i direkte linje og søsken, jf. straffeloven § 9. Kan avverging skje på forskjellige måter, og bare en av dem kan få følger som nevnt i bokstav b, plikter vedkommende å velge en av de andre avvergingshandlingene. Dette unntaket gjelder ikke dersom fornærmede er mindreårig, og den som unnlater å avverge er barnets omsorgsperson, jf. fjerde ledd, se neste punkt.

35.2.3 Særlig om straffeloven § 196 fjerde ledd

Etter § 196 fjerde ledd gjelder straffrihetsgrunnen i tredje ledd bokstav b ikke dersom den fornærmede er mindreårig, og den som unnlater å avverge er barnets forelder, steforelder, fosterforelder eller en annen som har daglig omsorg for barnet. Fjerde ledd ble tilføyd etter forslag fra Justiskomiteen i Innst. 41 L (2020–2021).¹⁵ Komiteen begrunnet unntaket med at også barns nærstående bør ha en plikt til å varsle barnevernet eller politiet om overgrep mot et barn de har omsorg for. Komiteen mente at et unntak fra straffrihetsgrunnen i tredje ledd bokstav b var et velegnet lovgivningsmessig virkemiddel for å ivareta den plikten som staten har til å verne barn mot vold og overgrep etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 1.¹⁶ Selv om endringen til dels hadde bakgrunn i Høyesteretts praksis om passiv medvirkningsansvar, særlig HR-2019-561-A, ble spørsmålet om konkurrans med reglene om passiv medvirkning ikke drøftet i innstillingen. Innstillingen kommenterer heller ikke forholdet til selvinkrimineringsvernet.¹⁷ Bestemmelsen gjør at i de tilfellene der en omsorgsperson ikke er skyldig i (passiv) medvirkning, kan hen likevel bli skyldig i å overtrette av avvergingsplikten. Etter Høyesteretts praksis om passiv medvirkning er det likevel neppe mange i persongruppen i straffeloven § 196 fjerde ledd som «bare» vil bli dømt for overtredelse av § 196 dersom de har den nødvendige kunnskapen til å ha avvergingsplikt.¹⁸ Omsorgspersoner vil normalt ha ansvar for å forsøke å hindre at barn og andre som de har i sin omsorg utsettes for alvorlige straffbare handlinger.

Straffeloven § 196 fjerde ledd står i et spenningsforhold til flere andre strafferettslige og

¹² Prop. 116 L (2009–2010) kapittel 10.

¹³ Prop. 66 L (2019–2020) merknader til straffeloven § 196.

¹⁴ Se også Gøller 2020: punkt 10.3.3.

¹⁵ Forslaget var ikke en del av høringen, og heller ikke omtalt i Justisdepartementets proposisjon.

¹⁶ Se mer om statens forpliktelse til å verne barn mot vold og overgrep i kapittel 5.

¹⁷ Se mer om passiv medvirkning i kapittel 8.

¹⁸ Holmboe 2020: *Merknader til straffeloven § 196* på Lovdata PRO, 25. oktober 2020.

straffeprosessuelle bestemmelser, der innstillingen ikke gir noe svar på det nærmere forhold mellom bestemmelsene. Dette gjelder blant annet reglene om fritak fra vitneplikt for nærstående etter straffeprosessloven §§ 122 og 123. Etter straffeprosessloven § 122 er blant annet den siktede nåværende eller tidligere ektefelle, samboer, søsken, slektning i rett linje eller like nært svigerfamilie fritatt fra vitneplikt i retten. Etter § 123 kan et vitne nekte å svare på spørsmål som risikerer å utsette noen av personene nevnt i § 122 for straff. Konsekvensen av dette er at en omsorgsperson vil kunne ha plikt til å anmelde en nærstående for å oppfylle avvergingsplikten, men vil kunne nekte å forklare seg i en etterfølgende straffesak mot den nærstående.

Unntaket i § 196 fjerde ledd gjelder uavhengig av hvilket straffebud det er snakk om å avverge, og det gjelder etter ordlyden for alle typer risiko som er nevnt i tredje ledd bokstav b. På bakgrunn av begrunnelsen for unntaket, må fjerde ledd antakeligvis tolkes innskrenkende til i hovedsak å gjelde faren for å utsette seg selv eller nærstående for siktelse og tiltale. En straffesanksjonert plikt til å risikere livet er lite rimelig.¹⁹ Det finnes foreløpig ingen publiserte rettsavgjørelser knyttet til § 196 fjerde ledd. Se imidlertid Høyesteretts uttalelser i HR-2019-561-A.

35.2.4 Avvergingsplikt ved negativ sosial kontroll mv.

For at negativ sosial kontroll skal utløse avvergingsplikt, må kontrollen utgjøre et brudd på en av straffebestemmelsene som er listet opp i straffeloven § 196. Listen over straffebud i § 196 er begrenset til alvorlige lovbrudd, se forrige punkt. Dette gjør at en del straffebud som kan ramme negativ sosial kontroll, som tvang (§§ 251 og 252), trusler (§§ 263 og 264) og hensynsløs atferd (§ 266), ikke er omfattet, og dermed ikke utløser avvergingsplikt. Den mest sentrale straffebestemmelsen for negativ sosial kontroll som etter gjeldende rett omfattes av avvergingsplikten, er straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner. Alvorlige eller omfattende former for negativ sosial kontroll kan utgjøre en del av mishandlingsregimet etter straffeloven §§ 282 og 283. Se blant annet dom fra Agder lagmannsrett, LA-2020-106948, der en far hadde utøvd «streng kontroll» over datteren, i tillegg til å utsette henne for et betydelig antall psykiske krenkelser og volds-

handlinger.²⁰ Faren ble dømt for grov mishandling etter straffeloven 1902 § 219 andre ledd (i dag straffeloven 2005 § 283) til fengsel i ett år og tre måneder. Dommene illustrerer at alvorlige eller omfattende former for negativ sosial kontroll kan utgjøre en sentral del av bevisbildet for at det foreligger et mishandlingsregime som rammes av straffeloven §§ 282 og 283. Den domfeltes anke til Høyesterett ble nektet fremmet.²¹ Saken er nærmere omtalt i kapittel 7.

Straffeloven § 255 om grov frihetsberøvelse utløser også avvergingsplikten etter § 196. Det stilles krav til at gjerningspersonen «ved innesperring, bortføring eller på annen måte rettsstridig fratrar noen friheten», jf. § 254, og at denne frihetsberøvelsen er «grov». Ved avgjørelsen av om frihetsberøvelsen er grov, skal det «særlig legges vekt på dens varighet, om den har voldt ualminnelige lidelser, død eller hatt betydelig skade på kropp eller helse til følge». Bestemmelsen kan være aktuell ved grove tilfeller av innesperring som utøves som et ledd i negativ sosial kontroll. Utvalget antar likevel at bestemmelsen er mindre praktisk på slike tilfeller, blant annet fordi bestemmelsen i utgangspunktet stiller krav til at frihetsberøvelsen skjer ved fysiske hindringer, slik som innesperring, og ikke psykiske midler, slik som press og trusler.²² I tillegg oppstiller § 255 om grov frihetsberøvelse en høy terskel. Det kan likevel tenkes at bestemmelsen kan komme til anvendelse for eksempel der noen er tatt med til utlandet og holdes innelåst i et hus over en lengre periode eller holdes urettmessig innesperret på en institusjon. Se mer om bestemmelsen om grov frihetsberøvelse i punkt 7.3.4 og 14.3.2 og avvergingsplikt på handlinger i utlandet i punktet nedenfor.

Også straffeloven § 288 om hensettelse i hjelpeløs tilstand mv. utløser avvergingsplikten. Bestemmelsen rammer den som «hensetter en annen i hjelpeløs tilstand med fare for liv, kropp eller helse», samt den som «unnlater å gi hjelp til noen i hjelpeløs tilstand som vedkommende har en plikt til å dra omsorg for». Eksempler på «plikt til å dra omsorg for» er foreldres ansvar for sine barn.²³ I saker om negativ sosial kontroll kan bestemmelsen være aktuell der et barn er i en hjelpeløs tilstand uten å få hjelp av sine foreldre, typisk der barnet utsettes for mishandling av den ene forelderen eller en annen omsorgsperson og

²⁰ LA-2020-106948.

²¹ HR-2021-879-U.

²² Tilsvarende Göller 2020: punkt 10.3.2.

²³ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) merknader til straffeloven § 288.

¹⁹ Slik følger det også av Spurkland 2023: *Karnov lovkommentar til straffeloven § 196*.

det er fare for liv, kropp eller helse. Dette utløser avvergingsplikten etter § 196. Les mer om straffeloven § 288 i utredningens punkt 14.3.2.

35.2.5 Avvergingsplikten når lovbruddet skjer i utlandet

Rettslige utgangspunkt

Avvergingsplikten er en *straffebestemmelse* for manglende avverging av visse alvorlige straffbare handlinger eller følgene av dem. Hovedregelen er at straffelovens virkeområde er i Norge og på norske jurisdiksjonsområder, jf. straffeloven § 4. Handlinger begått i utlandet kan likevel straffefølges i Norge etter nærmere vilkår angitt i straffeloven § 5.

Hovedregelen etter § 5 første ledd nr. 1 er at straffelovgivningen får anvendelse på handlinger som utføres i utlandet av en norsk statsborger eller av en person med bosted i Norge, dersom handlingene er straffbare også i landet der handlingene er foretatt. Denne hovedregelen omtales gjerne som kravet om dobbelt straffbarhet. Straffeloven § 5 første ledd nr. 2 til 13 gjør unntak fra kravet om dobbelt straffbarhet for nærmere bestemte *alvorlige lovbrudd*. For eksempel kan tvangsekteskap, menneskehandel, barneekteskap, kjønnslemlestelse og flere seksuallovbrudd, på visse vilkår, straffes i Norge selv om handlingen er begått i et annet land og handlingen er ikke straffbart der. Overtredelse av straffeloven § 282 er ikke omfattet av unntaket. Straffeloven § 196 er ikke unntatt fra kravet om dobbelt straffbarhet etter straffeloven § 5. Unnlatt avverging i utlandet kan dermed ikke straffefølges i Norge, med mindre unnlatt avverging av forholdet også er straffbart etter det aktuelle landets rett. Se nærmere om straffelovens anvendelse på handlinger begått i utlandet i punkt 14.3.1.

Personer som befinner seg i Norge

Spørsmålet om personer som befinner seg i Norge, har en avvergingsplikt for lovbrudd som begås eller vil bli begått i utlandet, er ikke omtalt i forarbeidene til straffeloven § 196. Det finnes heller ikke rettspraksis om spørsmålet. Straffeloven § 196 presiserer ikke hvor den straffbare handlingen må finne sted, og ordlyden stenger derfor ikke for at avvergingsplikten kan gjelde også når handlingen som skal avverges vil finne eller finner sted i utlandet.

Etter utvalgets syn bør det i prinsippet foreligge en plikt til å søke å avverge lovbrudd uav-

hengig av hvor de finner sted, dersom det er sikkert eller mest sannsynlig at handlingen vil bli begått, og dersom det fremdeles er mulig å avverge handlingen eller følgene av den. Avvergingsplikten representerer en grunnleggende samfunnsplikt, som i utgangspunktet ikke bør avhenge av hvor handlingen finner sted. Dette bør gjelde uavhengig av om den konkrete handlingen er straffbar i det landet der den sikkert eller mest sannsynlig vil bli begått. Unnlattelsen av å avverge finner sted i Norge, slik at det etter utvalgets syn ikke oppstår jurisdiksjonsspørsmål. Når handlingen omfattes av unntakene for dobbelt straffbarhet etter § 5 første ledd nr. 1, taler de samme hensyn for at det også bør være en plikt for å avverge slike handlinger i utlandet når personen har anledning til det fra Norge.

I praksis kan en person som befinner seg i Norge ha begrensede muligheter til å avverge handlinger i utlandet eller følgene av dem. Selv om personen anmelder forholdet til norsk politi, er det begrenset hva norsk politi kan gjøre for å forhindre lovbrudd i utlandet. Avvergingsplikten innebærer imidlertid at man må forsøke å avverge lovbruddet, selv om utsiktene til å lykkes er små.²⁴ Hvilke utsikter man har til å lykkes, kan også avhenge av hvilket forhold personen har til den fornærmede eller gjerningspersonen. For eksempel kan omsorgspersoner ha større muligheter til å avverge straffbare handlinger mot personer de har omsorgsansvar for, enn hva utenforstående har.

I tillegg til anmeldelse kan avvergingen skje «på annen måte», jf. § 196 første ledd. Når handlingen begås i utlandet, er det vanskelig for personer i Norge å forsøke å avverge på andre måter enn ved å anmelde. Bekymringsmelding til barnevernstjenesten kan imidlertid være aktuelt. Barnevernstjenesten har myndighet til å sette inn tiltak overfor barn og familier når barnet oppholder seg i en annen stat, men har vanlig bosted i Norge. Videre har barnevernstjenesten varslingsplikt til andre stater der et barn er i alvorlig fare i en annen stat, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 36. Varslingsplikten gjelder også til stater som ikke er medlem av konvensjonssamarbeidet.²⁵ Også andre måter å avverge på kan være aktuelle i den enkelte sak, for eksempel å kontakte personen som risikerer å bli utsatt for lovbruddet og advare om risikoen. Omsorgspersoner vil kunne

²⁴ Spurkland 2023: *Karnov lovkommentar til straffeloven § 196*. Se også HR-2017-874-A (avsnitt 13).

²⁵ Se mer om barnevernets kompetanse i saker der barnet oppholder seg i utlandet i kapittel 31.

ha flere handlingsalternativer enn andre. Avvergingsplikten vil som hovedregel ikke innebære en plikt for den enkelte til å kontakte utenlandske myndigheter, men det kan finnes situasjoner der avverging «på annen måte» vil være en plikt. Det kan dessuten være grunn til forsiktighet med å kontakte andre lands myndigheter på egenhånd, for eksempel der personen det gjelder kan være utsatt for forfølgelse av staten, eller der tvangsekteskap eller barneekteskap er godtatt i oppholdslandet. Avvergingsplikten må anses oppfylt om norske myndigheter varsles. Norsk politi vil kunne kontakte politiet i det aktuelle landet.

Personell ved norske utenriksstasjoner

Et annet viktig spørsmål er om avvergingsplikten gjelder for personell ved norske utenriksstasjoner. Slikt personell kan enten være utsendt personell, lokalt ansatte eller stedlig oppnevnte honorære representanter.²⁶ Utsendt personell vil normalt være norske borgere, mens lokalt ansatte kan være både norske borgere, borgere av staten der utenriksstasjonen ligger (vertslandet), eller borgere av tredjestater. Honorære representanter er normalt borgere av vertslandet eller tredjestater, men kan også være norske borgere.

Det rettslige utgangspunktet for utenriksstasjoner og personellet, er at de er underlagt jurisdiksjonen til vertslandet, jf. prinsippet om territorialjurisdiksjon. Etter folkeretten gjelder det også visse begrensninger i vertslandets jurisdiksjon overfor utenriksstasjoner og personellet på stasjonen, særlig etter Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem av 1961. Reglene i Wien-konvensjon 1961, som begrenser vertslandets jurisdiksjon, gjelder for vertslandets domsjurisdiksjon jf. immunitetsbestemmelsene i artikkel 31 og tvangsjurisdiksjon jf. ukrenkelighetsbestemmelsene i artikkel 29 og 30. Når det gjelder lovgivningsjurisdiksjon slår konvensjonen i artikkel 41 derimot uttrykkelig fast at vertslandets lover og bestemmelser må respekteres, men uten at dette er av betydning for den immunitet og ukrenkelighet som framgår av de øvrige bestemmelsene. I tillegg til at territorialjurisdiksjonsprinsippet og Wien-konvensjon 1961 fastslår at personellet ved utenriksstasjonene er underlagt de lover og bestemmelser som gjelder i vertslandet, vil norske lover og bestemmelser gjelde dersom disse på grunnlag av personaljurisdiksjon er gitt virkning for norske fysiske og juridiske personer i utlandet. Det følger for øvrig også av Wien-konvensjon 1961

artikkel 31 nr. 4 at immunitetsreglene ikke fritar personell fra senderstatens jurisdiksjon, altså fra norsk jurisdiksjon. Norske lover kan dermed gjelde for personellet ved utenriksstasjonene i tillegg til vertslandets lover og bestemmelser.

Det avgjørende for om avvergingsplikten etter strl. § 196 gjelder for personell ved utenriksstasjonene, er dermed om denne bestemmelsen er gitt anvendelse utenfor Norge og norske jurisdiksjonsområder mv. jf. strl. § 5. Det vises her til framstillingen av gjeldende rett etter § 5 i punktet ovenfor, og konklusjonen om at avvergingsplikten etter § 196 bare kommer til anvendelse i utlandet dersom også vertslandet har en avvergingsplikt som er belagt med straffeansvar i stedlig lovgivning. Dersom avvergingsplikten etter § 196 kommer til anvendelse fordi tilsvarende plikt finnes i vertslandets lover og bestemmelser, vil avvergingsplikten etter § 196 kunne gjelde for personell ved utenriksstasjonene. Likevel vil § 196 kun gjelde for personell som er norske borgere, jf. strl. § 5 første ledd bokstav a, uavhengig av om vedkommende er utsendt, lokalt ansatte eller stedlig oppnevnte honorære representanter.

Dersom personell ved norske utenriksstasjoner som er norske statsborgere, anser det som sikkert eller mest sannsynlig at en norsk borger eller person med lovlig oppholdstillatelse i Norge vil bli utsatt for eksempelvis tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, plikter de å søke å avverge dette gjennom anmeldelse til norsk politi «eller på annen måte», jf. straffeloven § 196, for eksempel ved at barnet får bistand på stedet fra lokale aktører. Konsulær bistand etter utenriksstjenesteloven er i dag ikke et rettskrav, og kan neppe anses som en pliktig avvergingshandling etter straffeloven § 196. En forsettlig eller grovt uaktsom unnlattelse av å handle kan etter omstendighetene være en overtredelse av straffeloven §§ 171 eller 172 om tjenestefeil. Videre vil unntaksregelen i § 196 tredje ledd bokstav b kunne være særlig aktuell for lokalt ansatte. Unntaket innebærer at brudd på avvergingsplikten ikke straffes når «plikten ikke kunne oppfylles uten å utsette ham selv, hans nærmeste eller noen uskyldige for siktelse eller tiltale eller fare for liv, helse eller velferd».

Avvergingsplikten oppstiller en handleplikt, men gir i utgangspunktet ikke noe hjemmelsgrunnlag for å bryte andre rettsregler. Dette gjelder uavhengig av om handlingen som søkes avverget skjer i Norge eller i utlandet. Den straffesanksjonerte avvergingsplikten innebærer derfor verken rett eller plikt til å bryte vertslandets regler. Avvergingsplikten gir heller ikke hjemmelsgrunnlag for handlinger som ellers krever

²⁶ Se utenriksstjenesteloven §§ 3 til 6.

hjemmel i lov eller annet rettsgrunnlag. En eventuell avvergingsplikt for personell ved utenriksstasjoner vil dermed være begrenset til slike avvergingshandlinger som er omtalt ovenfor i punkt 35.2.2, eksempelvis å kontakte norsk politi. Etter omstendighetene kan avvergingsplikten oppfylles ved kontakt med vertslandets myndigheter, avhengig av en konkret vurdering. I noen tilfeller vil kontakt med andre lands myndigheter forsterke risikoen eller trusselbildet for den utsatte, og vil dermed ikke være egnet til å avverge handlingen.

Det antas etter dette at avvergingsplikten etter § 196 for personell ved norske utenriksstasjoner ikke vil skille seg vesentlig fra den avvergingsplikten som gjelder for alle andre personer etter straffeloven § 5.

35.3 Andre lands rett

35.3.1 Danmark

Den danske straffeloven § 141 om avvergingsplikt lyder:

Stk. 1. Den, som er vidende om, at nogen af de i §§ 98, 99, 102, 106, 109, 110, 111, 112 og 113 omhandlede forbrydelser mod staten eller de øverste statsmyndigheder eller en forbrydelse, der medfører fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier, tilsigtes begået, og som ikke gør, hvad der står i hans magt, for at forebygge forbrydelsen eller dens følger, om fornødent ved anmeldelse til øvrigheden, straffes, hvis forbrydelsen bliver begået eller forsøgt, med bøde eller fængsel indtil 3 år.

Stk. 2. Den, der undlader at foretage sådanne forebyggelseshandlinger, straffes dog ikke, hvis deres foretagelse for ham selv eller hans nærmeste ville medføre fare for liv, helbred eller velfærd.

Straffebudene som er eksplisitt nevnt, er knyttet til landsforræderi, lovbrudd mot statens selvstendighet og sikkerhet og lovbrudd mot statsforfatningen og de øverste statsmyndighetene. Det er ikke nærmere presisert hvilke straffebestemmelser som omfattes av forbrytelser som medfører fare for menneskers liv eller velferd.

Avvergingsplikten gjelder uavhengig av taushetsplikt.²⁷

Manglende avverging straffes ikke dersom avvergingshandlingene medfører fare for perso-

nen eller hens nærmeste blir tiltalt for lovbruddet som skal avverges. Dette følger av alternativet fare for «velfærd».²⁸ Hvem som er de nærmeste er ikke definert i loven, men omfatter i hvert fall ektefeller, slektninger i rett linje, søsken, adoptivbarn og -foreldre og fosterbarn og -foreldre. Begrepet vil også kunne omfatte samboere, forlovede, andre slektninger som siktede har et nært forhold til og nært besvogrede.²⁹

35.3.2 Sverige

Reglene om avvergingsplikt følger av den svenske straffeloven (brottsbalken) 23 kap. 6 §, som lyder:

Den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Högre straff än fängelse i två år får dock inte dömas ut. I de fall det är särskilt föreskrivet ska för underlåtenhet att avslöja brott även den dömas som inte haft uppsåt till men borde ha insett att brottet var förestående eller pågick.

Den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och underlåter att förhindra ett brott inom ramen för sammanslutningen ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att förhindra brottet enligt första stycket.

För underlåtenhet att förhindra brott döms också en förälder eller annan uppfostrare eller förmyndare som underlåter att hindra den som står under hans eller hennes vård eller lydnad från att begå brott.

Ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott förutsätter att

1. gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar, och
2. brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan och, i fall som avses i tredje stycket, att brottet kan förhindras utan anmälan till myndighet.

Formuleringen «fare för den handlande» i fjerde ledd nr. 2 omfatter blant annet risiko for straffefølgning.³⁰

²⁷ Elholm mfl. 2022: side 181.

²⁸ Ibid.

²⁹ Elholm mfl. 2022: side 238.

Det er straffbart å unnlate å avsløre eller anmelde et forestående eller pågående lovbrudd for noen av lovbruddene denne utredningen omfatter, som menneskehandel og frihetsberøvelse, jf. 4 kap. 10 §, og kjønnslemlestelse, jf. lag (1982:316) med forbud mot kønsstympning av kvinner 2 §. Straffebudene om tvangsekteskap og *fridskränkning* er ikke omfattet av avvergingsplikten.

23 kap. 6 § første ledd setter bare straff for å unnlate å anmelde lovbruddet eller avsløre det på annen måte, som å varsle den som lovbruddet er planlagt mot. Bestemmelsen stiller, i motsetning til den norske straffeloven § 196, ingen plikt til å avverge på andre måter enn ved anmeldelse eller avsløring.³¹

35.4 Hva er problemet?

I mandatets bakgrunnsdel vises det til at fraværet av begrepet negativ sosial kontroll i lovgivningen kan bidra til uklarhet i tjenestene om når avvergingsplikten utløses. Utvalget er kjent med at mange opplever det som vanskelig å vurdere forholdet mellom taushetsplikt og avvergingsplikt. Tilsvarende gjelder forholdet mellom yrkesutøveres meldeplikt til barnevernstjenesten og avvergingsplikten. Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje (2020) har pekt på at det ikke er klart når ufrivillige utenlandsopphold utløser avvergingsplikt.³² Utvalget har også notert seg at det i den pågående samfunnsdebatten etterlyses en avvergingsplikt etter mønster fra dansk lovgivning.

35.5 Utvalgets vurderinger og forslag

35.5.1 Hvordan vurdere om negativ sosial kontroll og ufrivillig utenlandsopphold utløser avvergingsplikten?

Det kan være vanskelig å avgjøre om negativ sosial kontroll er så alvorlig at den rammes av straffebud som er omfattet av avvergingsplikten. Vurderingen vil blant annet avhenge av hvilke virkemidler som er benyttet i kontrollen og situasjonen for øvrig. Negativ sosial kontroll kan etter omstendighetene være av et slikt omfang, varighet og alvorlig karakter at terskelen for straffbar

mishandling i nære relasjoner etter straffeloven § 282 er overtrådt. Straffebudet rammer både enkeltstående krenkelser (alvorlig mishandling) og handlingsmønstre som foregår over tid (gjentatt mishandling). Det mest aktuelle alternativet ved negativ sosial kontroll er handlingsmønstre som foregår over tid. For at negativ sosial kontroll skal utgjøre gjentatt mishandling av fornærmede, må krenkelsene samlet ha skapt «et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et 'regime' preget av kontinuerlig utrygghet og frykt».³³ Hvorvidt den negative sosiale kontrollen skaper et slikt fryktregime, beror på en konkret helhetsvurdering av hvor alvorlige krenkelsene har vært, hvordan de har påvirket fornærmedes liv og sinnstilstand, hvor hyppig og langvarig krenkelsene har foregått, samt fornærmedes sårbarhet og avhengighet av gjerningspersonen. For at psykiske krenkelser alene skal utgjøre mishandling, uten bruk av fysisk vold, skal det «en god del mer til».³⁴ Det er altså bare de mer alvorlige tilfellene av negativ sosial kontroll som utgjør mishandling etter § 282 og dermed utløser avvergingsplikten. Etter straffeloven § 196 kreves det da ikke bare at man holder det som sikkert eller mest sannsynlig at det vil bli begått en (ny) slik handling, men også at avvergeren har forsett om de andre vilkårene i bestemmelsen.³⁵

Den vanskelige vurderingen knyttet til mishandlingsbestemmelsen er blant annet omtalt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen:

Det kan være vanskelig å avgjøre om krenkelser i nære relasjoner er så alvorlige eller gjentatte at de rammes av denne bestemmelsen. Også andre straffebud som ikke er omfattet av avvergingsplikten kan være aktuelle. Gir en person sin ektefelle en ørefik, er det straffbart etter straffeloven § 271 om kroppskrenkelse, men slaget kan også være en del av gjentatte krenkelser som gjør at det kan oppstå spørsmål om overtredelse av straffeloven § 282.³⁶

Tilsvarende kan det være vanskelig å vurdere når negativ sosial kontroll når opp til terskelen for mishandling, eller om det kun handler om hensynsløs atferd etter straffeloven § 266, som ikke er

³⁰ Johansson mfl. 2019: BrB 23:6.

³¹ Ibid.

³² Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 7.4.

³³ Se f.eks. Rt. 2013 s. 879 (avsnitt 30).

³⁴ Se f.eks. HR-2019-621-A (avsnitt 18).

³⁵ Se grundig omtale av avverging av mishandling i nære relasjoner i Holmboe mfl. 2019a.

³⁶ Justis- og beredskapsdepartementet 2023: punkt 2.2.2.

omfattet av avvergingsplikten. Videre kan det være vanskelig å vurdere når risiko for ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold utløser avvergingsplikten. For at avvergingsplikten skal inntre, må avvergeren holde det for sikkert eller mest sannsynlig at noen vil bli utsatt for straffbare handlinger som omtalt i § 196 i utlandet, for eksempel mishandling i nære relasjoner, grov frihetsberøvelse, hensettelse i hjelpeløs tilstand, tvangsekteskap, barneekteskap eller kjønnslemlestelse.³⁷ Risiko for ufrivillig utenlandsopphold for barn, uten at det også er risiko for handlinger som nevnt i § 196, er ikke omfattet av avvergingsplikten, men kan etter omstendighetene være omfattet av meldeplikt til barnevernstjenesten, se nærmere i kapittel 36.

Med utvalgets forslag til nytt straffebud om skadelig utenlandsopphold, som også foreslås inntatt i straffeloven § 196 om avvergingsplikt, vil praktiseringen av avvergingsplikt ved risiko for skadelig utenlandsopphold bli enklere å praktisere.³⁸ Forslaget til nytt straffebud gjør det straffbart for personer med foreldreansvar å sende eller ta med et barn de har foreldreansvar for til utlandet til forhold som medfører alvorlig fare for barnet. Tilsvarende vil det være straffbart å etterlate et barn i utlandet til slike forhold. Hva slags forhold som anses å medføre alvorlig fare, er nærmere angitt i bestemmelsen og merknadene til bestemmelsen.

Mange hjelpeinstanser står i dilemmaet mellom risikoen for å bryte lovbestemt taushetsplikt og å misligholde avvergingsplikten.³⁹ Begge forholdene er belagt med straff. Flere av straffebudene inntatt i bestemmelsen om avvergingsplikt inneholder sterkt vurderingspregete vilkår. I den forbindelse viser utvalget til at den som vurderer sin avvergingsplikt, ikke skal måtte ta stilling til spørsmålet om det allerede er begått tilstrekkelig alvorlige handlinger til at noen vil kunne straffes etter bestemmelser inntatt i straffeloven § 196 om avvergingsplikt. Spørsmålet er om opplysningene avvergeren sitter på, gjør at en holder det som «sikkert eller mest sannsynlig» at det *vil skje* slike straffbare handlinger.⁴⁰ Som omtalt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder, vil en varsler som foretar en forsvarlig vurdering av situasjonen, og velger å anmelde eller på annen måte søke å

avverge lovbruddet, ikke ha brutt taushetsplikten, selv om en senere rettslig vurdering viser at forholdet ikke ble rammet av et straffebud.

Når ulike hjelpeinstanser som ellers er underlagt lovbestemt taushetsplikt skal foreta en forsvarlig vurdering av om negativ sosial kontroll i et konkret tilfelle utløser avvergingsplikten, må man se på den utsattes helhetlige situasjon. Både virkemidlene som er anvendt i kontrollen, kjennskap til familiens posisjon i storfamilie og nettverk (hva er for eksempel konsekvensen for familien ved et ærestap), hva slags reaksjoner den utsatte tidligere har fått på grunn av normbrudd mv. er av betydning ved vurderingen av om en person mest sannsynlig er eller vil bli utsatt for en handling som nevnt i § 196. Dersom barnevernstjenesten for eksempel er kjent med at en jente har blitt utsatt for tvangsekteskap, og søsteren nå har blitt avslørt i å ha kjæreste, kan dette etter en konkret vurdering tilsi at søsteren mest sannsynlig vil bli utsatt for handlinger omfattet av avvergingsplikten. At hjelpeinstansene har god fenomenforståelse og kjennskap til indikatorer på negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og skadelig utenlandsopphold er av stor betydning for avvergingspliktens praktiske effekt for å forhindre at personer utsettes for slike handlinger. Som nevnt i kapittel 19 har flere kompetansemiljøer utarbeidet indikatorlister på negativ sosial kontroll og risikofaktorer for mer alvorlige straffbare handlinger.⁴¹ Det er imidlertid viktig å arbeide videre med et felles verktøy for risikoanalyse, noe utvalget er kjent med er omfattet av Regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028).⁴²

35.5.2 Er det behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikt?

Som omtalt i kapittel 7, er utvalget av den oppfatning at negativ sosial kontroll er et uegnet begrep som utløsende vilkår for straffansvar. Utvalget foreslår derfor ikke at begrepet negativ sosial kontroll tas inn i straffeloven, verken som en egen straffebestemmelse eller i eksisterende bestemmelser. Utvalget anbefaler derfor heller ikke å gjøre endringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikten etter straffeloven § 196. Avvergingsplikten er knyttet til konkrete straffebud, og utvalget ser ingen grunn

³⁷ Se utredningens kapittel 14 om straff ved skadelig utenlandsopphold og punkt 35.2.5 om avvergingsplikten når lovbruddet skjer i utlandet.

³⁸ Se utredningens kapittel 14.

³⁹ Se om spenningen mellom taushetsplikt og avvergingsplikt i Holmboe mfl. 2019b.

⁴⁰ Justis- og beredskapsdepartementet 2023: punkt 2.2.2.

⁴¹ Se for eksempel RVTS Øst 2024.

⁴² Prop. 36 S (2023–2024).

til å endre på det.⁴³ Derimot har utvalget forsøkt å klargjøre når handlinger som anses som negativ sosial kontroll kan være av en slik alvorlig karakter at de anses som straffbar mishandling som rammes av straffeloven § 282, og som derved utløser avvergingsplikt etter straffeloven § 196, se kapittel 7.

35.5.3 Bør flere straffebestemmelser tas inn i straffeloven § 196?

Utvalget foreslår at straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse omfattes av avvergingsplikten i straffeloven § 196. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 14 om straff ved utenlandsopphold. Som omtalt i samme kapittel foreslår utvalget at en ny bestemmelse i straffeloven (§ 269) om skadelige utenlandsopphold bør omfattes av avvergingsplikten. Det er flere likhetstrekk mellom omsorgsunndragelse og det å utsette barn for skadelige utenlandsopphold. Etter utvalgets syn bør derfor avvergingsplikten omfatte begge lovbruddene. Når barnet er tatt med ut av landet, uavhengig av årsaken, er det ofte begrenset hva offentlige myndigheter kan gjøre for å få barnet tilbake. Utvalget mener derfor at det er av stor betydning å forhindre skadelige utenlandsopphold. Et egnet virkemiddel for å forebygge skadelige utenlandsopphold er å inkludere både omsorgsunndragelse og et nytt straffebud om skadelig utenlandsopphold i avvergingsplikten. For øvrig foreslår utvalget i utredningens kapittel 12 at utvalgets forslag til ny bestemmelse om barneekteskap (§ 253 a) tas inn i straffeloven § 196, slik at barneekteskap fortsatt er omfattet av avvergingsplikten.

Med unntak for omsorgsunndragelse omfattes de fleste straffebudene som er aktuelle for denne utredningen allerede av avvergingsplikten i straffeloven § 196. Avvergingsplikten er begrenset til alvorlige lovbrudd, og ikke alle straffbare handlinger bør være omfattet. Utvalget ser ikke grunn til å inkludere andre straffebestemmelser som faller innenfor utredningens mandat i straffeloven § 196.

35.5.4 Bør avvergingsplikten i § 196 forenkles eller gjøres mer generell?

Formålet med avvergingsplikten i straffeloven § 196 er å forsøke å forhindre grov kriminalitet ved å pålegge alle individer i samfunnet en plikt til å avverge konkrete alvorlige straffbare hand-

linger. I praksis vil plikten ofte bestå i å anmelde forhold til politiet. Gjennom en slik plikt til å anmelde personer, skal andre personer beskyttes mot å bli utsatt for grov kriminalitet.

Bestemmelsen om avvergingsplikt blir ofte kritisert for å være komplisert og vanskelig å anvende. Det kan derfor være grunn til å vurdere om avvergingsplikten bør forenkles eller gjøres mer generell, som for eksempel etter modell av den danske straffeloven § 141. Etter denne bestemmelsen plikter enhver å avverge en «forbrydelse, der medfører fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier». Utvalget mener imidlertid at tilsvarende ordning ikke bør innføres i det norske regelverket. Etter hva utvalget er kjent med, anvendes ikke den danske straffeloven § 141 så vidt som ordlyden kan tilsa, og etter utvalgets oppfatning vil det være krevende å gi borgere en så vidtrekkende avvergingsplikt som den som følger av dansk straffelov § 141.

Et moment som taler mot den danske løsningen, er at den danske ordlyden er både vid og vag. Alle personer i samfunnet pålegges en straffsanksjonert plikt til (i praksis) å anmelde et vidt spekter av pågående kriminalitet, uten at kriminaliteten er definert presist. Det vil være svært vanskelig for alle borgere å vite hvor grensen for straffbar opptreden går. Lovlydige borgere vil sannsynligvis bygge inn en sikkerhetsmargin. Et problem med dette, er at man kan nærme seg et angiver-samfunn.

Etter utvalgets oppfatning kan det ikke forventes at enhver har detaljert kunnskap om straffebudene som listes opp i den norske bestemmelsen, og utvalget erkjenner at innholdet kan være vanskelig å formidle til borgerne. Felles for de straffebudene som er listet opp i straffeloven § 196, som er aktuelle for temaet for denne utredningen, er imidlertid at handlingene kan føre til alvorlig fare for liv og helse. Det kan ikke utelukkes at bestemmelsen blir lettere å kommunisere dersom den i likhet med den danske loven tydeliggjør at enhver har en avvergingsplikt for «lovbrudd som kan føre til at en person vil bli utsatt for en handling som fører til alvorlig fare for liv og helse». På den annen side vil vurderingen av om et lovbrudd vil føre til alvorlig fare for liv og helse, også være en vanskelig vurdering. Klarhetskravet tilsier derfor at bestemmelsen fortsatt bør inneholde konkret opplistede straffebud som utløser avvergingsplikten. Bestemmelsene bør imidlertid konkretiseres og tydeliggjøres i veiledere for de ulike yrkesgruppene som særlig berøres.

⁴³ Tilsvarende Göller 2020: punkt 10.3.6.

35.5.5 Bør det gjøres endringer i straffeloven § 196 fjerde ledd?

Utvalget ønsker å påpeke at flere spørsmål knyttet til straffeloven § 196 bør utredes nærmere. Etter bestemmelsens fjerde ledd gis omsorgspersoner en mer omfattende avvergingsplikt enn andre personer. Bestemmelsen ble i liten grad utredet i forkant av vedtakelsen. Tar man fjerde ledd på ordet, vil det også foreligge avvergingsplikt dersom gjerningspersonen truer med å ta livet av det fornærmede barnet eller andre barn om omsorgspersonen ringer politiet.

Som omtalt under gjeldende rett ble bestemmelsen tilføyd av justiskomiteen uten forutgående

høring, og forholdet til selvinkrimineringsvernet, passivt medvirkningsansvar og reglene om vitnefritak ble ikke vurdert i innstillingen. Bestemmelsen har hittil ikke vært prøvd i rettssystemet, og det er usikkert hvordan den vil fortolkes i praksis.

Etter utvalgets syn er det grunn til å utrede nærmere om det er behov for endringer i bestemmelsen, både med tanke på hvilke lovbrudd avvergingsplikten bør gjelde for, hvilke farer det er rimelig at omsorgspersoner utsetter seg for ved avverging av lovbrudd, samt forholdet til selvinkrimineringsvernet, passivt medvirkningsansvar og reglene om vitnefritak.

Kapittel 36

Meldeplikt til barnevernstjenesten mv.

36.1 Innledning

I dette kapitlet gjør utvalget rede for de overordnede reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, med særlig vekt på meldeplikten til barnevernstjenesten etter barnevernsloven § 13-2. Reglene om plikten til å avverge visse straffbare handlinger etter straffeloven § 196 er grundig behandlet i kapittel 35, mens forholdet mellom avvergingsplikten og meldeplikten til barnevernstjenesten blir omtalt nedenfor.

I tråd med mandatets bokstav a vurderer utvalget videre om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser meldeplikt til barnevernstjenesten. Utvalget foreslår blant annet en tilføyelse i barnevernsloven § 13-2 for å synliggjøre at alvorlig omsorgssvikt (som utløser meldeplikten) kan være av psykisk karakter, og at alvorlige krenkelser av barns medvirknings- og selvbestemmelsesrett er momenter i vurderingen av om et barn er utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Utvalget foreslår også en tilføyelse i bestemmelsen som tydeliggjør når en yrkesutøver plikter å melde fra til barnevernstjenesten dersom vedkommende har informasjon om at et barn er utsatt for ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold, eller risikerer å bli utsatt for slikt opphold. Videre foreslår utvalget regelverksendringer for å sikre at foreldre ikke blir informert om at det er sendt en bekymringsmelding til barnevernstjenesten før melder har gjort en vurdering av hva barnet kan bli utsatt for ved foreldreinvolvering.

Saker om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillige og skadelige utenlandsopphold er ofte komplekse, og involverer flere aktører. For at barnevernstjenesten skal kunne hjelpe barn og foreldre, er det en forutsetning at tjenesten blir kjent med situasjonen til barnet ved at det meldes bekymring. For at utenriktjenesten skal kunne yte konsuler bistand til et barn i utlandet, kan den være avhengig av samarbeid og informasjon fra barnevernstjenesten i Norge. Også andre aktører

som skole, skolehelsetjeneste, mangfoldsrådgivere mv. kan ha behov for informasjonsutveksling for å bistå et barn med behov for hjelp. Samtidig skal hensynet til både barnets og foreldrenes privatliv og familieliv ivaretas og respekteres, men ikke på bekostning av hensynet til å sikre barn nødvendig omsorg, beskyttelse og hjelp. Mandatet peker på at reglene om taushetsplikt ofte oppleves «som en hindring for samarbeid på tvers av ulike etater, uten at det alltid er klart om det er reglene eller manglende kunnskap om dem som er utfordringen». Tilsvarende problembeskrivelse framkommer i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*.¹ Ifølge opprinnelig mandat skulle utvalget derfor vurdere om det er behov for lovendringer som kan legge til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid på tvers av etater og tjenester, samt om det er behov for å klargjøre forholdet mellom forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt og særlovgivningen. På grunn av mandatets store omfang, ble det revidert 1. desember 2022 slik at lovutvalget *kan* vurdere regelverk og problemstillinger knyttet til samarbeid, taushetsplikt og informasjonsutveksling så langt dette er mulig innenfor tidsrammen.

Det er gjennomført en rekke arbeid og utredninger de senere årene som bidrar til kompetanseheving og klargjøring av reglene om taushetsplikt mv., blant annet Justis- og beredskapsdepartementets veileder *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder*, som ble publisert 14. februar 2023.² Veilederen gir en samlet, men relativt kortfattet, oversikt over rettsreglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen. Veilederen bygger på en utredning av professor Morten Holmboe.³ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har også utarbeidet en veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner, der relevante lover om

¹ NOU 2019: 5 punkt 3.5.

² Justis- og beredskapsdepartementet 2023.

³ Se Holmboe 2017.

taushetsplikt og varslingsplikt er samlet.⁴ Relevant litteratur finnes også i blant annet Holmboe, Leer-Salvesen og Vatnars to artikler om avverging av mishandling i nære relasjoner.⁵ Meldeplikt til barnevernstjenesten er også omtalt i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) saksbehandlingsrundskriv.⁶ Videre trådte ny barnevernslov i kraft 1. januar 2023, og selv om det ikke ble gjort vesentlige endringer i innholdet i reglene om taushetsplikt i denne loven, er det gjort enkelte strukturelle og språklige endringer, samt forenklinger som hadde til hensikt å gjøre regelverket mer tilgjengelig og enklere å anvende. Endringene hadde også til hensikt å tydeliggjøre adgangen barnevernstjenesten har til å *formidle* opplysninger uten hinder av taushetsplikten, som er viktig for å få til et samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre offentlige instanser.

I lys av dette, samt at det innenfor utvalgets tidsrammer ikke var mulig å svare ut mandatets opprinnelige bestilling, ble utvalgets mandat revurdert og avgrenset.

Utvalget ser en utfordring i saker om ufrivillig og skadelig utenlandsopphold, hvor det er behov for å sette arbeidet med å bistå barn og unge hjem til Norge i et mer helhetlig system. Dette blir omtalt i kapittel 38. I vurderingene som foretas i herværende kapittel, tar utvalget utgangspunkt i hvordan bistand til utsatte er organisert etter gjeldende ordninger.

36.2 Gjeldende rett

36.2.1 Taushetsplikt

Taushetsplikten er en plikt til å hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til visse opplysninger som er nærmere angitt i forvaltningsloven. Det er to hovedformer for taushetsplikt: Den forvaltningsmessige taushetsplikten og den profesjonsbestemte taushetsplikten.

Den forvaltningsmessige taushetsplikten er en generell taushetsplikt som gjelder for alle som arbeider for et offentlig forvaltningsorgan. Hovedregelen framgår av forvaltningsloven § 13 og innebærer at enhver som «utfører tjeneste eller arbeid» for et forvaltningsorgan, har plikt til å hindre at andre får kjennskap til opplysninger om «noens personlige forhold». Forvaltningsloven inneholder ingen definisjon av uttrykket «personlige forhold», men forarbeidene nevner eksempler

som slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv.⁷ Det vil si opplysninger som det er normalt å holde for seg selv.⁸ Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige, jf. forvaltningsloven § 13 andre ledd. Reglene om taushetsplikt skal sikre at borgerne har tillit til at opplysninger om dem forvaltes forsvarlig og ikke spres mer enn nødvendig. Denne tilliten er nødvendig for at borgerne skal gi opplysninger til forvaltningen som er av betydning for saksbehandlingen, slik at saken er tilstrekkelig opplyst med et godt kunnskapsgrunnlag.⁹

I tillegg til forvaltningslovens regler om taushetsplikt er det tatt inn egne regler om taushetsplikt i særlovgivningen. I barnevernsloven er det for eksempel egne regler om taushetsplikt i § 13-1 som gjelder i tillegg til forvaltningslovens taushetspliktsregler. For barnevernstjenesten er også opplysninger om fødested, fødselsdato med mer alltid omfattet av taushetsplikten jf. bestemmelsens andre ledd. Slike opplysninger kan røpe at man har en sak hos barnevernstjenesten, noe som klart er et personlig forhold, mens et klientforhold til for eksempel skatteetaten ikke er det.¹⁰

Den profesjonsbestemte taushetsplikten, er en spesiell taushetsplikt og gjelder for visse yrkesutøvere, blant annet helsepersonell. Den profesjonsbestemte taushetsplikten følger gjerne av bestemmelser i særlovgivningen. Den kan gjelde i tillegg til den forvaltningsmessige taushetsplikten dersom vedkommende også arbeider i forvaltningen. For prester i Den norske kirke og prester og forstandere i registrerte trossamfunn er ikke taushetsplikten direkte lovregulert, men straffeloven § 211, straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5 forutsetter og bygger på at det gjelder en taushetsplikt for disse.¹¹ Helsepersonell har en strengere taushetsplikt enn forvaltningen ellers, men er underlagt meldeplikten etter barnevernsloven og helsepersonelloven § 33, og en varslingsplikt til politi og brannvesen etter helsepersonelloven § 31. De har også en viss adgang til å

⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976–77) punkt 3.2.2.

⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976–77) punkt 3.2.2; NOU 2019: 5 lovutkast til ny § 33 om taushetsplikt og punkt 19.3.1.

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2023: punkt 1.3.1.

¹⁰ Se skatteforvaltningsloven § 3-1.

¹¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2023: punkt 1.3.1. Se også Holmboe 2017: side 197.

⁴ NKVTS 2018a.

⁵ Holmboe mfl. 2019a; Holmboe mfl. 2019b.

⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2023: del 4.

dele informasjon etter helsepersonelloven § 23 nr. 4.

Brudd på lovbestemt taushetsplikt er straffbart, jf. straffeloven § 209. Skyldkravet er forsett eller grov uaktsomhet. Medvirkning er ikke straffbart. Grov overtredelse kan straffes etter straffeloven § 210.¹²

Det er en rekke unntak fra taushetsplikten som følger av forvaltningsloven § 13 a flg. og av særlovgivningen. Blant annet er det unntak fra taushetsplikt dersom den opplysningene direkte gjelder *samtykker* i at opplysningene deles. I tillegg inneholder lovgivningen regler som innebærer en *rett* (opplysningsrett) og *plikt* til å dele opplysninger (opplysningsplikt). Prester, forstandere og advokater har få unntaksregler fra reglene om taushetsplikt, men har på lik linje med andre en avvergingsplikt etter straffeloven § 196.

36.2.2 Opplysningsrett

Taushetsplikten etter forvaltningsloven er ikke til hinder for at taushetsbelagte opplysninger brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2. Det innebærer blant annet at barnevernstjenesten uten hinder av taushetsplikt kan formidle opplysninger dersom dette er *nødvendig* for innhenting av opplysninger i forbindelse med gjennomføringen av en undersøkelse eller for å bidra til å ivareta barnets beste i en sak.

Videre er taushetsplikten ikke til hinder for at et forvaltningsorgan gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet, og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5. Slik adgang framgår også noen ganger i særlovgivningen, for eksempel barnevernsloven § 13-1 tredje ledd. Etter bestemmelsen kan opplysninger gis til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å ivareta oppgaver etter barnevernsloven. Barnevernstjenesten har som oppgave å sørge for at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf. barnevernsloven § 1-1.¹³ Det innebærer også å bidra til at barnet får den oppfølgingen det trenger fra

andre tjenester. Deling av opplysninger vil da ofte være nødvendig.¹⁴ Et eksempel, som byr på utfordringer i praksis, er tilfeller der utenriksstasjonen arbeider med en sak hvor et barn er utsatt for ufriwillig eller skadelig utenlandsopphold.¹⁵ I arbeidet med å vurdere om barnet skal hjelpes tilbake til Norge, kan utenriktjenesten ha behov for opplysninger fra barnevernstjenesten. I den grad barnevernstjenesten har opplysninger, og deling av opplysningene er nødvendig for å ivareta barnevernstjenestens oppgaver, har den anledning til å dele. En henvendelse fra utenriktjenesten kan nettopp gjøre at barnevernet må foreta seg noe for å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf. barnevernsloven § 1-1. Et kompliserende moment vil være dersom barnets vanlige bosted har gått over til oppholdslandet og barnevernstjenesten ikke lenger har jurisdiksjon i saken, jf. barnevernsloven § 1-2 om lovens virkeområde. Barnevernstjenesten kan imidlertid ikke ta stilling til hvor barnet har sitt vanlig bosted uten å undersøke saken nærmere, og deling av opplysninger med for eksempel utenriktjenesten kan være av betydning for å få fastslått dette.

Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne hensyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6. Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for barnevernet, jf. barnevernsloven § 13-1 tredje ledd som gjør uttrykkelig unntak. Barnevernet kan bare gi opplysninger til politiet dersom det anses nødvendig for å ivareta oppgaver etter barnevernsloven, eller dersom det er nødvendig for å avverge straffbare handlinger i tråd med avvergingsplikten etter straffeloven § 196, eller for å unngå fare for liv eller helse.

Et forvaltningsorgan kan dele opplysninger med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7. Fare for liv eller helse i bestemmelsens forstand kan ifølge forarbeidene oppstå i en rekke ulike situasjoner og skyldes mange ulike forhold, som straffbare handlinger, naturkatastrofer og andre ulykker. Bestemmelsen er imidlertid ment som en nokså snever unntaksregel,

¹² Se også Justis- og beredskapsdepartementet 2023: punkt 4.6.

¹³ Se også bestemmelser om barnevernets oppgaver i barnevernsloven §§ 10-1, 11-1, 15-1 til 15-3 og 16-3.

¹⁴ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 13-1.

¹⁵ Innspill fra spesialutsendinger for integreringssaker i møter med sekretariatet.

som bare skal åpne for deling i nødrettslignende tilfeller.¹⁶ Det må kunne legges til grunn at både utenriksstjenesten og barnevernstjenesten med hjemmel i bestemmelsen kan dele opplysninger om et barn i utlandet som risikerer å bli utsatt for kjønnslemlestelse, vold eller tvangsekteskap (og ekteskapslignende forbindelser). Opplysningene kan ikke deles i større utstrekning enn det som er nødvendig for at faren for liv eller helse kan unngås.¹⁷

36.2.3 Opplysningsplikt

I noen tilfeller vil et forvaltningsorgan ha en lovfestet plikt til å gi opplysninger som ellers er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Forvaltningsorganet kan da ikke velge om opplysningene skal videreformidles eller ikke. Opplysningsplikten omfatter både en plikt til å gi opplysninger *på eget initiativ* og en plikt til å gi opplysninger *etter pålegg* fra andre.

Opplysningsplikt etter pålegg følger for eksempel av barnevernsloven § 13-4 første til fjerde ledd. Bestemmelsen gir de organene som er ansvarlige for gjennomføringen av barnevernsloven rett til å pålegge andre offentlige myndigheter å dele taushetsbelagte opplysninger når dette er nødvendig for å vurdere, forberede og behandle konkret angitte saker etter loven. Slik opplysningsplikt finnes også i en rekke andre regelverk, for eksempel utlendingsloven § 84 om opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for offentlige organer, jf. tilhørende utlendingsforskrift § 17-7 d flg. og straffegjennomføringsloven § 7 a om opplysningsplikt overfor kriminalomsorgen.

Et viktig eksempel på plikten til å gi opplysninger på eget initiativ er meldeplikten som enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan har etter barnevernsloven § 13-2. Bestemmelsene omtales nærmere i et eget punkt nedenfor. Andre eksempler er barnevernstjenestens plikt til å gi opplysninger til andre etater og tjenester i konkret angitte situasjoner, jf. barnevernsloven § 13-5. Barnevernstjenesten skal blant annet sende melding til barnevernstjenesten i barnets nye oppholdskommune dersom tjenesten antar at det er behov for videre undersøkelser etter § 2-2 eller oppfølging utover frivillige hjelpetiltak etter § 3-1, jf. bestemmelsens første ledd.¹⁸ Videre skal barnevernstjenesten uten hinder av

taushetsplikten gi informasjon til politiet dersom det er truffet vedtak om skjult adresse for barnet, jf. barnevernsloven § 13-5 tredje ledd. Dersom et barn er bortført fra barnevernet og oppholder seg i en annen stat, skal barnevernstjenesten gi opplysninger til myndighetene i oppholdsstaten, dersom det er forsvarlig og til barnets beste, jf. bestemmelsens femte ledd.

Dersom et barn er utsatt for alvorlig fare i utlandet, plikter barnevernstjenesten i visse situasjoner å informere myndighetene i den andre staten om faren og de tiltakene som er truffet eller som vurderes. En slik plikt følger av Haagkonvensjonen 1996 artikkel 36,¹⁹ og gjelder også i tilfeller der barnet oppholder seg i et land som ikke er tilsluttet konvensjonen.²⁰ Melding kan *unnlates* dersom opplysningene kan sette barnets person eller formue i fare, eller utgjør en alvorlig trussel mot friheten eller livet til et medlem av barnets familie, jf. Haagkonvensjonen artikkel 37. Opplysningene kan gis til andre uten hinder av taushetsplikten, jf. lov om Haagkonvensjonen 1996 § 3.

36.2.4 Avvergingsplikt

I en del tilfeller pålegger lovgivningen en plikt for enhver til å handle uten hensyn til taushetsplikt for å avverge konkret angitte straffbare handling som staten anser som spesielt alvorlige, jf. straffeloven § 196.²¹ Avvergingsplikten går da foran lovbestemt taushetsplikt. Plikten gjelder alle. Brudd på avvergingsplikten straffes med bot eller fengsel inntil 1 år. Avvergingsplikten innebærer at det i mange tilfeller ikke vil være nødvendig å tolke forvaltningslovens regler om unntak fra taushetsplikt. Der det framstår som sikkert eller mest sannsynlig at et barn står i fare for å bli utsatt for blant annet kjønnslemlestelse, barneekteskap, tvangsekteskap eller mishandling plikter enhver å søke å avverge faren gjennom anmeldelse eller på annen måte, for eksempel ved å melde bekymring til barnevernstjenesten dersom dette er tilstrekkelig. På den annen side må det antas at enkelte bestemmelser som gjør unntak fra taushetsplikten etter forvaltningsloven går lenger enn avvergingsplikten, for eksempel § 13 b første ledd nr. 7 om fare for liv og helse.

¹⁹ Haagkonvensjonen 1996 er gjennomført i norsk rett gjennom lov 4. september 2015 nr. 85 om Haagkonvensjonen 1996.

²⁰ Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.6, jf. Lagarde, Explanatory Report 1997: punkt 150.

²¹ Se nærmere om avvergingsplikten i kapittel 35.

¹⁶ Prop. 166 L (2020–2021) merknader til § 13 b nr. 7.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Bestemmelsen er ny og trådte i kraft 1. januar 2024.

36.2.5 Meldeplikt til barnevernstjenesten

Meldeplikt til barnevernstjenesten etter barnevernsloven § 13-2 er et viktig eksempel på unntak fra taushetsplikten. Meldeplikten går alltid foran taushetsplikten, og er viktig for at barnevernstjenesten skal bli orientert om barn som har behov for hjelp, for eksempel fordi de er utsatt for, eller risikerer å bli utsatt for, alvorlige former for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold, eller ufrivillig utenlandsopphold. Bestemmelsen lyder:²²

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold i følgende tilfeller:

- a. når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt
- b. når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling
- c. når det er grunn til å tro at et barn med nedsett funksjonsevne eller et spesielt hjelpe-trengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring
- d. når et barn har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler, eller ved å ha vist annen form for utpreget normløs atferd
- e. når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Også yrkesutøvere som opptrer i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, familievernkontorloven og privatskolelova plikter å gi opplysninger etter denne bestemmelsen. Det samme gjelder meklere i ekteskapsaker og private som utfører oppgaver for staten, fylkeskommuner eller kommuner, og de som utfører slike oppgaver på vegne av organisasjoner.

Meldeplikten til barnevernstjenesten er både hjemlet i barnevernsloven § 13-2 og i særlovgivningen, blant annet i barnehageloven § 46, opplæ-

ringslova § 15-3 (videreføres i ny opplæringslov § 24-3, foreløpig ikke trådt i kraft), privatskolelova § 7-4, sosialtjenesteloven § 45, folketrygdloven § 25-11, integreringsloven § 49, helsepersonelloven § 33, familievernkontorloven § 10, ekteskapsloven § 26 a og krisesenterlova § 6. Bestemmelsene i særlovgivningen utvider ikke meldeplikten sammenlignet med barnevernsloven § 13-2, men flere av bestemmelsene gir i tillegg yrkesutøveren en plikt til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenesten. Plasse- ringen i særlovgivningen kan også gjøre det lettere for yrkesutøvere å bli kjent med plikten.

Det er ingen sanksjoner for brudd på meldeplikten etter barnevernsloven. Brudd på meldeplikten etter enkelte av særlovene kan imidlertid sanksjoneres med straff etter spesielle straffebestemmelser, se blant annet helsepersonelloven § 67 som gjelder forsettlig eller grovt uaktsomme overtredelser av alle lovens bestemmelser. I tillegg kan brudd på meldeplikten i særlig alvorlige tilfeller utgjøre straffbar tjenestefeil etter straffeloven § 171. For øvrig kan et forhold være så alvorlig at det når opp til terskelen for avvergingsplikt etter straffeloven § 196, og føre til straff etter denne bestemmelsen. Avvergingsplikten kan etter omstendighetene oppfylles ved å melde til barnevernstjenesten.

Hvem har meldeplikt til barnevernstjenesten?

Meldeplikten gjelder for *enhver* som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan, for eksempel helsepersonell, enkelte ansatte ved norsk utenriksstasjon,²³ ansatte i skoler og barnehage, politi og ansatte i NAV. At meldeplikten gjelder for «enhver» understreker at meldeplikten er en individuell plikt som påhviler den enkelte, og ikke bare forvaltningsorganet eller institusjonen vedkommende arbeider i eller for.²⁴ Meldeplikten omfatter ikke privatpersoner siden disse heller ikke er underlagt taushetsplikt. Privatpersoner står dermed fritt til å melde sin bekymring for et barn til barnevernstjenesten, uavhengig av grunnlag.²⁵ Barnevernsloven § 13-2 andre ledd presiserer at meldeplikten også omfatter flere personer som ikke er omfattet av definisjonen i første ledd, for eksempel yrkesutøvere som opptrer i medhold

²² Bestemmelsen viderefører tidligere barnevernlov § 6-4 første og sjette ledd, og er stort sett uendret ved ny barnevernslov. Barnevernloven § 6-4 ble omstrukturert og tydeliggjort ved endringslov 20. april 2018 nr. 5 for å gjøre den mer tilgjengelig. De sentrale forarbeidene til bestemmelsen er Prop. 169 L (2016–2017).

²³ Se kapittel 35 om avvergingsplikt hvor ansvaret for ansatte i utenriksstjenesten er nærmere omtalt.

²⁴ Prop. 169 L (2016–2017) merknader til barnevernloven 1992 § 6-4; Stang 2023: *Karnov lovkommentar til barnevernsloven § 13-2*.

²⁵ Stang og Sandberg 2023: side 375.

av helsepersonelloven, familievernkontorloven og privatskolelova. Både den enkelte ansatte i barnevernstjenesten og barnevernstjenesten som sådan er omfattet av den generelle meldeplikten etter barnevernsloven § 13-2.²⁶ Samtidig har den enkelte barnevernstjeneste et ansvar for å varsle barnevernstjenesten i andre kommuner som går lenger enn det som følger av den generelle meldeplikten.²⁷

I hvilke tilfeller oppstår meldeplikten?

Barnevernsloven § 13-2 angir uttømmende i hvilke tilfeller meldeplikten oppstår. Det er ikke tilstrekkelig at melder er bekymret for et barn, eller mener at et barn kan ha behov for hjelpetiltak. Bekymringen må gjelde ett eller flere av de forholdene som er uttrykkelig nevnt i bokstavene a til e, som igjen knytter seg til vilkårene for å treffe tvangsvedtak etter barnevernsloven. De materielle vilkårene i bokstavene a til e er strenge og omfatter bare alvorlige forhold. På den annen side er kravet til kunnskap om forholdene barnet er utsatt for lavt, nemlig «grunn til å tro».

Grunnen til at bekymringen må knytte seg til konkret angitte og alvorlige forhold, er at meldeplikten innebærer et inngrep i foreldres og barns privat- og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. For å ivareta hensynet til å sikre barn nødvendig omsorg, beskyttelse og hjelp skal den allikevel gå foran retten til privatliv og personvern i de tilfellene som er nevnt i § 13-2. Meldeplikten skal ivareta både barnevernstjenestens umiddelbare behov for tilgang til opplysninger og andre hensyn som personlig integritet, personvern og tillit.²⁸ Prop. 64 L (2022–2023) formulerer dette slik:

På den ene siden har barnevernstjenesten behov for opplysninger om barn i utsatte livs- og omsorgssituasjoner. På den annen side tilsier hensynet til familiens personvern at det bør være en viss terskel for å gi opplysninger uten samtykke fra dem opplysningene gjelder.

[...]

Det at barn ikke lever under optimale forhold er dermed ikke tilstrekkelig til å utløse meldeplikten.²⁹

Hvor sikker må melder være før det oppstår meldeplikt?

Meldeplikten inntreffer når det er «grunn til å tro» at et barn befinner seg i en situasjon som nevnt i barnevernsloven § 13-2 første ledd, og bestemmelsen presiserer at melding skal sendes «uten ugrunnet opphold». Det er ikke et krav om sannsynlighetsovervekt eller sikker viten om at barnet befinner seg i en slik situasjon, men det må foreligge en konkret, begrunnet bekymring for at dette er tilfellet. Den som melder, er i utgangspunktet ikke ment å gjøre ytterligere undersøkelser for å bekrefte eller avkrefte innholdet i bekymringen. Det er barnevernstjenesten som har ansvaret for å undersøke bekymringen nærmere og avklare om barnets omsorgssituasjon tilsier behov for barneverntiltak.³⁰

Det er den enkelte fagpersonens vurdering av hvordan barnets situasjon antas å være som er utgangspunktet for meldeplikten. Taushetsplikten er ikke brutt selv om det i ettertid viser seg at melder har feiltolket situasjonen, og bekymringene var mindre alvorlig enn antatt:

Dersom det i ettertid skulle vise seg at barnets situasjon er mindre alvorlig enn antatt eller at mistanken som førte til at bekymringsmelding ble sendt blir avkrefte, har den som ga opplysninger til barneverntjenesten dermed likevel ikke brutt sin taushetsplikt. Så lenge det på det tidspunkt opplysningene ble gitt var grunn til å tro at barnet ble mishandlet eller at det forelå andre former for alvorlig omsorgssvikt, har den som ga opplysningene til barneverntjenesten gjort det som var vedkommendes plikt.³¹

Plikten til å gi opplysninger avhenger ikke av om det faktisk foreligger en situasjon som beskrevet i barnevernsloven § 13-2, men av om den som sitter med opplysningene har grunn til å tro at det foreligger en slik situasjon. Melderen kan dermed ikke straffes for brudd på taushetsplikten etter straffeloven § 209 dersom vedkommende etter en konkret vurdering har valgt å melde fra til barnevernstjenesten, selv om det i ettertid viser seg at det ikke var grunnlag for bekymringsmeldingen.³² For at melder skal kunne straffes for et brudd på taushetsplikten må bruddet være forsettlig eller grovt uaktsomt.³³

²⁶ Prop. 64 L (2022–2023) punkt 3.4.1.

²⁷ Ibid.

²⁸ Prop. 169 L (2016–2017) punkt 14.6.2.

²⁹ Prop. 64 L (2022–2023) punkt 3.4.

³⁰ Prop. 169 L (2016–2017) punkt 14.6.2.

³¹ Prop. 169 L (2016–2017) punkt 14.2.3.

³² Justis- og beredskapsdepartementet 2023: punkt 2.2.2.

³³ Straffeloven § 23 andre ledd om grovt uaktsomhet.

Det er ikke anledning til å sende rutinemessige bekymringsmeldinger basert på generelle kriterier som for eksempel høyt skolefravær eller at familien ikke har møtt til helsekontroll.³⁴ De materielle vilkårene for meldeplikten er begrenset til alvorlige forhold, mens beviskravet ikke er strengt. Er det uklart om vilkårene er oppfylt, har barnevernstjenesten veiledningsplikt, og forholdet kan drøftes anonymt for å avklare om det foreligger meldeplikt.

Meldeplikt i saker om negativ sosial kontroll mv.

Den mest sentrale bestemmelsen for utredningens temaer er meldeplikt etter § 13-2 *bokstav a*. Etter dette alternativet oppstår det meldeplikt når det er grunn til å tro at et barn «blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt». Meldeplikten gjelder uavhengig av om det er barnets biologiske foreldre eller andre primære omsorgspersoner, herunder fosterforeldre, som mistenkes for å utsette barnet for alvorlig omsorgssvikt, mishandling eller overgrep. Meldeplikten inntreer også der de primære omsorgspersonene unnlater å beskytte barnet mot ulike former for alvorlig omsorgssvikt, mishandling eller overgrep.³⁵

Hva som utgjør alvorlig omsorgssvikt, er ikke definert i loven. I forarbeidene til barnevernsloven 1992 § 6-4, som ble videreført i ny barnevernslov § 13-2, uttales det at med «mishandling» menes «alvorlig fysisk eller psykisk krenkelse som har vart over tid».³⁶ Videre framgår det i forarbeidene at:

Det [er ikke] mulig eller hensiktsmessig fullt ut å definere i lovteksten hva som kan sies å utgjøre 'annen alvorlig omsorgssvikt'. Departementet legger imidlertid til grunn at begrepet blant annet omfatter seksuelle overgrep, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og menneskehandel.

Det er presisert i bestemmelsen at meldeplikten gjelder i situasjoner der barn 'blir eller vil bli' utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Dette innebærer en tydelig presisering av at meldeplikten ikke bare omfatter tilfeller der et barn er utsatt for alvorlig omsorgssvikt på vurderingstids-

punktet, men også tilfeller der barnet kan havne i en slik situasjon. Presiseringen er primært ment å omfatte tilfeller der det er grunn til å tro at et barn kan bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt i nær fremtid. Typiske eksempler på aktuelle tilfeller er ved bekymring eller mistanke om at et barn kan bli utsatt for kjønnslemlestelse eller tvangsgifte.³⁷

I forarbeidene til ny barnevernslov er det presisert at meldeplikten etter bokstav a «ut fra de konkrete omstendighetene også kan omfatte tilfeller der det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utsatt for negativ sosial kontroll».³⁸ Presiseringen er ikke kommentert nærmere i proposisjonen, og det gis ingen definisjon av negativ sosial kontroll.

Meldeplikten vil kunne inntre ved mistanke om ufrivillige utenlandsopphold i en del tilfeller. Forarbeidene nevner eksplisitt at det oppstår meldeplikt ved bekymring eller mistanke om at et barn kan bli utsatt for kjønnslemlestelse eller tvangsekteskap i utlandet.³⁹ Det er imidlertid ikke tvil om at meldeplikten også vil inntre dersom det er grunn til å tro at et barn vil bli utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt i utlandet.

Meldeplikten gjelder også dersom barnet allerede befinner seg i utlandet. Dette framgår ikke tydelig av lovgivningen, siden bestemmelsen om meldeplikt ikke er omfattet av barnevernsloven § 1-2 om lovens virkeområde, men følger forutsetningsvis. I og med at barnevernstjenesten har kompetanse til å treffe vedtak om omsorgsovertakelse for barn som oppholder seg i utlandet (forutsatt at barnet fortsatt har vanlig bosted i Norge), må den som kjenner til at et barn er utsatt for omsorgssvikt i et annet land også kunne melde fra om dette til barnevernstjenesten uten hinder av taushetsplikten, forutsatt at vilkårene for meldeplikt for øvrig er oppfylt.⁴⁰

36.2.6 Forholdet mellom meldeplikten i barnevernsloven § 13-2 og avvergingsplikten i straffeloven § 196

Flere av de situasjonene som utløser meldeplikten etter barnevernsloven, kan også utløse en avvergingsplikt etter straffeloven, men det er noen viktige forskjeller. Vurderingstemaet for meldeplikten er knyttet til barnets omsorgssituasjon. Vur-

³⁴ Stang 2023: *Karnov lovkommentar til barnevernsloven § 13-2*.

³⁵ Ohnstad og Gudheim 2019.

³⁶ Prop. 169 L (2016–2017) merknader til barnevernsloven 1992 § 6-4, jf. Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 13-2.

³⁷ Ibid.

³⁸ Prop. 133 L (2020–2021) merknader til § 13-2.

³⁹ Prop. 169 L (2016–2017) merknader til barnevernsloven 1992 § 6-4.

⁴⁰ Se også Stang og Sandberg 2023: side 374.

deringstemaet for avvergingsplikten er knyttet til straffbare handlinger. Sannsynlighetsvurderingen er også ulik ved de to pliktbestemmelsene. Ved meldeplikt er det tilstrekkelig at melder har «grunn til å tro» at vilkårene er oppfylt. For avvergingsplikten må det være «sikkert» eller «mest sannsynlig» at lovbruddet er eller vil bli begått, det vil si alminnelig sannsynlighetsovervekt. I tillegg er meldeplikten til barnevernstjenesten begrenset til nærmere bestemte personer, mens avvergingsplikten gjelder for *enhver*, altså alle. Bekymringsmelding til barnevernstjenesten vil etter omstendighetene kunne være én av flere måter å oppfylle den alminnelige avvergingsplikten etter straffeloven § 196. Det må vurderes konkret om det er tilstrekkelig å melde fra bare til barnevernstjenesten i en slik situasjon, eller om politiet også må involveres, og motsatt. Blant annet må det legges vekt på hvor akutt faren er.

Barnevernstjenestens plikt til å varsle politiet for å avverge et alvorlig lovbrudd etter straffeloven § 196 inntreder dersom den ikke selv kan avverge handlingen med egne virkemidler, som å iverksette tiltak.⁴¹ Er den straffbare handlingen allerede gjennomført, har barnevernstjenesten plikt til å anmelde forholdet til politiet hvis anmeldelsen er nødvendig for å avverge nye alvorlige lovbrudd. Om det er tilstrekkelig å treffe et barnevernstiltak for å overholde avvergingsplikten etter straffeloven § 196, må vurderes konkret.⁴²

Forholdet mellom reglene om avvergingsplikt og meldeplikt er grundig omtalt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder* punkt 2.7. Utvalget viser til denne veilederen samt NOU 2020: 17 for utfyllende informasjon om forholdet mellom meldeplikt og avvergingsplikt.⁴³

36.3 Andre lands rett

36.3.1 Danmark

Etter barnets lov § 133 har personer som utøver offentlig tjeneste eller verv meldeplikt til kommunen. Meldeplikten inntreder der personen under utøvelse av tjenesten eller vervet får kjennskap til eller grunn til å anta at:

- 1) et barn eller en ung under 18 år kan have behov for støtte etter denne lov,
- 2) et barn umiddelbart etter fødslen kan få behov for støtte etter denne lov på grund af de kommende forældres forhold,
- 3) et barn eller en ung under 18 år kan have behov for støtte etter denne lov på grund af barnets eller den unges ulovlige skolefravær eller undladelse af at opfylde undervisningspligten eller
- 4) et barn eller en ung under 18 år har været utsat for overgrep.

Etter barnets lov § 135 har hele befolkningen, inkludert privatpersoner, meldeplikt til kommunen. Bestemmelsen lyder:

Den, der får kendskab til, at et barn eller en ung under 18 år fra forældrenes eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer barnets eller den unges sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette kommunen.

Brudd på meldeplikten er ikke straffesanksjonert, verken for yrkesutøvere eller privatpersoner.

Danmark har egne regler om kommunens informasjonsplikt til utlendingsmyndighetene i saker hvor den har kjennskap til, eller begrunnet mistanke om, en forestående eller pågående omskoleringsreise eller annet utenlandsopphold av negativ betydning for en mindreårig utlending, jf. udlændingeloven § 44 c.

36.3.2 Sverige

I Sverige er regler om barnevern gitt dels i sosialtjenstlagen, og i lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Meldeplikten følger av sosialtjenstlagen 14. kapittel (anmälan om och avhjälpande av missförhållanden m.m.). Etter 14. kap. 1 § er nærmere angitte myndigheter og yrkesgrupper pålagt meldeplikt til sosialnemnden dersom de i sin virksomhet får kjennskap til eller mistenker at et barn «far illa». Hva som omfattes av begrepet «far illa», vil ifølge forarbeidene bero på barnets alder og forholdene for øvrig.⁴⁴

Av forarbeidene framgår det at det ikke er mulig å gi en fullstendig eksemplifisering av når et barn «far illa» og at mistankegraden ikke kan angis tydelig. Det gis likevel en del eksempler

⁴¹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 21.3.5.4.

⁴² Forholdet mellom bestemmelsene er behandlet i Holmboe 2017: side 146.

⁴³ NOU 2020: 17 punkt 8.3.

⁴⁴ Prop. 2012/13:10 *Stärkt stöd och skydd för barn och unga* punkt 14.1.

som er ment å falle innenfor og utenfor bestemmelsen, som i stor grad tilsvarer meldeplikten etter norske bestemmelser:

Det kan t.ex. avse barn og ungdomar som i hemmet utsatts for fysisk eller psykisk våld, sexuella overgrep, kränkningar, fysisk eller psykisk försummelse eller som har allvarliga relationsproblem i förhållande till sin familj. Vidare ingår barn och ungdomar som far illa på grund av sitt eget beteende, exempelvis på grund av missbruk, kriminalitet och annat självdestruktivt beteende eller som utsatts för hot, våld eller andra övergrep från jämnåriga. Barn med stora problem i skolsituationen föranledda av en social problematik kan också anses ingå i målgruppen. Psykisk ohälsa eller störning hos barn och unga, exempelvis depression, självskadebeteende eller neuropsykiatrisk funktionsnedsättning faller däremot utanför socialtjänstens kompetensområde, om det inte därtill finns en social problematik. Inte heller renodlade inlärningsproblem är ett ansvar för barn- och ungdomsvården.⁴⁵

Befolkningen har ingen plikt til å melde fra til barnevernet ved mistanke om at et barn utsettes for omsorgssvikt. Men loven anbefaler at «[v]ar och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla detta till socialnämnden», jf. 14. kap. 1 c §.

Det kan nevnes at utredningen *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn* (Ds 2023:15) foreslår flere regelverksendringer som gjelder bekymringsmeldinger om barn.⁴⁶ Forslagene omhandler blant annet en avklaring av hvem som omfattes av meldeplikten (utredningens pkt. 7.5.1), at flere myndigheter skal omfattes av meldeplikten (pkt. 7.5.2) og en avklaring på hvordan tilbakemelding kan skje til de varsler (pkt. 8.4.1). Videre blir det anbefalt i utredningen at alle bekymringsmeldinger blir digitalt søkbare (pkt. 10.8.1). Forslagene har vært på offentlig høring og er p.t. til oppfølging i Regeringskanseliet.

36.4 Behov og problemstillinger

Flere aktører mener det er usikkerhet i tjenesteapparatet om innholdet i, og forholdet mellom,

⁴⁵ Prop. 2012/13:10 punkt 6.1

⁴⁶ Ds 2023:15 *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn*.

avvergingsplikten, taushetsplikten og meldeplikten, og muligheten til å dele opplysninger. Det blir blant annet pekt på at uklare grenser mellom streng barneoppdragelse og ulovlig negativ sosial kontroll gjør det vanskelig å vurdere om det er behov for å iverksette beskyttelsestiltak overfor barnet. Videre peker enkelte på at det er manglende forståelse og kunnskap om psykisk vold i tjenesteapparatet, som igjen fører til at meldeplikten ikke etterleveres. Utfordringen er også beskrevet i Bredal og Melbye (2018):

Hvis det er vold, da vet vi hva vi skal gjøre,» sa en saksbehandler i barneverntjenesten i et intervju. Hun var opptatt av at saker om alvorlig begrensende kontroll var en ny tematikk i barnevernet og vanskeligere å håndtere enn saker om vold. Det kan virke som om barneverntjenesten har begrenset erfaring med å avdekke og forstå kontrollens omfang og karakter.⁴⁷

Flere aktører viser til at det er behov for et regelverk som legger til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid på tvers av etater og tjenester, og for kompetanseheving i tjenesteapparatene slik at bekymringer meldes og opplysninger deles. Samtidig har enkelte vist til at det er tilstrekkelig med hjemler for samordning og informasjonsutveksling, men at utfordringen ligger i kunnskapen om det mulighetsrommet tjenesten har.

Manglende kompetanse i tjenesteapparatet og barnevernstjenesten om negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, barneekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold kan føre til at det ikke sendes bekymringsmelding til barneverntjenesten. Dette kan videre føre til at barnet utsettes for alvorlige handlinger eller omsorgssvikt, herunder vold, mishandling, ufrivillig utenlandsopphold og tvangsekteskap uten å få nødvendig hjelp. Manglende kunnskap og kompetanse kan medføre at barnevernstjenestens mulighet til tidlig innsats for å forebygge alvorlig omsorgssvikt eller straffbare handlinger ikke benyttes.

Utvalget er også gjort kjent med at tjenesteapparatet i mange tilfeller har manglende forståelse for hva negativ sosial kontroll er, hvordan slik kontroll utøves og virker, samt skadevirkningene for barnet. Dette kan innebære at hjelpetiltakene overfor barnet og familien blir mangelfulle og at barnet ikke får den hjelpen og støtten det trenger. Manglende kunnskap kan også føre til for tidlige

⁴⁷ Bredal og Melbye 2018: side 139.

involvering av foreldrene i saken, noe som kan innebære at kontrollen eskalerer med fare for mer alvorlige handlinger, som ufrivillig utenlandsopphold, tvangsekteskap og æresmotivert vold.

Spørsmålet er om det kan gjøres endringer i reglene om meldeplikt for å bedre tjenesteapparatets kunnskap om tematikken og å skape et klarere regelverk om når meldeplikten til barnevernstjenesten oppstår.

36.5 Utvalgets vurderinger og forslag

36.5.1 Er regelverket i tråd med menneskerettslig krav?

Etter utvalgets vurdering er norske regler om meldeplikt til barnevernstjenesten i tråd med våre menneskerettslige forpliktelser etter barnekonvensjonen. Barnekonvensjonen artikkel 19 pålegger statene å treffe «alle egnede tiltak» for å beskytte barn mot alle former for vold mv. Meldeplikt til barnevernstjenesten er ett av flere egnede tiltak. Meldeplikten dekker de fleste av de temaene utredningen berører. Selv om norske regler tilfredsstillende de menneskerettslige kravene, er det ikke hindringer for å gå lenger for å gi barn et *bedre vern*. Eventuelle utvidelser av meldeplikten må imidlertid være begrenset til det som er nødvendig og legitime inngrep i retten til privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8.

36.5.2 Er det behov regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser meldeplikt?

Utvalget er særskilt bedt om å vurdere om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser meldeplikt til barnevernstjenesten.

Vurderingstemaet for om negativ sosial kontroll utløser meldeplikt etter barnevernsloven § 13-2 er om det er grunn til å tro at barnet blir eller vil bli: 1) mishandlet, 2) utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller 3) utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt, jf. bestemmelsens første ledd bokstav a. Bestemmelsen speiler barnevernsloven § 5-1 bokstav a og c om omsorgsovertakelse. Flere aktører viser til at det er den uklare grensen mellom streng foreldreoppdragelse og ulovlig negativ sosial kontroll som gjør vurderingen vanskelig.

Utvalget mener at det ikke er mulig, og heller ikke ønskelig, å angi presist når negativ sosial kontroll faktisk utløser meldeplikt til barnevernstjenesten. Det vesentlige i vurderingen er

ikke grensen mellom streng kontroll – som foreldre har anledning til å utøve i kraft av sitt foreldreansvar – og negativ sosial kontroll, men om den kontrollerende atferden er tilstrekkelig alvorlig, enten på grunn av *virkemidlene* som anvendes eller på grunn av *virkingen* kontrollen har på barnet, til at meldeplikten utløses.⁴⁸

Et kjennetegn ved negativ sosial kontroll er at kontrollen er systematisk og gjerne vedvarer over tid. Der foreldrenes kontroll og sanksjoner skjer gjennom straffbare handlinger som vold, overgrep, mishandling eller ulovlig tvang, vil det uten tvil utløse meldeplikt til barnevernstjenesten. I andre og mindre alvorlige tilfeller er utfordringen å vurdere om den kontrollen barnet utsettes for kan sies å innebære alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt. Ordlyden i meldepliktsbestemmelsen indikerer at terskelen er høy før meldeplikten utløses.

I vurderingen av om meldeplikten er utløst, må tjenesteyteren *konkretisere hva slags kontroll barnet er utsatt for*, for eksempel om kontrollen er knyttet til barnets bevegelsesfrihet, mulighet til å delta på fritidsaktiviteter, skoleturer, tilgang til sosiale medier, mulighet til å ha venner eller kjæreste mv. Det må også tas stilling til om kontrollen og begrensningene barnet er utsatt for, står i forhold til barnets alder og utvikling, og hva slags virkning kontrollen har på barnet. Hvordan barnet selv opplever kontrollen er av betydning, for eksempel om det opplever skyld, skam og frykt for straff dersom familiens normer ikke følges. Et element er også hva barnet risikerer ved å bryte med familiens krav. I noen tilfeller vil bekymringen være knyttet til framtidige scenarioer, hva barnet risikerer når normbrudd blir kjent for familien. Kontrollen barnet opplever her og nå er kanskje ikke nok til at meldeplikten er utløst, men risikoen for framtidige reaksjoner kan gjøre at terskelen er nådd. Slik *konkretisering* av den spesifikke kontroll som utøves av foreldrene eller familien og virkningene den har på barnet, vil sette yrkesutøveren i bedre stand til å gjøre seg opp en mening om forholdene er så alvorlige at det er grunn til å tro at barnet er eller vil bli utsatt for «annen alvorlig omsorgssvikt». Det vil også sikre at begrepet negativ sosial kontroll ikke benyttes som et paraplybegrep som tilslører at barnet kan være utsatt for, eller risikerer å bli utsatt for, straffbare handlinger som bør omtales som nettopp de straffbare handlingene de er. Yrkesutøverens kunnskap om hva som kjennetegner negativ sosial kontroll og hva slags skadevirkninger slik kontroll

⁴⁸ Göller 2020: punkt 10.2.5.

kan ha for barnet, i tillegg til annen kunnskap om barnets utviklingsbehov og oppvekstvilkår, er avgjørende for å kunne se og forstå hva barnet er utsatt for.

Utvalget understreker at det ikke er et krav om at melderer har sikker viten om at barnet er eller vil bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Det er tilstrekkelig at melderer har konkrete holdepunkter som gir grunn til å tro at barnet er utsatt for forhold som omfattes av meldeplikten. Der melderer kan dokumentere hvilke vurderinger som er gjort, vil ikke taushetsplikten være brutt selv om det senere viser seg at melderer feiltolket situasjonen.⁴⁹

Å beskrive vurderingene som er gjort, er også viktig for barnevernstjenestens videre oppfølging av bekymringsmeldingen. En melding som bare gir informasjon om at barnet er utsatt for negativ sosial kontroll, vil ikke være et tilstrekkelig grunnlag for videre oppfølging. Begrepet omfatter alt fra mildere former for systematisk kontroll til svært alvorlige begrensninger i barnets liv. Begrepet forstås også ulikt av ulike aktører. Dessuten er det ofte stor overlapp mellom negativ sosial kontroll og psykisk vold.

Utvalget viser ellers til Elisabeth Grøttelands lærebok *Kulturelle forventninger – foreldrerett eller omsorgssvikt? Barnevernets arbeid med negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*, som publiseres i nær framtid. Spørsmålet om når det skal meldes bekymring til barnevernet ved negativ sosial kontroll blir grundig behandlet i boken, og vil gi en god veiledning til aktører som er omfattet av meldeplikten.

36.5.3 Bør det gjøres regelverksendringer for å gi økt oppmerksomhet i tjenesteapparatet om negativ sosial kontroll mv.?

Utvalget foreslår å erstatte begrepet «daglig omsorg» med «fysisk og psykisk omsorg» i barnevernsloven § 13-2 første ledd bokstav a. Videre foreslår utvalget at det tilføyes et ledd i bestemmelsen som framhever at det i vurderingen av om det er grunn til å tro at barnet er eller risikerer å bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt, skal legges vekt på om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket. Utvalgets flertall fraråder å ta begrepet negativ sosial kontroll inn i lovteksten, under henvisning til manglende presisjon og at begrepet omfatter en rekke forhold som

uansett ikke vil kunne anses som mishandling eller alvorlig omsorgssvikt. Utvalgets mindretall, Halima El Abassi, foreslår at begrepet negativ sosial kontroll tas inn i bestemmelsen som moment i vurderingen av om det er grunn til å tro at barnet er eller vil bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Dette vil kunne bidra til at negativ sosial kontroll får mer oppmerksomhet og dermed kunne føre til nødvendige endringer i praksis.

Erstatte «daglig omsorg» med «fysisk og psykisk omsorg»

Etter gjeldende rett skal begrepet «omsorg» i barnevernsloven § 13-2 første ledd bokstav a forstås som både den materielle, fysiske eller emosjonelle omsorgen barnet får, og kombinasjoner av dette. Tilføelsen «fysisk og psykisk omsorg» innebærer ingen realitetsendringer, men er etter utvalgets syn egnet til å synliggjøre og skape større oppmerksomhet om at mangler ved den psykiske omsorgen barnet får, kan utgjøre alvorlig omsorgssvikt. I saker om negativ sosial kontroll er det ofte mangler ved den psykiske omsorgen, for eksempel ved at barnet blir utsatt for press, trusler, oppsyn eller overvåkning. Barnet må ofte undertrykke egne ønsker og behov for å unngå sanksjoner fra foreldrene. Slik psykisk omsorgssvikt er mer usynlig enn fysisk og praktisk omsorgssvikt. På samme måte som utvalget har foreslått å synliggjøre dette i barnevernsloven § 5-1 bokstav a om omsorgsovertakelse,⁵⁰ mener utvalget det bør gjøres tilsvarende endring i bestemmelsen om meldeplikt etter § 13-2 første ledd bokstav a. Formålet med forslaget er hovedsakelig å synliggjøre den mer usynlige omsorgssvikten og på den måten sikre at barn får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.

Endringen innebærer at betegnelsen «daglig omsorg» utgår. Dette vil bidra til å skape samsvar i begrepsbruken med både barnelova og barnevernslovens øvrige regler. Betegnelsen «daglig omsorg» som ble benyttet i barnevernsloven 1992 ble ikke videreført i barnevernsloven § 5-1 bokstav a med følgende begrunnelse:

I bestemmelsens bokstav a er begrepet «daglig omsorg» erstattet med «omsorg». Bakgrunnen for endringen er at «daglig omsorg» ikke lenger benyttes i barneloven. Endringen er en språklig tilpasning og innebærer ikke en endring i gjeldende rett. Bestemmelsen tar sikte på

⁴⁹ Prop. 169 L (2016–2017) punkt 14, jf. Prop. 133 L (2020–2021); Justis- og beredskapsdepartementet 2023: punkt 2.4.

⁵⁰ Se utvalgets forslag til endringer i barnevernsloven § 5-1 bokstav a og merknader til bestemmelsen i kapittel 22.

å fange opp alvorlige mangler ved den daglige praktiske omsorgen. Også alvorlige mangler i den emosjonelle og psykiske kontakten mellom barn og foreldre omfattes av bestemmelsen. Det er foretatt justeringer i ordlyden for å få frem at også den emosjonelle omsorgen omfattes av begrepet «omsorg». Videre er det foretatt endringer for å få frem at både den praktiske og emosjonelle omsorgen barnet får må vurderes ut fra barnets individuelle behov, alder og utvikling. Forslagene innebærer ikke endringer i gjeldende rett.⁵¹

Tilsvarende endringer ble ikke gjort i barnevernsloven § 13-2 om meldeplikt, til tross for at bestemmelsen i stor grad speiler innholdet i lovens § 5-1 om omsorgsovertakelse. Utvalget mener pedagogiske hensyn gir grunn til å samordne begrepsbruken i de to bestemmelsene.

Nytt ledd om å legge vekt på at barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett er alvorlig krenket

Et kjennetegn ved negativ sosial kontroll er at barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett ikke blir respektert av foreldrene. I kapittel 23 har utvalget foreslått en endring i barnevernsloven § 5-1 om omsorgsovertakelse som innebærer at det i vurderingen av om det er alvorlige mangler ved den fysiske eller psykiske omsorgen barnet får, skal legges vekt på om barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett er alvorlig krenket. Tilsvarende endring bør gjøres i barnevernslovens regler om meldeplikt som i stor grad speiler bestemmelsen om omsorgsovertakelse. Det vises til kapittel 23 for nærmere begrunnelse.

Utvalget mindretall, El Abassi, foreslår i tillegg at det synliggjøres at negativ sosial kontroll er et moment i vurderingen av om et barn er utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Se kapittel 23 hvor El Abassi foreslår tilsvarende endring i § 5-1 bokstav a om omsorgsovertakelse, for nærmere begrunnelse.

36.5.4 Er det behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når tvangsekteskap og kjønnslemlestelse utløser meldeplikt etter barnevernsloven?

Utvalget mener det ikke er nødvendig å presisere i barnevernsloven at risiko for tvangsekteskap, barneekteskap eller kjønnslemlestelse, utløser meldeplikt til barnevernstjenesten. Der det er

grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utsatt for slike handlinger, vil dette klart falle inn under meldeplikten etter barnevernsloven § 13-2 første ledd bokstav a om alvorlig omsorgssvikt. Dette følger også klart av forarbeidene til barnevernsloven 1992 § 6-4 første ledd.⁵² Etter straffeloven § 253 andre ledd straffes også 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 [tvangsekteskap og ekteskapslignende forbindelser]». Dersom man holder det som sikkert eller mest sannsynlig at noen vil opptre slik, vil avvergingsplikten etter straffeloven § 196 utløses. Det kan være et argument for at det også utløses meldeplikt etter barnevernsloven dersom man har «grunn til å tro» at noen vil opptre slik overfor et barn.

Det som kan synes som et problem for hjelpeapparatet, er hvor sikker meldereren må være for at barnet er i en situasjon som utløser meldeplikten. Som omtalt over, må det foreligge en konkret begrunnet bekymring for at barnet befinner seg i en situasjon med risiko for tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, men det er ikke et krav om sannsynlighetsovervekt eller sikker viten. Plikten til å gi opplysninger avhenger ikke av om det faktisk foreligger en situasjon med risiko for tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, men av om den som sitter med opplysningene har grunn til å tro at det foreligger en slik situasjon.

36.5.5 Meldeplikt ved fare for skadelig utenlandsopphold

Utvalget foreslår at det innføres en tydelig meldeplikt der det er grunn til å tro at et barn risikerer å bli sendt til utlandet til forhold som medfører alvorlig fare for barnets liv eller helse, alvorlig omsorgssvikt eller fare for at barnet vil bli fratatt muligheten til grunnleggende utdanning, se forslag til ny bokstav f i barnevernsloven § 13-2 første ledd. Dette samsvarer med de forholdene som skal danne grunnlag for utreiseforbud etter utvalgets forslag til ny § 5-12 i barnevernsloven, se kapittel 27.

Forslaget innebærer for det første at meldeplikten utløses dersom det er grunn til å tro at barnet under et pågående eller forestående utenlandsopphold vil bli utsatt for forhold som medfører alvorlig fare for barnets liv eller helse. Alvorlig fare for liv eller helse omfatter fare for at barnet vil

⁵¹ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 11.2.4.2.

⁵² Prop. 169 L (2016–2017) merknader til barnevernsloven 1992 § 6-4.

bli utsatt for alvorlige straffbare handlinger som vold, tvang, trusler, tvangsekteskap, frihetsberøvelse, kjønnslemlestelse eller mishandling i nære relasjoner. Det har ikke betydning om handlingene er straffbare i det landet barnet risikerer å bli sendt til. I tillegg omfattes forhold som ikke nødvendigvis er straffbare. Alvorlig fare for *liv* vil for eksempel omfatte tilfeller der det er risiko for at barnet ikke vil få strengt nødvendig helsehjelp eller der det er en risiko for at barnet blir sendt til eller etterlatt i et krigsrammet konfliktområde.

Med *helse* forstås både fysisk og psykisk helse. Alvorlig fare for helse kan blant annet omfatte tilfeller der barnet ikke vil få helt nødvendig helsehjelp, eller der det er risiko for at barnet utsettes for alvorlig undertrykkelse, gjenoppdragelsesreiser eller konverteringsterapi på grunn av sin legning eller kjønnsidentitet. At barnet blir etterlatt alene i utlandet uten kjente omsorgspersoner rundt seg eller blir isolert fra omverdenen, vil også kunne innebære en alvorlig fare for barnets fysiske og psykiske helse.

For det andre vil meldeplikten utløses dersom det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt i utlandet. Dette kan for eksempel omfatte tilfeller der det er fare for at barnet blir plassert hos personer som ikke vil ivareta barnets behov for kontakt og trygghet, at det blir holdt borte fra den andre forelderen ved barne bortføring eller at det er en risiko for at barnet vil havne i en situasjon der det må begå alvorlig kriminalitet eller leve i et miljø der alvorlig kriminalitet begås.

For det tredje vil meldeplikten utløses dersom det er grunn til å tro at utenlandsoppholdet vil innebære at barnet mister mulighetene til grunnleggende utdanning. Med grunnleggende utdanning menes utdanning som barnet har rett til etter opplæringsloven § 2-1, det vil si grunnskoleutdanning. Det vil ikke være tilstrekkelig at utdanningen vil være av lavere kvalitet eller mindre omfattende enn barnet ville fått i Norge, eller at utenlandsoppholdet vil medføre et kortvarig avbrudd i utdanningsløpet. Det må være grunn til å tro at foreldre eller andre omsorgspersoner vil frata barnet muligheten til grunnleggende utdanning.

Endringen vil etter utvalgets syn ikke innebære en utvidelse av dagens meldeplikt. Det å sende barn på utenlandsopphold som medfører slike konsekvenser som bestemmelsen gir anvisning på, vil etter utvalgets syn innebære alvorlig omsorgssvikt. Formålet med endringen er dermed å synliggjøre at fare for visse typer utenlandsopphold er omfattet av meldeplikten.

Utvalget har vurdert om kjennskap til at et barn over 12 år ikke samtykker til et utenlandsopphold eller flytting til utlandet uten en forelder med foreldreansvar i seg selv skal utløse meldeplikt, jf. barnelova §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd. Å tvinge et barn til å reise til et annet land uten en forelder med foreldreansvar er et sterkt brudd på barnets medvirknings- og selvbestemmelsesrett og vil inngå i vurderingen av om barnet er utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Det tar tid for barnevernstjenesten å bygge opp en trygg relasjon til et barn som gjør at barnet våger å gi tilstrekkelig med opplysninger til å vurdere hva barnet risikerer med reisen. Å involvere barnevernstjenesten for tidlig, kan føre til at barnet ikke får trygge arenaer til å diskutere saken. Videre kan det innebære at utenlandsoppholdet framskyndes på grunn av barnevernets involvering. Det bør derfor ikke være en automatikk i at risiko for ufrivillig utenlandsopphold for barn over 12 år uten en forelder med foreldreansvar utløser meldeplikten.

Som omtalt i kapittelet om utreiseforbud har utvalget kommet til at manglende samtykke fra barnet ikke alene skal medføre utreiseforbud. Manglende samtykke bør derfor heller ikke utløse meldeplikt, men kan være et moment i vurderingen av om det er grunn til å tro at barnet er utsatt for alvorlig omsorgssvikt eller vil bli utsatt for et utenlandsopphold av en slik art at det utløser meldeplikt.

Vilkåret «grunn til å tro» er det samme som etter § 13-2 første ledd bokstav a til c og f, og skal forstås på samme måte. Det er derfor ikke noe krav om sannsynlighetsovervekt, men det må foreligge en konkret begrunnet bekymring for at barnet befinner seg i en slik situasjon som bestemmelsen gir anvisning på. Melder bør legge stor vekt på om barnet selv gir uttrykk for frykt for at utenlandsoppholdet vil medføre alvorlig fare for liv eller helse, alvorlig omsorgssvikt eller at mulighetene for grunnleggende utdanning bortfaller. Barnets egen bekymring vil i utgangspunktet være nok for at meldeplikten utløses.

Utvalget har bare utformet forslag til endringer i barnevernsloven § 13-2. Som omtalt under gjeldende rett er det flere bestemmelser i særlovgivningen om meldeplikt, og disse er ment å ha samme innhold som barnevernsloven § 13-2. En ny bokstav om meldeplikt til barnevernstjenesten ved fare for skadelige utenlandsopphold må derfor tilføyes også i barnehageloven § 46, opplæringslova § 15-3 (videreføres i ny opplæringslov § 24-3, foreløpig ikke trådt i kraft), privatskolelova § 7-4, sosialtjenesteloven § 45, folke-

trygdloven § 25-11, integreringsloven § 49, helsepersonelloven § 33, familievernkontorloven § 10, ekteskapsloven § 26 a og krisesenterlova § 6.

36.5.6 Risikovurdering i forkant av foreldreinvolvering

Utvalget foreslår at den som har meldeplikt til barnevernstjenesten, må gjøre en risikovurdering i forkant av at foreldre informeres om en bekymringsmelding til barnevernstjenesten, eventuelt overlate til barnevernstjenesten eller politiet å vurdere når eller på hvilken måte foreldrene skal orienteres, se utvalgets forslag til § 13-2 nytt tredje ledd. Formålet med forslaget er å sikre risikovurderinger på et tidlig stadium i en barnevernssak, og dermed sikre at barnet eller andre, for eksempel søsken, ikke utsettes for fare eller skade ved for tidlig foreldreinvolvering. Videre er det et formål å sikre barnet et trygt samarbeid med barnevernet i undersøkelsesfasen.

Melding til barnevernstjenesten fra en annen yrkesutøver innebærer deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger. Foreldre med foreldreansvar skal som hovedregel orienteres om at melding sendes, inkludert om den faktiske og rettslige begrunnelsen for meldingen.⁵³ Dette er ikke inntatt i bestemmelsene om meldeplikt, verken i barnevernsloven eller særlovgivningen, men er forutsatt i forarbeidene.⁵⁴ Unntak gjelder dersom det å informere foreldre vil være til hinder for å gi barnet tilstrekkelig beskyttelse:

I enkelte tilfeller kan det likevel være et selvstendig og vesentlig poeng at den som har sendt meldingen overlater til barneverntjenesten og eventuelt politiet å vurdere når og på hvilken måte foreldrene skal informeres. Bakgrunnen for dette er dels at det å informere foreldrene i visse tilfeller kan hindre barneverntjenesten i å gi barnet tilstrekkelig beskyttelse, dels at tidlig informasjon kan svekke sentrale bevis i saken. Det er ikke mulig å gi en uttømmende liste over tilfeller der vedkommende fagperson, organ eller yrkesutøver bør unnlate selv å informere foreldrene. Eksempler på særlig aktuelle tilfeller er ved mistanke om at et barn er utsatt for seksuelle overgrep, at et barn eller noen som står barnet nær er utsatt for vold eller overgrep, samt tilfeller der det å gi en orientering på det aktuelle tidspunktet vurde-

res å kunne medføre fare for noens liv eller helse.

Departementet legger for øvrig til grunn at barneverntjenesten informerer foreldre og eventuelt barnet om at melding er mottatt og hvorvidt barneverntjenesten åpner undersøkelses-sak på bakgrunn av meldingen, jf. barnevernloven §§ 4-2 og 4-3.⁵⁵

I mange saker som gjelder negativ sosial kontroll, kan informasjon til foreldre om at en bekymringsmelding er sendt til barnevernstjenesten føre til at kontrollen og begrensningene rundt barnet strammes til og forverrer barnets situasjon. Særlig gjelder dette der konflikten mellom barnet og foreldrene handler om familiens ære. I noen tilfeller kan barnet risikere å bli utsatt for svært alvorlige straffbare handlinger som vold, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Videre kan det være risiko for at barnet blir sendt eller tatt med til utlandet mot sin vilje nettopp for å unngå en barnevernssak. I saker hvor det potensielt kan dreie seg om alvorlige følger for barnet, må det stilles strenge krav til risikovurderinger av alle aktører i offentlig forvaltning som har befattning med barnet. Utvalget foreslår derfor at det innføres en plikt til å gjøre en risikovurdering før foreldreinvolvering, jf. utvalgets forslag til endringer i barnevernsloven § 13-2 nytt tredje ledd. Tilsvarende endring bør gjøres i særlovgivningen som omhandler meldeplikt til barnevernstjenesten. Ellers vises det til utvalgets forslag og begrunnelse for risikovurdering på undersøkelsesstadiet, se utvalgets forslag til endringer i barnevernsloven § 2-2 nytt fjerde og femte ledd, som er nærmere omtalt i kapittel 22.

Utvalget har vurdert hvorvidt lovforslaget bør begrenses til, eller særlig framheve, risikovurdering i saker der det er indikasjoner på negativ sosial kontroll eller æresmotiverte konflikter. Risiko for at barnet utsettes for vold, trusler eller annen fare eller skade ved at foreldre involveres gjelder ikke nødvendigvis bare i saker om negativ sosial kontroll og æresmotiverte konflikter. Utvalget mener det alltid vil være behov for å foreta en risikovurdering i barnevernssaker før foreldreinvolvering. Samtidig kan det være hensiktsmessig å framheve det særlige behovet som gjelder i saker om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Utvalget legger derfor fram to alternative forslag.

⁵³ Stang 2023: *Karnov lovkommentar til barnevernsloven § 13-2*.

⁵⁴ Prop. 169 L (2016–2017) punkt 14.2.3.

⁵⁵ *Ibid.*

Forslagets forhold til menneskerettighetene

Forslaget innebærer en plikt til å foreta risikovurderinger, og er ikke en utvidelse av forvaltningens mulighet til å unnta opplysninger fra foreldrene. En konsekvens av forslaget kan likevel være at den som melder en sak til barnevernstjenesten, i større grad utsetter å gi informasjon til foreldrene om en bekymringsmelding, eller overlater til barnevernstjenesten eller politiet å vurdere når og hvordan foreldrene skal involveres. Forslaget vil dermed kunne innebære et inngrep i foreldres og barns rett til respekt for sitt privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, herunder rett til å orienteres om meldingen og dens faktiske og rettslige begrunnelse.

Utvalget mener at inngrepet i foreldrenes rett til privatliv og familieliv er forholdsmessig og nødvendig for å ivareta barns rettigheter, og for å oppfylle formålene bak forslaget, nemlig å gi barn beskyttelse, sikre barnet et trygt samarbeid med tjenesteapparatet og redusere risikoen for at barnet eller andre, for eksempel søsken, utsettes for fare eller skade ved for tidlig foreldreinvolvering. Ulempene foreldrene blir utsatt for er at de får informasjon om bekymringsmeldingen på et senere tidspunkt enn de normalt skulle fått av hensyn til barnets sikkerhetssituasjon. Dette innebærer ikke en utvidelse av forvaltningens adgang til å unnta opplysninger fra foreldrene. Ved å ikke innta en tydelig plikt til risikovurdering i bestemmelsen, er det en mulighet for at melderer ikke er bevisst på den risikoen et barn kan bli utsatt for ved foreldreinvolvering, og at barnet dermed ikke oppnår den beskyttelsen som meldingen til barnevernstjenesten er ment å gi.

Staten er forpliktet til å treffe egnede tiltak for å beskytte barn mot alle former for vold, overgrep og omsorgssvikt, jf. Grunnloven § 104 tredje ledd, barnekonvensjonen artikkel 19 og EMK artikkel 3 og 8. Staten har også en plikt til å verne om barns integritet og rett til privatliv på lik linje med voksne, jf. Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 nr. 1 og barnekonvensjonen artikkel 16. I dette ligger blant annet at statlige myndigheter kan ha en plikt til å holde tilbake opplysninger fra privatpersoner som kan sette barnet i fare. I en sak hvor barnet har behov for hjelp og bistand fra ulike yrkesutøvere på grunn av at det er utsatt for omsorgssvikt, må barnets behov for å dele informasjon med yrkesutøverne avveies mot foreldrenes rett til å motta informasjon for å ivareta sitt omsorgsansvar for barnet samt egne interesser i saken.⁵⁶ Dersom deling av informasjon med foreldrene kan sette

barnet i fare, må barnets interesser veie tyngre enn foreldrenes.

Også barns rett til å bli hørt etter Grunnloven § 104 første ledd andre punktum og barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 2, kan innebære en plikt for myndigheter til å holde tilbake opplysninger som kan sette barnet i fare. Ifølge Barnekomitéen oppstiller bestemmelsen et krav om at voksne som samarbeider med barn, må treffe alle mulige forholdsregler for å minimere risikoen for at barna blir utsatt for vold, utnyttelse eller andre negative konsekvenser på grunn av sin medvirkning i ulike prosesser.⁵⁷ Bestemmelsen tilsier at det bør tydeliggjøres i lovgivningen at det kan gjøres unntak fra foreldreinvolvering på et tidlig stadium av en barnevernssak dersom dette er nødvendig for å beskytte barn mot vold og overgrep.

36.5.7 Barnevernets plikt til å gi informasjon til andre staters myndigheter

Varslingsplikt etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 36

Utvalget foreslår at varslingsplikten etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 36 tydeliggjøres i barnevernsloven § 13-5 om barnevernets opplysningsplikt.

Utvalget har blitt kjent med at varslingsplikten ikke er godt nok kjent i tjenesteapparatet. Dette medfører en risiko for at andre stater ikke varsles selv om barnevernstjenesten har opplysninger om at et barn er i alvorlig fare, og har truffet eller har vurdert å treffe vedtak om tiltak. I sitt høringssvar til forslag til ny barnevernslov anbefalte Bufdir at det inntas en bestemmelse i barnevernsloven som reflekterer denneplikten, og at det gis føringer om at varselet skal sendes via Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 (dvs. til Bufdir). Innspillet er ikke gjengitt i eller kommentert i Prop. 133 L (2020–2021).

Varslingsplikten gjelder også i tilfeller der barnet oppholder seg i et land som ikke er del av Haag-samarbeidet, og plikten til å gi opplysninger bør derfor plasseres i barnevernsloven og ikke lov om Haagkonvensjonen 1996. Det bør samtidig presiseres at slik underretting skal sendes til Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 (dvs. til Bufdir). Endringen vil ikke innebære noen realitetsendring, men vil kunne bidra til at varslingsplikten i større grad etterleves. Det vil

⁵⁶ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 18.4.4.

⁵⁷ FNs barnekomité 2009, *General comment No. 12*: avsnitt 134.

også tydeliggjøre barnevernstjenestens ansvar for barn som befinner seg i utlandet, noe som er særlig viktig i saker hvor barn og unge utsettes for ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold. Der som et barn oppholder seg i et land som ikke har ratifisert Haagkonvensjonen, har norske myndigheter svært begrensede muligheter for å bistå barnet. Det er likevel viktig å forsøke å varsle den andre statens myndigheter om bekymringen for barnet, med mindre slik varsling kan sette barnet i fare. Se forslag til § 13-5 sjette ledd.

Varslingsplikt når barnet oppholder seg i Norge

Etter gjeldende rett kan det treffes akuttvedtak og hjelpetiltak når barn som oppholder seg i Norge har sitt vanlige bosted i en annen stat. Det kan ikke treffes mer langvarige tiltak som omsorgsovertakelse og tvangsplassering på atferdsinstitusjon. Dette er i samsvar med jurisdiksjonsreglene i Haagkonvensjonen 1996.⁵⁸ Dersom barnevernstjenesten mener at barnet har behov for et langvarige beskyttelsestiltak, som vedtak om omsorgsovertakelse, må norske myndigheter kontakte myndighetene i barnets hjemstat med anmodning om å følge opp barnet. Alternativt kan norske myndigheter be om at jurisdiksjonen i saken overføres til Norge.⁵⁹ Utvalget er kjent med situasjoner der barnevernstjenesten ikke er kjent med ansvaret det har for å gi alle barn i Norge nødvendig beskyttelse, med den konsekvens at barnet overlates til sine foreldre i bostedsstaten uten å ha opprettet nødvendig kontakt og samarbeid med denne statens myndigheter. Utvalget anbefaler at forpliktelsene som følger av Haagkonvensjonen tydeliggjøres i barnevernsloven, men er usikre på plassering og nærmere innhold. En mulighet er å synliggjøre Haagkonvensjonen 1996 i barnevernsloven § 1-2 om lovens virkeområde.

⁵⁸ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 7.4.4.1.

⁵⁹ Ibid. Se også utredningens kapittel 31.

En annen mulighet er å synliggjøre plikten til å varsle og anmode bostedsstaten om følge opp barnet, i lovens § 13-5 om barnevernets opplysningsplikt, se utvalgets forslag til § 13-5 sjuende ledd.

36.5.8 Oppdatere veileder

Ekstremismekommisjonen foreslår i sin utredning NOU 2024: 3 en revidert versjon av Justis- og beredskapsdepartementets veileder *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder* for å tydeliggjøre reglene om forebygging av ekstremisme.⁶⁰ Det blir blant annet vist til at kommisjonens gjennomgang viser at det er grunn til å tro at nødrettshjemlene og reglene om avvergingsplikt som gir anledning til å dele informasjon, tolkes strengere av noen aktører enn det som følger av rettskildene. Det samme gjelder de mange unntakene fra taushetsplikten i det eksisterende regelverket, som kan gi grunnlag for informasjonsdeling mellom tjenester.

Utvalget ser de samme utfordringene i saker knyttet til negativ sosial kontroll og ufrivillig utenlandsopphold. Både representanter fra barnevernstjenesten og spesialutsendingene for integreringssaker har vist til at det er usikkerhet, særlig i barnevernstjenesten, om hvor langt adgangen til å dele opplysninger med andre aktører går. Utvalget anbefaler at det i forbindelse med en revisjon av Justis- og beredskapsdepartementets veileder vurderes å ta inn relevante eksempler fra herværende kapittel om meldeplikt i saker om negativ sosial kontroll mv. Det vises også til Elisabeth Grøttelands kommende lærebok *Kulturelle forventninger – foreldrerett eller omsorgssvikt? Barnevernets arbeid med negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*, som kan gi gode eksempler på vurderinger knyttet til forståelsen av meldeplikten.

⁶⁰ NOU 2024: 3 punkt 52.2.3.

Kapittel 37

Informasjonsdeling ved utstedelse, nektelse og tilbakekall av pass og andre reisedokumenter

37.1 Innledning

I kapittel 28 har utvalget gjort rede for regelverket om utstedelse av pass og reisedokumenter til barn som befinner seg i utlandet. I herværende kapittel behandler utvalget spørsmålet «om passmyndighetenes adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger bør lovfestes i passloven og hvor vid adgangen bør være». Videre vurderer utvalget «om utlendingsmyndighetene skal ha samme plikt til å varsle barneverntjenesten ved nektelse eller tilbakekall av utlendingspass eller reisebevis for flyktninger, som passmyndighetene har ved vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass fordi det er grunn til å tro at en mindreårig vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse, jf. § 7 a i passloven». Problemstillingene skriver seg fra mandatets bokstav c tredje og fjerde kulepunkt.

Utvalget forstår den første problemstillingen som et spørsmål om hvorvidt passmyndighetene bør kunne pålegge andre organer å utlevere taushetsbelagte opplysninger i forbindelse med vurderingen av om det skal utstedes pass til barn uten foreldrenes samtykke eller om pass skal nektes utstedt eller tilbakekalles, og eventuelt omfanget av en slik opplysningsplikt.

37.2 Gjeldende rett

37.2.1 Utstedelse av pass til mindreårige

Utstedelse av pass til barn krever samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret, jf. passloven § 4.¹ Har foreldrene felles foreldreansvar for barnet, må begge foreldrene som utgangspunkt samtykke til passutstedelse. I tilfeller som omfattes av barnevernsloven § 5-6 om forbud mot å ta med barnet ut av Norge, skal samtykke bare innhentes fra barnevernstjenesten.² Etter passloven

§ 4 tredje ledd kan pass i særlige tilfeller utstedes til barn under 18 år uten en eller begge foreldrenes samtykke dersom det er «fare for [barnets] liv eller helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig».

For utenlandske borgere kan norsk utenriksstasjon etter utlendingsforskriften § 12-9 andre ledd utstede passerbrev for innreise i riket når «særlige grunner» foreligger, forutsatt at søkeren allerede har tillatelse til opphold i riket. Passerbrev er et reisedokument som kan utstedes til en utlending som er gitt innreise til riket, men som ikke kan skaffe seg pass eller annet godkjent reisedokument. Passloven § 4 tredje ledd gjelder tilsvarende for utstedelse av passerbrev for innreise til riket til barn under 18 år. Passerbrev til barn kan dermed utstedes uten samtykke fra en eller begge foreldre med foreldreansvar dersom det er fare for barnets liv eller helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig.

37.2.2 Underrettningsplikt

Passmyndighetene skal etter passloven § 7 a straks underrette kommunens barnevernstjeneste dersom de nekter å utstede eller tilbakekaller pass til et barn fordi det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse, jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav g, jf. § 7 første ledd bokstav b. Begrunnelsen for denne underrettningsplikten er ifølge forarbeidene å sikre at barnevernstjenesten blir gjort kjent med alle slike saker, uavhengig av om den har vært involvert i forkant av vedtaket.³ Dette kan bidra til at barnet og familien følges opp videre av barnevernstjenesten når det er behov for det. ID-kortloven § 8 a etablerer en tilsvarende underrettningsplikt når ID-kortmyndighetene, det vil si politiet,

² Barnevernsloven § 5-6 er nærmere omtalt i kapittel 27.

³ Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.6.4.1.

¹ Lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (passloven).

nekter eller tilbakekaller nasjonalt ID-kort med reiserett til barn.

Det er ikke gitt egne regler i utlendingslovgivningen om underretningsplikt til barnevernstjenesten når utlendingsmyndighetene nekter eller tilbakekaller utlendingspass eller reisebevis for flyktninger til barn fordi det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse. Utlendingsmyndighetene har imidlertid underretningsplikt etter barnevernsloven § 13-2, som også framgår av utlendingsforskriften § 17-6. Dersom reisedokumenter nektes eller tilbakekalles fordi det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold eller forhold som kan medføre fare for liv eller helse, vil dette som regel også utløse meldeplikt etter reglene i barnevernsloven og utlendingsforskriften.

37.2.3 Innhenting av taushetsbelagte opplysninger

Passmyndighetene kan ikke pålegge andre organer å utlevere taushetsbelagte opplysninger til bruk i vurderingen av om pass skal utstede, nektes eller tilbakekalles. Dersom passmyndighetene anmoder andre forvaltningsorganer om å få utlevert opplysninger i forbindelse med behandling av saker om pass, vil adgangen til å utlevere opplysninger til passmyndighetene avhenge av det enkelte organs regler om taushetsplikt og unntak fra denne.

Barnevernstjenestens taushetsplikt etter barnevernsloven § 13-1 er ikke til hinder for at barnevernstjenesten kan utlevere opplysninger til passmyndighetene når det vurderes om pass skal utstedes, nektes eller tilbakekalles på grunn av fare for barnets liv eller helse. Barnevernstjenesten kan gi opplysninger til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å ivareta oppgaver etter barnevernsloven, jf. § 13-1 tredje ledd. Utlevering av opplysninger til passmyndighetene i saker om pass kan være nødvendig for å fremme barnevernstjenestens egne oppgaver, som er å «sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid», jf. barnevernsloven § 1-1. Det er tydelig uttrykt i Prop. 126 L (2018–2019) at barnevernstjenestens taushetsplikt ikke er til hinder for at:

[...] barneverntjenesten gir opplysninger til passmyndigheten når det har til formål å beskytte barn mot vold, tvang og andre straffbare forhold. Dette gjelder både dersom pass-

myndigheten etterspør opplysninger, og dersom barneverntjenesten får opplysninger fra andre som gir grunn til bekymring for at den mindreårige for eksempel vil bli utsatt for vold, etterlatt eller giftet bort i utlandet.⁴

Uttalelsen i forarbeidene er knyttet til taushetsplikten etter den tidligere barnevernsloven § 6-7, men bestemmelsen er videreført i barnevernsloven § 13-1. Uttalelsen har dermed fortsatt gyldighet.

For andre forvaltningsorganer enn barnevernstjenesten vil adgangen til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til passmyndighetene i første omgang avhenge av hvilke regler det enkelte organet har om taushetsplikt og unntak fra taushetsplikten. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7, som trådte i kraft 1. juni 2021, åpner imidlertid for at taushetsbelagte opplysninger kan deles med andre «så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse». Hva som ligger i *fare for liv og helse*, er ikke direkte omtalt i forarbeidene, men det uttales at slik fare «kan oppstå i en rekke ulike situasjoner og skyldes mange ulike forhold, som straffbare handlinger, naturkatastrofer og andre ulykker».⁵ Bestemmelsen er «imidlertid ment som en nokså snever unntaksregel, som bare skal åpne for deling i nødrettsliggende tilfeller».⁶ Selv om forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 er ment som en snever unntaksregel, må det kunne legges til grunn at den åpner for utlevering av opplysninger til passmyndighetene dersom et barn for eksempel står i akutt fare for å bli giftet bort, kjønnslemlestet eller utsatt for annen fare for liv og helse.

Etter utlendingsforskriften § 17-7 d har barnevernsmyndighetene etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda eller politiet plikt til å gi nærmere bestemte opplysninger uten hinder av taushetsplikt blant annet i saker om reisebevis for flyktninger og utlendingspass. Opplysningskategoriene som barnevernsmyndighetene plikter å utlevere, er konkret angitt, og omfatter blant annet nødvendige opplysninger om hjelpetiltak, akuttiltak, omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvar. På samme måte som for utlevering av opplysninger til passmyndighetene, er barnevernstjenestens taushetsplikt etter barnevernsloven § 13-1 ikke til hinder for at også andre opplysninger enn det som er konkret angitt i utlen-

⁴ Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.6.3.3.

⁵ Prop. 166 L (2020–2021) merknader til forvaltningsloven § 13 b.

⁶ Ibid.

dingsforskriften § 17-7 d kan gis til utlendingsmyndighetene når det skal vurderes om reisedokumenter eller utlendingspass skal nektes eller tilbakekalles på grunn av fare for barnets liv eller helse.

37.3 Behov og problemstillinger

Det er en tilsynelatende ubegrunnet forskjell i reglene om underrettningsplikt til barnevernstjenesten, avhengig av om barnet er norsk statsborger eller har reisedokumenter utstedt av utlendingsmyndighetene. Passmyndigheten har underrettningsplikt til barnevernstjenesten når pass til barn nektes utstedt eller tilbakekalles fordi det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som medfører fare for liv eller helse, mens utlendingsmyndighetene ikke har en slik plikt.

Det er også en forskjell i reglene for når henholdsvis passmyndighetene og utlendingsmyndighetene kan pålegge barnevernstjenesten å utlevere opplysninger i saker om å utstede, nekte eller tilbakekalle pass eller andre reisedokumenter. Passmyndighetene kan ikke pålegge barnevernstjenesten å utlevere opplysninger i saker om pass, mens utlendingsmyndighetene kan pålegge barnevernstjenesten å utlevere konkret angitte opplysninger om blant annet hjelpetiltak, akutttiltak og fratakelse av foreldreansvar i sak om reisedokumenter.

Spørsmålet er om passmyndigheten etter gjeldende regelverk får nødvendig informasjon til å treffe vedtak i saker om å utstede, nekte eller tilbakekalle pass dersom det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse. Lovutvalget har innhentet informasjon fra Politidirektoratet og Utenriksdepartementet for å vurdere om dagens regler skaper problemer i praksis. Dette omtales nærmere nedenfor under utvalgets vurderinger.

37.4 Utvalgets vurderinger og forslag

37.4.1 Bør utlendingsmyndighetene ha underrettningsplikt til barnevernstjenesten ved nektelse eller tilbakekall av reisedokumenter til barn?

Utvalget mener det bør innføres en underrettningsplikt til barnevernstjenesten når utlendingsmyndighetene nekter eller tilbakekaller reisebevis for flyktninger og utlendingspass til barn fordi

det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse.

Hensynet bak bestemmelsene i passloven og ID-kortloven om underrettningsplikt til barnevernstjenesten når reisedokumenter til barn nektes eller tilbakekalles, gjør seg også gjeldende der det er utlendingsmyndighetene som nekter eller tilbakekaller slike dokumenter. Selv om utlendingsmyndighetene har meldeplikt etter barnevernsloven § 13-2 og utlendingsforskriften § 17-6, vil en klar bestemmelse om underrettningsplikt sikre at det ikke oppstår tvil om at barnevernstjenesten skal varsles i alle tilfeller der utlendingsmyndighetene treffer vedtak om å nekte eller tilbakekalle reisedokumenter fordi det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold eller fare for liv eller helse i utlandet. Hensynet til å sikre at barn og foreldre får nødvendig hjelp og oppfølging fra barnevernstjenesten tilsier et klart og enhetlig regelverk. Utvalget kan ikke se at det er noen hensyn som tilsier at det bør være ulike reguleringer om underrettningsplikten avhengig av hvilken type reisedokumenter som nektes eller tilbakekalles.

Utvalget foreslår at underrettningsplikten tas inn i en ny § 12-12 a i utlendingsforskriftens kapittel om reisebevis for flyktninger og utlendingspass.

37.4.2 Bør passmyndighetene få hjemmel til å pålegge utlevering av taushetsbelagte opplysninger?

Utvalget mener det ikke bør innføres en hjemmel for at passmyndigheten kan pålegge andre organer å utlevere taushetsbelagte opplysninger til bruk i vurderingen av om pass til barn skal utstedes, nektes eller tilbakekalles. Begrunnelsen er at det ikke foreligger et behov for slik bestemmelse.

Det bør ikke innføres bestemmelser om pålegg om utlevering av opplysninger dersom det ikke er et reelt behov for det. Pålegg om at taushetsbelagte opplysninger skal utleveres, er et inngrep i privatlivet til dem opplysningene gjelder som krever klar hjemmel, må forfølge et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn. At pålegget må være nødvendig, følger også av personvernforordningen, som gjelder som norsk lov, jf. personopplysningsloven § 1. Siden pålegget ikke anses som nødvendig, jf. ovenfor, ser ikke utvalget at det er grunnlag for å innføre en ny bestemmelse som pålegger utlevering av taushetsbelagte opplysninger.

Utvalget har innhentet informasjon fra Politidirektoratet og Utenriksdepartementet om hvorvidt passmyndighetene i dag får de opplysningene som trengs for å kunne treffe vedtak om å utstede, nekte eller tilbakekalle pass til barn, eller om det er behov for å kunne pålegge barnevernstjenesten eller andre organer å utlevere opplysninger.

Politidirektoratet har i brev til utvalget 16. mai 2023 orientert om at de nåværende hjemlene åpner for et effektivt samarbeid mellom passmyndighetene og for eksempel barnevernstjenesten for å ivareta barns interesser. Direktoratet viser til at barnevernstjenestens taushetsplikt ikke er til hinder for å utlevere opplysninger for å hjelpe og beskytte barn mot vold, tvang eller andre straffbare forhold. Direktoratet mener at passmyndigheten kan få tilstrekkelig opplysninger til å avgjøre en sak om pass uten ytterligere hjemler for informasjonsinnhenting.⁷ Heller ikke Utenriksdepartementet ser behov for at utenriksstasjonene skal kunne pålegge utlevering av informasjon i forbindelse med utstedelse av pass til barn uten foreldrenes samtykke. Departementet viser i e-post 15. mai 2023 til at utenriksstasjonene har mulighet til å innhente nødvendig informasjon fra hjelpeapparatet i Norge for å vurdere faren for et barns liv eller helse i forbindelse med utstedelse av pass etter gjeldende lovgivning.⁸ Ut fra dagens erfaringer er det derfor ikke noe behov for hjemler for å pålegge utlevering av opplysninger.

Bestemmelsene i passloven om nektelse av pass til mindreårige trådte i kraft i oktober 2020. Det kan nevnes at spørsmålet om å innføre en hjemmel for passmyndighetene til å pålegge andre organer å utlevere taushetsbelagte opplysninger til bruk i vurderingen av om pass skal nektes eller tilbakekalles ble vurdert i forbindelse med lovendringen.⁹ Departementet mente at det ikke burde innføres en hjemmel for at passmyndighetene kunne pålegge utlevering av taushetsbelagte opplysninger, og at det burde være opp til organet som besitter opplysningene, å vurdere om de skal utlevere dem. Erfaringsgrunnlaget med bruk av bestemmelsen er foreløpig begrenset. Utvalget mener derfor at det foreløpig ikke bør

innføres en regel som gir adgang til at passmyndighetene pålegger andre organer å utlevere taushetsbelagte opplysninger i saker om utstedelse, nektelse eller tilbakekall av pass til barn.

37.4.3 Bør utlendingsmyndighetene og passmyndighetene ha underrettningsplikt ved utstedelse av reisedokumenter til barn?

Utvalget foreslår å innføre en underrettningsplikt for utenriksstasjonene til barnevernstjenesten i saker hvor det utstedes reisedokumenter til barn uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar på grunn av fare for barnets liv eller helse, se forslag til endringer i passloven § 4 tredje ledd, og utlendingsforskriften § 12-9 andre ledd nytt tredje punktum. Formålet er å sikre barnet tilstrekkelig hjelp, omsorg og beskyttelse ved retur til Norge, jf. barnevernsloven § 1-1.

Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje viser til saker hvor barn har fått bistand til å returnere til Norge uten at barnevernstjenesten er informert om saken. Dette har ført til at noen barn ikke har fått tilstrekkelig oppfølging ved retur.¹⁰ For at barn skal sikres nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, er det vesentlig at barnevernstjenesten blir orientert. I utgangspunktet vil saker hvor utenriksstasjonen utsteder reisedokumenter til et barn på grunn av fare for liv eller helse være dekket av den alminnelige meldeplikten som følger av barnevernsloven § 13-2. Dette ble også lagt til grunn i forarbeidene da «liv eller helse» ble tilføyd i passloven § 4.¹¹ Det kan likevel være situasjoner hvor det kan være tvil om meldeplikten utløses, for eksempel dersom den ene forelderen er i Norge og det er grunn til å tro at denne kan ivareta barnet. Dersom barnet har vært i en situasjon i utlandet hvor det er fare for barnets liv eller helse, mener utvalget at barnevernstjenesten uansett bør varsles om returen. Barnevernstjenesten vil være nærmest til å vurdere behovet for videre undersøkelser eller oppfølging gjennom barnevernstiltak.

⁷ Brev 16. mai 2023 (22/1019-91).

⁸ E-post 15. mai 2023 (22/1019-89).

⁹ Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.5.3 og 3.6.3.3.

¹⁰ Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje 2020: punkt 6.15.

¹¹ Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.6.4.3.

Del VII
Økonomiske og administrative konsekvenser



Figur 38.1

Kapittel 38

Økonomiske og administrative konsekvenser

38.1 Innledning

Utvalget har gjennomgående lagt vekt på å styrke rettsvernet til barn og unge som er utsatt for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold. Mange av utvalgets forslag innebærer tydeliggjøring av gjeldende rett og synliggjøring av barns selvstendige rettigheter i lovgivningen. På flere punkter innebærer lovforslagene en lovregulering av spørsmål som skaper utfordringer for forvaltningsorganene i praksis. Dette bidrar til en sikrere rettstilstand som gjennomgående vil ha positive samfunnsmessige konsekvenser.

38.2 Straff

Utvalgets utredning inneholder flere forslag om endringer av gjeldende straffelovgivning. Disse endringene forventes å medføre visse økonomiske og administrative konsekvenser for politiet, påtalemyndigheten og domstolene. En del av forslagene innebærer å klargjøre eller presisere gjeldende regelverk. Disse endringene antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, og omtales derfor ikke nærmere her. En del av konsekvensene av utvalgets forslag på strafferettens område vil gjelde for flere av forslagene, og omtales derfor samlet. En del konsekvenser antas også å være såpass begrensede at de ikke omtales i detalj.

Enkelte av utvalgets forslag vil kunne føre til en økning i antall saker som anmeldes, etterforskes og behandles av domstolene, samt en økning i antall fengselsdøgn. Det kan derfor være behov for noe økt kapasitet i politiet, påtalemyndighetene og domstolene, dersom sakene ikke skal bli liggende for lenge før de blir avgjort. Dersom flere personer blir domfelt sammenlignet med i dag, vil det også kunne medføre en noe økt belastning på kriminalomsorgen. Det samme gjelder dersom personer idømmes strengere straffer som

følge av at æresmotivet tillegges vekt i straffskjerpene retning. Det er likevel ikke grunn til å anta at de foreslåtte bestemmelsene vil medføre en økning i antall fengselsdøgn av betydning for kriminalomsorgens oppgaver.

Enkelte av utvalgets forslag innebærer helt eller delvis nykriminalisering. Dette gjelder blant annet forslagene om nye straffebestemmelser om barneekteskap og skadelige utenlandsopphold, samt utvidelsen av personkretsen i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner. For at de nye reglene skal kunne håndheves effektivt og få den tilsktede effekten, må politiet og påtalemyndigheten avsette tilstrekkelige ressurser til å etterforske og iverksette sakene.

Forslaget om et nytt straffebud om barneekteskap kan innebære en viss økning i antall saker, men kan også gjøre at saker som ville blitt tiltalt etter tvangsekteskapsbestemmelsen i stedet tiltales som barneekteskap. En tilsvarende virkning kan følge av forslaget om å innta tvangsekteskap og barneekteskap i menneskehandelsbestemmelsen. Det er få straffesaker om tvangsekteskap og barneekteskap i dag. I perioden 2016 til 2022 var det totalt 68 anmeldelser for tvangsekteskap og 7 anmeldelser for barneekteskap, og svært få av disse endte med tiltalebeslutning. Det er ingen grunn til å anta at antall saker vil øke betydelig.

Forslaget om å innta tvangsekteskap og barneekteskap i menneskehandelsbestemmelsen vil også ha enkelte andre konsekvenser. Å definere noe som menneskehandel utløser andre hjelpetiltak enn tvangsekteskap og barneekteskap. Bistand til voldsutsatte, for eksempel krisesenter-tilbud, krever ikke anmeldelse eller at personen defineres som mulig tvangsgiftet. Det er imidlertid etablert et særskilt og tilrettelagt botilbud for ofre for tvangsekteskap. En bekymring fra organisasjoner som har kommet med innspill til utvalget er at utsatte vil ekskluderes fra dette tilbudet dersom de defineres som offer for menneskehandel. Utvalget legger til grunn at denne bekymringen kan imøtekommes ved å gi informasjon om at også de som er ofre for menneskehandel i forbin-

delse med tvangsekteskap, kan benytte seg av botilbudet. Det må dermed påregnes noe ekstra utgifter til å gi informasjon og retningslinjer for å unngå uheldige og utilsiktede konsekvenser av forslaget.

Dersom en person først er definert som mulig offer for menneskehandel, følger en del konsekvenser som ikke følger av et mulig tvangsekteskap. Dette omfatter blant annet refleksjonsperiode etter utlendingsloven, mulighet for vedtak om plassering i egne institusjoner for utsatte for menneskehandel etter barnevernsløven, samt flere straffeprosessuelle virkemidler, som mulighet for flere tvangsmidler, anonym vitneførsel mv. Disse tiltakene og virkemidlene vil også komme til anvendelse i saker som faller inn under forslaget til § 257 første ledd ny bokstav e.

Forslaget om en ny straffebestemmelse om skadelige utenlandsopphold er en nykriminalisering. Det er vanskelig å anslå hvor mange saker dette straffebudet vil medføre, men utvalget antar at antallet vil være begrenset. Etter det utvalget kjenner til har det hittil vært få straffesaker i Danmark etter den danske straffeloven § 215 a.

Forslaget om å utvide personkretsen i straffeloven § 282 og forslaget om at æresmotiv kan tillegges vekt i straffskjerpene retning kan føre til at flere straffbare handlinger etterforskes bredere og at etterforskningen omfatter flere personer. Dette kan medføre behov for økt ressursbruk på etterforskningsstadiet. Dersom flere personer tiltales kan det også medføre at domstolsbehandlingen blir mer ressurskrevende og tar lenger tid.

Et formål med å ta inn ære som et straffskjerpene moment er å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet om fenomenet i hele straffesakskjeden. Det må antas at flere saker underlegges en bredere etterforskning slik at medvirkere også blir tiltalt. Et økt fokus på det kollektive aspektet kan også få betydning for risikovurderingen av fornærmedes sikkerhet. Dette kan igjen føre til noe økte utgifter til beskyttelsestiltak for utsatte.

En ubetinget rett til bistandsadvokat i saker om barneekteskap vil kunne medføre noe økte utgifter for staten. Det samme gjelder krav om tilrettelagte avhør ved tvangsekteskap og barneekteskap. De økonomiske konsekvensene må beregnes nærmere i henhold til reglene i stykkprisforskriften.¹

Forslaget om at flere straffebud skal omfattes av avvergingsplikten i straffeloven § 196 kan inne-

bære at politiet og barnevernstjenesten blir orientert om noen flere saker, hvilket innebærer behov for forebyggende tiltak og etterforskingstiltak. Det må likevel antas at økningen av slike saker vil være begrenset.

Nye straffebestemmelser og endringer i eksisterende straffebestemmelser vil medføre behov for enkelte tekniske endringer i politiets saksbehandlingssystemer. Utvalgets forslag vil samtidig muliggjøre mer detaljert straffesaksstatistikk, noe som vil være en positiv konsekvens for samfunnet.

Det kan ikke utelukkes at endringene i straffeloven kan medføre at noen flere personer vil utvises etter utlendingsloven §§ 66 til 68. Dette antas ikke å medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for utlendingsmyndighetene.

Synliggjøring av psykisk vold kan gjøre at noen flere saker med ren psykisk vold etterforskes og irettesføres. Det er pekt på manglende kompetanse både på psykisk vold og æresmotivert kriminalitet. For at utvalgets lovforslag skal få den tilsktede virkningen, er det behov for kompetanseheving om disse fenomenene i politiet, påtalemyndigheten og domstolene.

Utvalget antar at konsekvensene av forslagene på strafferettens område samlet sett vil være håndterbare for politiet, påtalemyndigheten, domstolene, kriminalomsorgen, utlendingsmyndighetene og barnevernstjenesten innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettrammer. Dette må imidlertid departementet vurdere nærmere i den videre lovgivningsprosessen for de enkelte forslag som det er aktuelt å gjennomføre.

38.3 Barnevernsløven og barnelova

Utvalgets utredning inneholder flere forslag til endringer i barnevernsløven og noen mindre endringer i barnelova. Flere av endringene gjelder klargjøring av regelverket, som blant annet synliggjøring av betydningen av barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse. Forslag som ikke endrer gjeldende rettstilstand antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, og omtales derfor ikke nærmere her.

Utvalget har foreslått at barnevernstjenesten må foreta en *risikovurdering* før foreldre involveres eller informeres om en sak eller gis innsyn i sakens dokumenter. Tilsvarende har utvalget foreslått at tjenesteytere må foreta en risikovurdering før foreldre informeres om at det er sendt bekymringsmelding til barnevernstjenesten. En forutsetning for en vellykket gjennomføring er at barne-

¹ Forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri retts hjelp og i straffesaker.

vernstjenesten, politiet og hjelpeapparatet forøvrig har tilstrekkelig kunnskap og verktøy for å foreta risikovurderinger. Det må påregnes utgifter til opplæring, oppdatering av rundskriv, retningslinjer og saksbehandlingssystemer samt eventuelle kostnader til å utvikle digitale analyseverktøy, noe det bør tas høyde for i budsjettprosesser.

Utvalgets forslag om utreiseforbud er et nytt tiltak som barnevernstjenesten kan anvende i saker hvor barn står i fare for skadelige utenlandsopphold. Det må påregnes at tiltaket vil føre til noen flere saker som skal forberedes og behandles for Barneverns- og helsenemnda. Et utreiseforbud skal dessuten prøves hver sjette måned. Videre må det påregnes at noen av sakene bringes inn for retten. Det er vanskelig å anslå hvor mange saker det økte sakstilfanget kan dreie seg om. Det må antas at mange av sakene vil erstatte saker der barnevernstjenesten ellers ville fremmet sak om akuttvedtak om omsorgsovertakelse eller andre tiltak som er ment å forhindre utreise. Økt sakstilfang må etter dette antas å kunne dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

En forutsetning for at ordningen med utreiseforbud får den tilslåtte virkningen, er at barnevernet har et tilstrekkelig kunnskapsnivå og gode nok verktøy til å gjøre risikovurderinger. Det må påregnes en økning i antall henvendelser til Kompetansteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, som gir råd og veiledning. Det kan vurderes om barnevernet også bør gis en systematisk mulighet til å anvende og innhente informasjon fra Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo). Forøvrig må det påregnes utgifter til opplæring og oppdateringer av saksbehandlingssystemer, rundskriv og retningslinjer.

Et utreiseforbud kan registreres i Schengen Informasjonssystem (SIS), og pass og reisedokumenter skal nektes utstedt. Det må påregnes utgifter til mindre endringer i digitale systemer, opplæring, oppdatering av rundskriv og retningslinjer. Brudd på utreiseforbud kan sanksjoneres med straff, og det må dermed påregnes at noen flere saker etterforskes og irettesføres. Et utreiseforbud må også følges opp ved at barnevernstjenesten tilbyr hjelp og veiledning til foreldrene i etterkant av vedtaket.

38.4 Forskrift til opplæringsloven

Forslaget om plikt til ekstraordinært opptak til videregående skole for unge som returnerer etter et ufrivillig utenlandsopphold, antas å kunne dekkes innenfor de ordinære budsjetttrammene. Fyl-

keskommunen har allerede en plikt til å ha inntak til videregående opplæring etter utløpt søknadsfrist for personer som blir plassert i fosterhjem eller barnevernsinstitusjoner, jf. opplæringsforskriften § 6-8 syvende ledd. Denne plikten gjelder så langt fylkeskommunen tilbyr og har kapasitet på det aktuelle utdanningsprogrammet eller programområdet. Ungdommen kan tas inn til et annet utdanningsprogram eller programområde etter en konkret vurdering, jf. bestemmelsens åttende ledd. Tilsvarende vil gjelde for unge som returnerer etter et ufrivillig utenlandsopphold. Fylkeskommunen har rett til refusjon etter reglene i § 19-4 og § 19-7 for den delen av skoleåret som eleven får opplæring i fylket.

38.5 Integreringsloven

Utvalget har foreslått endringer i integreringsloven § 9 første ledd ny bokstav h som innebærer at utlendinger over 18 år, som får oppholdstillatelse til Norge som følge av ufrivillig utenlandsopphold, gis rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Deltakere i introduksjonsprogrammet har rett til introduksjonsstønning, jf. integreringsloven § 19. Det føres ikke statistikk over hvor mange utlendinger som gis oppholdstillatelse med grunnlag i at de har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje. Utlendingsdirektoratet opplyser om at de mottar svært få slike søknader. Det er per i dag realistisk å ta utgangspunkt i et anslag på ti saker i året. Utgiftene som følge av forslaget vil avhenge av hvilke øvrige rettigheter og plikter gruppen vil få, og hvilke ordninger gruppen vil falle innunder. De økonomiske og administrative konsekvensene forventes ikke å være omfattende, men må utredes videre.

38.6 Utlendingsloven

Forslaget i utlendingsloven § 51 om å utvide adgangen til å avslå en søknad om familieinnvandring ved ufrivillig ekteskap til også å omfatte ufrivillige ekteskapslignende forbindelser, kan føre til at utlendingsmyndighetene må undersøke og avslå noen flere saker enn tidligere. Forslaget kan føre til økte utgifter og tidsbruk i forbindelse med eventuelle klagebehandlinger, sakskostnader og utgifter til tolk og rettshjelp. Det samme gjelder tilsvarende forslag i utlendingsloven § 120 sjette ledd om tilbakekall av oppholdsdokumenter mv. for utlendinger omfattet av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen.

Utvalget foreslår at barn og unge som har oppholdstillatelse etter §§ 42, 43 andre ledd eller 49 gis en oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom de utsettes for mishandling i hjemmet, og når barnevernstjenesten har truffet et vedtak om omsorgsovertakelse i henhold til barnevernsloven § 5-1. Utvidelsen innebærer i praksis at barn og unge som etter gjeldende regelverk får en oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (lovens § 38), vil få en bedre rettsposisjon gjennom en rett til en selvstendig oppholdstillatelse etter ny § 53 tredje ledd bokstav a og b. Dersom forslaget virker etter sin hensikt, som er å forhindre at barn og unge blir boende i familier med mishandling og omsorgssvikt av frykt for å miste oppholdstillatelsen, må det forventes en økning i antall søknader som må håndteres av utlendingsforvaltningen. En forutsetning for en vellykket gjennomføring i saker om selvstendig oppholdstillatelse til barn der barnevernstjenesten har truffet vedtak om omsorgsovertakelse er at det er dialog mellom utlendingsmyndighetene og barnevernstjenesten i forkant av barnevernsvedtaket. Barnevernstjenesten må forsikre seg om hva slags oppholdsgrunnlag barnet og foreldrene har før det treffes vedtak etter barnevernsloven. Dette er ikke nytt, og antas ikke å føre til merarbeid for barnevernstjenesten eller utlendingsmyndighetene.

Det må påregnes noe reduserte gebyrinntekter som følge av at søknader om oppholdstillatelse etter lovens § 53 er unntatt fra krav om gebyr, jf. utlendingsforskriften § 17-10. Det må også påregnes økte tolkeutgifter for å gjennomføre intervjuene med søkerne.

Forslagene til endringer i utlendingsloven må antas å føre til behov for endringer i utlendingsmyndighetenes digitale verktøy og statistikkprogrammer.

Utvalget antar at konsekvensene av forslagene på utlendingsrettens område samlet sett vil være håndterbare for utlendingsmyndighetene innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettammer. Dette må imidlertid departementet vurdere nærmere i den videre lovgivningsprosessen for de enkelte forslag som det er aktuelt å gjennomføre. Konsekvensene av utvalgets forslag til oppholdstillatelse til utlendinger som er ufrivillig holdt tilbake i utlandet må vurderes nærmere, jf. forslag til § 53 tredje ledd bokstav c og forslag til endringer i lovens § 62 syvende ledd.

38.7 Ekteskapsloven

Utvalget foreslår å utvide søksmålsfristen for å få kjent ekteskap inngått under tvang ugyldig fra fem til ti år. Tilsvarende endring gjøres i søksmålsfristen for å reise sak om direkte skilsmisse når ekteskapet er inngått under tvang. Endringen vil kunne føre til at det reises flere saker for domstolene for å avslutte tvangsekteskapet eller kjenne det ugyldig, noe som vil resultere i blant annet økte utgifter til rettshjelp og domstolsbehandling.

I de siste tjue årene har det vært svært få saker som er behandlet i domstolene og som gjelder ugyldighet eller oppløsning av tvangsekteskap etter ekteskapsloven §§ 16 fjerde og 23 tredje ledd. I sakene som er kodet gjennomført tvangsekteskap, har kompetanseteamet registrert 8 saker i 2022, 16 i 2021, 8 i 2020 og 22 i 2019. I tillegg var det 8 saker i 2021 og 7 saker i 2022 som gjaldt barneekteskap. Tallene gir grunn til å tro at det er mørketall. Dersom fristen utvides vil det kunne påvirke antall saker som reises for domstolene, men det er tale om forholdsvis få saker. Utvalget legger til grunn at en eventuell økning i antall saker som behandles i domstolene, vil kunne håndteres innenfor gjeldende budsjettmidler.

38.8 Rettshjelpsloven

Utvalget har foreslått endringer i straffeloven om kriminalisering av ekteskap med barn mellom 16 og 18 år, jf. forslag til straffeloven § 253 a, og at denne gruppen gis fritt rettsråd tilsvarende det som i dag gis til personer utsatt for tvangsekteskap som rammes av straffeloven § 253 (inntil 12 timer), jf. forslag til rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 7.

På bakgrunn av tallmateriale fra Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold anslås det at antall barneekteskap per år vil være et sted mellom 5 til 15 saker. Det er få saker som blir anmeldt årlig. Tall fra Straffesaksregisteret (STRASAK) viser at det i perioden 2016 til 2022 ble anmeldt 7 tilfeller med barneekteskap. Det forventes et noe høyere tall når ekteskap med barn mellom 16 og 18 også kriminaliseres, men likevel ikke høyere enn 15 per år. Det anslås at lovendringen vil medføre utgifter mellom 300 000 og 500 000 kr, inklusivt eventuelle tolkeutgifter.

Utvalget har videre foreslått en utvidet rett til fritt rettsråd i saker om skadelig og ufrivillig utenlandsopphold, jf. forslag til rettshjelpsloven § 11 første ledd ny nr. 9. Forslaget innebærer at følgende grupper gis rettshjelp på inntil 12 timer: personer

Boks 38.1 Beregning

I beregningene har utvalget tatt utgangspunkt i stykkprisforskriften¹ som gjelder salær fra det offentlige til advokater m.fl. ved fri retts-hjelp og i straffesaker og salærforskriften.² Pr. 1. juni 2024 er den offentlige salærsatsen på 1 215 kroner. Tolkere godtgjøres med 4/5 av den offentlige salærsatsen, tilsvarende 972 kroner. Det må påregnes en økning på 50 kroner i den offentlige salærsatsen fra 2025.

¹ Forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker.

² Forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v.

over 18 år som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, personer som er utsatt for skadelig utenlandsopphold, og barn over 12 år som er utsatt for, eller som risikerer ufrivillig utenlandsopphold.

Det er vanskelig å anslå hvor mange personer som vil omfattes av lovforslaget. Utredningens punkt 3.9.8 viser at omfanget kan være relativt stort, men at tallgrunnlaget er beheftet med stor usikkerhet, se blant annet tallmateriale fra Oslo Economics (2019) og årsrapport fra Kompetansteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold for 2022.² Med et estimat på 100 personer årlig, og et høyere estimat på 250 personer årlig, vil utgiftene til rettshjelp og tolking være på mellom 2 til 5 millioner kroner. Dette inkluderer tolkedekning i omtrent halvparten av sakene.

38.9 Avsluttende betraktninger

Selv om innføringen av mange av de enkelte lovforslagene isolert sett kan dekkes innenfor gjel-

² Se utredningens punkt 3.9.8.

dende budsjetttrammer, er det nødvendig å se konsekvensene av forslagene i sammenheng. Det forutsettes at rette departementer vurderer dette nærmere i den videre lovgivningsprosessen for de enkelte forslag som det er aktuelt å gjennomføre.

Utvalget har anbefalt at enkelte problemstillinger utredes eller vurderes nærmere. Hvordan utredningsarbeidet organiseres og hvor omfattende mandatet for videre utredninger vil være, er av betydning for omfanget av de økonomiske konsekvensene. Enkelte av anbefalingene kan utredes og vurderes nærmere av rett departement, mens andre anbefalinger vil være naturlig å sette ut som FoU-opdrag. Det ligger utenfor utvalgets mandat å ta stilling til hvordan de ulike anbefalingene om nærmere utredninger og vurderinger følges opp videre.

Et formål med forslagene er å sikre bedre hjelp og bistand til barn og unge utsatt for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ufrivillig utenlandsopphold. Et tilsiktet ønske er at flere barn og unge oppsøker hjelp og bistand og at de mottar riktig hjelp til rett tid. En forutsetning for at hjelpeapparatet skal kunne håndtere sakene på en god måte og anvende det foreslåtte regelverket, er at aktørene får tilført nødvendige ressurser til dekning av for eksempel etterforskning og undersøkelser, bruk av tolk og informasjonstiltak.

En gjennomgående tilbakemelding fra aktører og organisasjoner som har kommet med innspill til utvalget er at det er manglende kunnskap i hjelpeapparatet, særlig om negativ sosial kontroll og ufrivillig utenlandsopphold. Utvalget mener det er avgjørende å sette av tilstrekkelig med ressurser til løpende og systematiske opplæringstiltak. I saker om ufrivillig utenlandsopphold er det nødvendig med tilstrekkelig ressurser til å etablere gode systemer og samarbeid på tvers av etatene for å sikre at regelverket anvendes etter sitt formål.

Del VIII
Lovutkast og merknader til de enkelte
bestemmelsene

Kapittel 39

Merknader til bestemmelsene

39.1 Straffeloven

Til § 5

Endringen i § 5 første ledd nr. 9 innebærer at straffebestemmelsene om mishandling i nære relasjoner og frihetsberøvelse unntas fra krav om dobbel straffbarhet. Endringen tilsvarer deler av Justis- og beredskapsdepartementets forslag i høringsnotat 20. august 2020, med det unntak av at bare grunndeliktet inntas i bestemmelsen. Det følger av straffelovens system at når simple overtredelser (grunndeliktet) nevnes, omfatter det også grove overtredelser. En grov overtredelse vil også være en overtredelse av grunndeliktet.¹

Til § 77

Ny bokstav m innebærer at domstolene skal ta æresmotiv i betraktning i skjerpene retning ved straffeutmålingen. Hvilken vekt momentet skal tillegges i den enkelte sak, vil fortsatt være opp til domstolen å vurdere, basert på hva som i det konkrete tilfellet framstår som en adekvat og rimelig reaksjon, se kapittel 10.

Med «ære» menes omdømme, anseelse eller status. Æresbegrepet skal forstås kollektivt, det vil si at en persons handlinger anses for å påvirke en hel gruppes anseelse eller respekt, eller anseelsen eller respekten til andre enkeltpersoner i denne gruppen. Et eksempel er der en familie mener at en kvinnes påkledning eller sosiale liv påvirker æren til hele familien, og av denne grunn utfører straffbare handlinger mot henne. Bestemmelsen understreker at en slik kollektiv forestilling om ære ikke skal kunne føre til redusert straff, men snarere kan være straffskjerpene.

Vilkåret «begått for å» stiller krav til årsaksammenheng mellom æresmotivet og lovbruddet. Det er ikke tilstrekkelig at tiltalte tilhører en gruppe der æresnormer står sentralt. Den straff-

bare handlinger må faktisk være motivert av ære. Ære behøver ikke å ha vært det eneste motivet eller hovedmotivet for handlingene, men må ha vært en vesentlig del av motivasjonen.

Det er snakk om en forestilling om ære. Det er ikke et krav om at andre personer enn gjerningspersonen faktisk mener at gjerningspersonens, familiens eller gruppens ære står i fare eller er krenket. Det kreves heller ikke at tiltalte har brukt ordet ære. Det avgjørende er hva som faktisk har vært motivet for handlingene.

Formuleringen «bevare» omfatter lovbrudd som er begått for å hindre tap av ære i framtiden. Formuleringen «gjenopprette» omfatter lovbrudd som er begått når et tap av ære allerede anses å ha skjedd, og der formålet er å bøte på tapet av ære. Den straffbare handlingen må ikke faktisk ha ført til at personen eller gruppens ære blir gjenopprettet eller bevart, så lenge handlingen er begått med denne hensikt.

Begrepene «familie» og «slekt» skal forstås i vid forstand, og omfatter kjernefamilien og storfamilien. Med «gruppe» menes andre grupper som i formell forstand ikke utgjør en slekt eller familie, men som likevel kan sammenlignes med slike, slik som klaner. Det omfatter også grupper som ikke har likhetstrekk med familie og slekt, som for eksempel et kriminelt miljø med sterk æreskultur. Et annet eksempel kan være lukkede trossamfunn med utpreget hierarkisk struktur.

Til § 87

Endringen i første ledd andre punktum innebærer at foreldelsesfristen for overtredelser av straffeloven ny § 253 a om barneekteskap og ny § 269 om skadelige utenlandsopphold først begynner å løpe når den fornærmede fyller 18 år.

Til § 196

Tilføyselsen av ny § 253 a i første ledd bokstav a er en følge av forslaget om en egen straffebestemmelse om barneekteskap og av at gjeldende § 262

¹ Prop. 64 L (2014–2015) *Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsetningslov)*. punkt 2.4.

andre ledd oppheves. Barneekteskap skal fremdeles være omfattet av avvergingsplikten. I tillegg skal § 261 om omsorgsunndragelse omfattes av avvergingsplikten. Det samme gjelder ny § 269 om skadelige utenlandsopphold.

Til ny § 253 a

Første ledd gjelder straffansvar for den som gifter seg eller inngår en ekteskapslignende forbindelse med et barn under 18 år. Strafferammen er hevet sammenlignet med tidligere § 262 andre ledd. Bestemmelsen er utvidet til å gjelde tilfeller der den fornærmede er under 18 år, i motsetning til dagens bestemmelse som er begrenset til tilfeller der den fornærmede er under 16 år. Dette innebærer at inngåelse av ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med en person under 18 år i framtiden skal tiltales etter § 253 a, og ikke § 253. Hvis noen av tvangsmidlene nevnt i § 253, som vold, tvang eller frihetsberøvelse, er benyttet, vil straffebestemmelsene som rammer de respektive handlingene kunne brukes i konkurrans med det nye straffebudet.

Første ledd *tredje punktum* innebærer noe prinsipielt nytt, ved at det å bo eller på annen måte leve sammen med et barn under 18 år i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse kriminaliseres. Dette er ikke straffbart i seg selv i dag. Bestemmelsen vil ikke ramme ordinære samboerskap som ikke er varige, ikke oppleves som bindende og ikke etablerer rettigheter og plikter mellom partene av rettslig, religiøs, sosial eller kulturell karakter. Det vises til de generelle merknadene i kapittel 12.

Andre ledd etablerer straffansvar for person med foreldreansvar som tillater at et barn vedkommende har foreldreansvar for inngår ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse, eller lever i en slik forbindelse. Begrepet «tillater» omfatter både aktive handlinger og passivitet. Slike handlinger vil nå rammes direkte av bestemmelsen, framfor som medvirkningshandling.

Tredje ledd etablerer straffansvar for den som forestår inngåelse av et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse der en av eller begge partene er under 18 år. Det nye er at slike handlinger nå rammes direkte av bestemmelsen, framfor som medvirkningshandling. Det har ikke betydning hvordan inngåelsen finner sted, og bestemmelsen rammer derfor både den som forestår vielser i tradisjonell forstand, den som forestår andre seremonier med lignende formål og karakter som en vielse eller den som utferdiger en

skriftlig avtale om ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse mellom partene.

Fjerde ledd viderefører § 262 andre ledd andre punktum om et særlig strengt aktsomhetskrav om den fornærmedes alder. Det særlig strenge aktsomhetskravet gjelder både for den som inngår ekteskapet, personer med foreldreansvar og vigsleren, jf. første til tredje ledd.

Femte ledd innebærer en begrensning av det straffbare, slik at handlinger som nevnt i første og andre ledd ikke er straffbare dersom de involverte er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling og omstendighetene tilsier at handlingene ikke er krenkende. Endringen erstatter den tidligere straffbortfallsgrunnen i § 262 andre ledd tredje punktum. Formuleringen i bestemmelsen tilsvarer Straffelovrådets forslag til straffeloven § 305 om unntak fra straffbarhet, og den skal forstås på samme måte.

Til § 257

Forslaget til første ledd *ny bokstav e* innebærer at også det å tvinge, utnytte eller forlede en person til tvangsekteskap eller barneekteskap vil kunne anses som menneskehandel. Tvangsekteskap og barneekteskap skal forstås som handlinger som omfattes av straffeloven §§ 253 og ny 253 a. Ekteskapslignende forbindelser omfattes derfor også.

Til § 261

Endringen i *første ledd tredje punktum* innebærer at det kan ilegges straff dersom et barn tas med ut av landet når det er eller er i ferd med å bli truffet et vedtak om utreiseforbud etter barnevernsloven § 5-12. I tillegg kan det ilegges straff dersom barnet tas med ut av landet når det er truffet et akuttvedtak om utreiseforbud etter barnevernsloven § 4-6.

Til § 262

Bestemmelsens *andre ledd* oppheves som følge av forslaget om en egen straffebestemmelse om barneekteskap i ny § 253 a.

Til § 266

Endringen synliggjør at kontrollerende og nedverdige atferd kan straffes etter bestemmelsen dersom atferden er hensynsløs. Slik atferd kan allerede i dag straffes etter alternativet «annen hensynsløs atferd», men endringen synliggjør praktiske eksempler på psykisk vold og alvorlig

negativ sosial kontroll som bestemmelsen kan og bør benyttes på.

Eksempler på «kontrollerende atferd» er ulike former for innskrenkninger av den fornærmedes frihet og selvbestemmelsesrett. Det kan for eksempel være å begrense den fornærmedes bevegelsesfrihet, nekte den fornærmede å ha kontakt med venner og familie, kontrollere den fornærmedes påkledning, økonomi, hva den fornærmede spiser og daglige livsførsel. Kontrollen kan også skje digitalt, for eksempel overvåking av den fornærmede gjennom digitale virkemidler, slik som sporing på mobiltelefonen eller GPS-sporing, eller å kreve tilgang til passord på sosiale medier eller bankkontoer. Eksempelene er ikke uttømmende.

«Nedverdiggende atferd» omfatter handlinger som på forskjellige måter er egnet til å ydmyke eller nedverdige den fornærmede, eksempelvis åpenlyst å behandle den fornærmede dårligere enn andre, verbalt å trakassere den fornærmede, tvinge den fornærmede til å gjøre noe som oppleves som uverdiggende, manipulerende atferd og ikke-straffbare trusler. Et annet tilfelle som bestemmelsen etter omstendighetene kan komme til anvendelse på, er såkalte «kyskhetsavhør» som blir gjennomført i enkelte lukkede trossamfunn hvor barnet må svare på detaljerte spørsmål fra menighetens forstandere om sin seksuelle aktivitet. Slike vil være i strid med barnets rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Eksempelene er ikke uttømmende.

De ulike alternativene i bestemmelsen – den skremmende, plagsomme, kontrollerende og nedverdiggende opptreden – kan også foregå i kombinasjon med hverandre. Dette er ofte slik psykisk vold foregår i praksis. Atferden må for alle alternativene utgjøre «hensynsløs atferd». Om atferden er hensynsløs vil på samme måte som etter gjeldende rett bero på en konkret vurdering av blant annet atferdens alvorlighet, omfang og virkning på den fornærmede. Atferden må ikke bestå av alvorlige enkelthendelser for å være hensynsløs. Også mindre krenkelser som foregår over tid kan være hensynsløs atferd overfor den utsatte. Makt-skjevheten mellom gjerningspersonen og den fornærmede er videre sentral. Dersom den fornærmede er barn, skal det mindre til for at atferden vil være hensynsløs. Det samme gjelder andre sårbare individer, slik som en ektefelle med utenlandsk bakgrunn som ikke har norskkunnskaper eller nettverk i Norge og derfor er svært avhengig av gjerningspersonen.

Endringen fra «en annens fred» til «en annens psykiske integritet» er en språklig justering som

ikke medfører realitetsendringer. Endringen er ment å gi bestemmelsen en mer moderne språkdrakt.

Til ny § 269

Bestemmelsen er ny. *Første ledd* setter straff for personer med foreldreansvar som sender eller tar med et barn hen har foreldreansvar for til utlandet til forhold som medfører alvorlig fare for barnet. Med barn menes personer under 18 år. Bestemmelsen rammer bare personer med foreldreansvar, og ikke for eksempel en forelder som ikke har foreldreansvar. For andre personer vil medvirkningsansvar kunne være aktuelt, jf. straffeloven § 15. Dersom en forelder uten foreldreansvar sender eller tar med et barn til utlandet uten den omsorgsberettigetes samtykke, vil det kunne innebære en ulovlig omsorgsunndragelse som rammes av straffeloven § 261, uavhengig av om oppholdet medfører noen fare for barnet.

Det at barnet *sendes* til utlandet, omfatter etter dette at barnet reiser til utlandet uten en person med foreldreansvar. Det er uten betydning om barnet reiser sammen med en annen voksenperson eller ikke. Alternativet *ta med* åpner for at personer med foreldreansvar kan straffes selv om de har vært sammen med barnet under utenlandsoppholdet. Forsøk på overtredelse er straffbart, jf. straffeloven § 16. Straffbart forsøk vil for eksempel kunne foreligge når det er kjøpt billetter, og barnet forlater bostedet for å reise ut av landet.

Etter første ledd *bokstav a* kan personer med foreldreansvar straffes dersom utenlandsoppholdet medfører alvorlig fare for barnets liv eller helse. Det er ikke noe krav om at faren materialiserer seg og at barnets liv eller helse faktisk skades. Alvorlig fare for barnets liv vil for eksempel omfatte tilfeller der et barn kan stå i fare for å dø fordi det ikke får livsnødvendig helsehjelp, eller tilfeller der et barn sendes til eller etterlates i et krigsherjet konfliktområde.

Med helse forstås både fysisk og psykisk helse. Alvorlig fare for helse kan for eksempel være at barnet ikke får helt nødvendig helsehjelp. At barnet blir isolert fra omverdenen eller utsatt for alvorlig omsorgssvikt vil etter omstendighetene også kunne innebære en alvorlig fare for barnets psykiske helse.

At faren må være *alvorlig*, innebærer at ikke enhver negativ konsekvens for barnet vil omfattes. Det vil for eksempel ikke være tilstrekkelig at landet har et dårligere utbygd helsevesen, eller at det er uroligheter i landet så lenge det ikke er noen indikasjoner på at oppholdet medfører alvor-

lig fare. Forholdene barnet risikerer å bli utsatt for, kan samlet sett utgjøre en alvorlig fare for barnets liv eller helse, selv om hvert enkelt forhold isolert sett ikke når opp til terskelen.

Bokstav b omfatter situasjoner der det er alvorlig fare for at barnet vil bli utsatt for en eller flere av de straffbare handlingene som er listet opp i bestemmelsen. Det er uten betydning om handlingene er straffbare i det landet barnet sendes til. Det er ikke tilstrekkelig med en fjern eller teoretisk risiko for at barnet kan bli utsatt for noen av de straffbare handlingene som er nevnt i bestemmelsen. Det må foreligge objektive holdepunkter som tilsier at barnet kan bli utsatt for en eller flere av de straffbare handlingene.

Etter bestemmelsens *andre ledd* straffes den som etterlater et barn hen har foreldreansvar for, under forhold som nevnt i første ledd. Dette omfatter tilfeller der en av eller begge foreldrene reiser til utlandet sammen med barnet for deretter å la barnet være igjen uten en forelder med foreldreansvar. Det har ikke betydning hvor eller hos hvem barnet etterlates. Bestemmelsen vil derfor komme til anvendelse også i de tilfeller der barnet etterlates hos slektninger i utlandet.

Etter *tredje* ledd straffes passivitet til at et skadelig utenlandsopphold kommer i stand, og tilfeller der en forelder kjenner til eller blir kjent med at oppholdet medfører slik fare bestemmelsen omfatter, men unnlater å hente barnet tilbake til Norge eller foreta seg andre handlinger som er egnet til å hjelpe barnet ut av faren.

Etter *fjerde* ledd kan straff bortfalle dersom personen bistår med å få barnet hjem til Norge. Slike bidrag kan for eksempel være at forelderen sørger for at barnet raskt får nødvendige reisedokumenter, at det bestilles reise for barnet tilbake til Norge, og at personen om nødvendig sørger for at noen kan følge barnet på reisen.

I vurderingen av om bortfallsgrunnen skal komme til anvendelse i den enkelte sak, er det av særlig betydning om forelderen har hentet barnet hjem av egen vilje, om barnet har kommet raskt tilbake til Norge og om barnet har vært utsatt for skade i utlandet. Dersom forelderen bistår med å hente barnet hjem, er det opp til påtalemyndigheten å vurdere om den enkelte sak skal henlegges, om det skal reageres på annen måte, for eksempel med påtaleunntatelse, eller om forelderen likevel skal tiltales. Straffutmålingsutsetting og straffutmålingsfravall kan også være aktuelle reaksjoner.

Til § 282

I *første ledd innledningen* flyttes ordene «alvorlig eller gjentatt» til starten av gjerningsbeskrivelsen for å synliggjøre at vilkårene refererer til de enkelte krenkelsene i bestemmelsen, og ikke til vilkåret «mishandler». Endringen er av ren språklig karakter.

I tillegg presiseres det at «andre krenkelser» omfatter både fysiske og psykiske krenkelser. Fysiske krenkelser er i stor grad fanget opp ved de øvrige alternativene i bestemmelsen, særlig vilkåret «vold». Det tas likevel inn for ikke å utelate eventuelle krenkelser, som for eksempel å pålegge et barn å stå i en ubehagelig stilling eller posisjon over tid.

I tillegg tilføyes formuleringen «psykiske krenkelser». Forslaget innebærer ingen endring av hvilke typer psykiske krenkelser som kan omfattes av bestemmelsen. Dette kan for eksempel være frihetsinnskrenkninger som ikke utgjør frihetsberøvelse, kontroll, overvåking, isolering, ydmykende eller nedverdiggende behandling, ikke-straffbare trusler, verbal trakassering, aggressiv atferd, å være vitne til vold mot andre («indirekte» vold), personforfølgelse, eller materielle krenkelser. Krenkelser av økonomisk karakter som det å ta kontroll over en nær relasjonsbankkonto, tvungen overføring av lønn, tvungen signering på ektepakter eller lånedokumenter, eller ID-tyveri er også handlinger som kan inngå i en vurdering av om det foreligger psykisk mishandling. Tilsvarende kan tilfeller hvor en person misbruker rettssystemet ved stadig å ta ut åpenbart grunnløse søksmål eller på annen måte åpenbart misbruker offentlige klageordninger eller lignende, med sikte på å plage en person være psykiske krenkelser. Oppstillingen er ikke ment å være uttømmende.

I tråd med gjeldende rett, beror vurderingen av når slike psykiske krenkelser alene utgjør «mishandling», på hvorvidt krenkelsene danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et «regime» preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for nye krenkelser. Det er tilstrekkelig at den fornærmede føler frykt for at gjerningspersonen skal begå nye psykiske krenkelser. Hvorvidt et slikt regime av frykt foreligger, beror på en konkret helhetsvurdering av en rekke forhold, slik som alvorlighetsgraden av de psykiske krenkelsene, hyppigheten, den totale varigheten, konteksten handlingene utspiller seg i, styrkeforholdet mellom partene og hvordan krenkelsene påvirker den fornærmede. De enkelte handlingene må sees i sammenheng. Maktulighet

mellom partene og fornærmedes sårbarhet er særlig sentralt. Barn er langt mer forsvarsløse og svake, og flere typer handlinger kan være skadelige overfor barn enn en voksen. Det skal derfor mindre til for at et barn anses for å være utsatt for mishandling enn der handlingene er rettet mot en voksen person. Det samme gjelder andre sårbare grupper, se for eksempel HR-2019-621-A til illustrasjon.

Bokstav a og b viderefører den vernede personkretsen omfattet av dagens bokstav a, men er delt opp i to grupper. Gjerningspersonens nåværende ektefelle og samboer omfattes av bokstav a, mens gjerningspersonens tidligere ektefelle og samboer omfattes av bokstav b.

Bokstav c, j og k viderefører dagens bokstav b, men er delt opp i tre grupper. Bokstav c verner gjerningspersonens barn, bokstav j verner barn av gjerningspersons ektefelle eller samboer, og bokstav k verner barn av gjerningspersonens tidligere ektefelle eller samboer. Også barnebarn og videre nedstigende ledd vernes.

Bokstav d tilsvarer dagens bokstav c, og verner typisk gjerningspersonens foreldre og besteforeldre.

Bokstav e er ny, og utvider personkretsen til også å omfatte gjerningspersonens søsken. Dette innebærer at bestemmelsen vil omfatte søsken som ikke bor i samme husstand, men hvor den ene likevel er i posisjon til å mishandle den andre.

Bokstav f er ny og utvider personkretsen til å omfatte gjerningspersonens onkel og tante. Selv om disse ikke bor i samme husstand som gjerningspersonen, kan de etter omstendighetene være utsatt for mishandling. Det kan for eksempel være en tante som holdes under kontroll av en nevø gjennom mishandling.

Bokstav g er ny og utvider personkretsen til å omfatte gjerningspersonens niese og nevø.

Bokstav h er ny og utvider personkretsen til å omfatte gjerningspersonens søskenbarn.

Bokstav i er ny og utvider den vernede personkretsen til å omfatte gjerningspersonens svigerforeldre og videre oppstigende ledd.

Bokstav l er ny, og innebærer at også nåværende ektefeller eller samboere til relasjonene i bokstav c til k omfattes. Disse kan være ektefeller og samboere til gjerningspersonens nåværende svigerfamilie, og de kan være nåværende ektefeller eller samboere til slektninger i gjerningspersonens egen familie («inngiftede slektninger»), blant andre gjerningspersonens svogere og svigerinner.

Bokstav m og n viderefører dagens bokstav d og e.

Endringene i *andre ledd* er en følge av at nåværende bokstav b deles i tre bokstaver, og innebærer ikke realitetsendringer.

Til § 283

Etter ny *bokstav d* skal det ved avgjørelsen av om mishandlingen er grov særlig legges vekt på om den er begått mot et barn. Med barn menes personer under 18 år. Det er ingen automatikk i at mishandling av en person under 18 år vil utgjøre grov mishandling, men momentet skal særlig tillegges vekt.

Etter ny *bokstav e* skal det ved avgjørelsen av om mishandlingen er grov særlig legges vekt på om den er begått av flere i fellesskap. Det er tilstrekkelig at det er minst to personer som er sammen om å utføre mishandlingen. Det er ingen automatikk i at mishandling begått av flere i fellesskap vil utgjøre grov mishandling, men momentet skal særlig tillegges vekt.

39.2 Straffeprosessloven

Til § 107 a

Endringen i *første ledd bokstav a* innebærer at den fornærmede gis en ubetinget rett til bistandsadvokat i saker om barneekteskap, på samme måte som for tvangsekteskap. Videre gis fornærmede en ubetinget rett til bistandsadvokat i sak om skadelig utenlandsopphold etter straffeloven ny § 269.

Til § 239

Endringen i *første ledd* innebærer at tilrettelagt avhør alltid skal benyttes ved avhør av vitner under 16 år i saker om skadelig utenlandsopphold, tvangsekteskap eller barneekteskap. Endringen i *tredje ledd* innebærer at det samme gjelder ved avhør av vitner med psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør.

39.3 Skadeserstatningsloven

Til § 3-3

Endringen er en følge av forslagene om en egen straffebestemmelse om barneekteskap og en ny bestemmelse om straff ved skadelig utenlandsopphold. Straffeloven ny § 253 a og ny § 269 tilføyes i opplistingen.

39.4 Ekteskapsloven

Til § 16 fjerde ledd:

Endringsforslaget innebærer at søksmålsfristen endres fra fem år til ti år. Forslaget har to formål: Å bedre den tvungne ektefellens mulighet til å få kjent et tvangsekteskap ugyldig og å skape samsvar mellom søksmålsfristen i ekteskapsloven og foreldelsesfristen for straff for brudd på straffeloven § 253 om tvangsekteskap, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c. Endringen innebærer at tilsvarende frist også vil gjelde i saker om skilsmisse på grunn av tvangsekteskap etter ekteskapsloven § 23 tredje ledd.

39.5 Barnelova

Til § 30 tredje ledd

Tredje punktum har fått en tilføyelse om at bruk av «kontrollerande» og «nedverdiggande» atferd er forbudt. Formålet med endringen er å synliggjøre flere elementer av psykisk vold og negativ sosial kontroll. Tilsvarende tilføyelse er foreslått inntatt i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd.

39.6 Barnevernsloven

Til § 1-2

I *fjerde ledd* presiseres det at det ikke kan treffes akuttvedtak om utreiseforbud etter ny § 4-6 for barn som befinner seg i Norge, men som har vanlig bosted i en annen stat.

Femte ledd er nytt og innebærer at barnevernslovens virkeområde etter § 1-2 utvides, slik at barnevernstjenesten får en rett og plikt til å tilby frivillig hjelpetiltak når foreldrene oppholder seg i Norge, selv om barnet oppholder seg i et annet land og ikke lenger har vanlig bosted her. Formålet med bestemmelsen er å sikre at barn og unge som er utsatt for ufrivillig og skadelig utenlandsopphold i størst mulig grad kan hjelpes hjem der dette er til barnets beste, og foreldrene oppholder seg i Norge.

Sjette ledd er nytt og synliggjør adgangen til å anmode andre land som har tiltrådt Haagkonvensjonen 1996 om overføring av jurisdiksjon for et barn som har vanlig bosted i et annet konvensjonsland. Videre angir bestemmelsen hvilke typer tiltak som kan iverksettes i slike tilfeller. Tiltakene samsvarer med tiltak som kan iverksettes overfor barn som oppholder seg i en annen stat,

men har sitt vanlige bosted i Norge, jf. bestemmelsens tredje ledd.

Sjuende ledd er nytt og synliggjør at barnevernstjenesten har rett og plikt til å gjennomgå bekymringsmeldinger etter lovens § 2-1, og at plikten til å gjennomføre undersøkelser etter § 2-3 gjelder uavhengig av hvor barnet har sitt vanlige bosted.

Til § 2-2 nytt fjerde ledd (alternativ I):

Endringsforslaget innebærer at barnevernstjenesten får en plikt til å foreta en risikovurdering før foreldre involveres eller informeres om at det er iverksatt undersøkelse i en sak, eller gis innsyn i sakens dokumenter.

Formålet med bestemmelsen er å sikre risikovurderinger på et tidlig stadium i en barnevernssak, og dermed sikre at barnet eller andre, for eksempel søsken, ikke utsettes for fare eller skade ved foreldreinvolvering. Videre er det et formål å sikre barnet et trygt samarbeid med barnevernet i undersøkelsesfasen. Risikoen barnevernstjenesten plikter å vurdere etter forslagene er særlig knyttet til to situasjoner: At undersøkelsen ellers ikke lar seg gjennomføre fordi barnet ikke forteller om sin situasjon eller trekker forklaringen sin, eller at barnet eller andre personer utsettes for fare eller skade. Sistnevnte vurdering vil gjelde på ethvert stadium av en barnevernssak. Dersom det foreligger en risiko for en eller begge av disse forholdene, må barnevernstjenesten utsette å informere foreldre om at undersøkelse er åpnet. Bestemmelsen skal særlig sikre at barn utsatt for negativ sosial kontroll eller æresmotivert vold mottar betryggende hjelp uten å bli utsatt for mer kontroll eller fare ved foreldreinvolvering.

Til § 2-2 nytt fjerde og femte ledd (alternativ II)

Endringen innebærer at barnevernstjenesten får en plikt til å foreta risikovurdering før foreldre involveres eller informeres om at det er iverksatt undersøkelse i en sak, eller gis innsyn i sakens dokumenter, dersom gjennomgangen av en bekymringsmelding viser at barnet kan være utsatt for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold eller står i fare for å bli utsatt for et skadelig utenlandsopphold som nevnt i § 5-12 bokstav a til c.

Formålet med bestemmelsen er å sikre risikovurderinger på et tidlig stadium i en barnevernssak, og dermed sikre at barnet eller andre, for eksempel søsken, ikke utsettes for fare eller

skade ved foreldreinvolvering. Videre er det et formål å sikre barnet et trygt samarbeid med barnevernet i undersøkelsesfasen. Risikoen barnevernstjenesten plikter å vurdere etter forslagene er særlig knyttet til to situasjoner: At undersøkelsen ellers ikke lar seg gjennomføre fordi barnet ikke forteller om sin situasjon eller trekker forklaringen sin, eller at barnet eller andre personer utsettes for fare eller skade. Sistnevnte vurdering vil gjelde på ethvert stadium av en barnevernssak. Dersom det foreligger en risiko for en eller begge av disse forholdene, må utgangspunktet være at barnevernstjenesten utsetter å informere foreldre om at undersøkelse er åpnet.

Nytt femte ledd definerer begrepet negativ sosial kontroll.

Til § 3-1 (flertallets forslag)

Andre ledd tydeliggjør for det første at det i vurderingen av om barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, skal legges særlig vekt på om det er mangler ved den *psykiske* omsorgen barnet får. Formålet er å tydeliggjøre gjeldende rett og å signalisere at mangler ved den psykiske omsorgen barnet får, kan medføre alvorlige skadevirkninger for barn.

Endringen innebærer for det andre at det skal legges vekt på om *barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket* i § 3-1 (om frivillig hjelpetiltak). Formålet er å styrke beskyttelsen av barn og unge som ikke får ivaretatt sin medvirknings- og selvbestemmelsesrett i egen familie, der dette går ut over deres personlige utvikling og autonomi. Endringen vil også sikre at alvorlig krenkelse av barns medvirknings- og selvbestemmelsesrett også tillegges vekt i vurderingen av om det er grunnlag for å åpne undersøkelse i saken, jf. § 2-2 første ledd (om barnevernstjenestens rett og plikt til å gjennomføre undersøkelser). Hvor stor vekt momentene skal tillegges, må bero på en konkret vurdering. Det bør stilles strengere krav til krenkelsen i vurderingen av om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt enn om det er grunnlag for å åpne undersøkelse eller tilby frivillig hjelpetiltak i en sak.

Til § 3-1 (mindretallets forslag)

Mindretallets forslag til *andre ledd* tydeliggjør for det første at det i vurderingen av om barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, skal legges særlig vekt på om det er mangler ved den *psykiske* omsorgen barnet får. Formålet er å tydeliggjøre gjeldende rett

og å signalisere at mangler ved den psykiske omsorgen barnet får, kan medføre alvorlige skadevirkninger for barn.

Endringen innebærer for det andre at det skal legges særlig vekt på om barnet er utsatt for *negativ sosial kontroll, herunder om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket*. Formålet er å styrke beskyttelsen av barn og unge som er utsatt for negativ sosial kontroll, herunder ikke får ivaretatt sin medvirknings- og selvbestemmelsesrett i egen familie, der dette går ut over deres personlige utvikling og autonomi. Endringen vil også sikre at det legges vekt på momentene i vurderingen av om det er grunnlag for å åpne undersøkelse i saken, jf. § 2-2 første ledd (om barnevernstjenestens rett og plikt til å gjennomføre undersøkelser). Hvor stor vekt momentene skal tillegges, må bero på en konkret vurdering. Det bør stilles strengere krav til krenkelsen i vurderingen av om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt enn om det er grunnlag for å åpne undersøkelse eller tilby frivillig hjelpetiltak i en sak.

Til ny § 4-6

Bestemmelsen er ny. *Første ledd* åpner for at det kan treffes akuttvedtak om at et barn ikke kan reise eller bli tatt med ut av landet hvis det er nærliggende fare for at det kan bli utsatt for forhold som nevnt i § 5-12 dersom vedtaket ikke treffes straks. Kompetansen er lagt til barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten, på samme måte som for akuttvedtak om omsorgsovertakelse etter § 4-2.

Ette *andre ledd* skal akuttvedtak om utreiseforbud følges opp med en begjæring til barneverns- og helsenemnda snarest, dersom det er behov for videre tiltak. Akuttvedtaket faller bort dersom en slik begjæring ikke foreligger innen seks uker. Bestemmelsen tilsvare § 4-2 tredje ledd om akuttvedtak om omsorgsovertakelse.

Til § 5-1 (flertallets forslag)

Første ledd bokstav a: Endringen tydeliggjør at mangler ved den omsorgen barnet får omhandler både fysisk og psykisk omsorg. Formålet med forslaget er å tydeliggjøre gjeldende rett og å signalisere at psykisk omsorgssvikt kan medføre alvorlige skadevirkninger for barn.

Videre innebærer endringen at det at det i vurderingen av om det er «alvorlige mangler ved den omsorgen barnet får», skal legges vekt på om *barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er*

alvorlig krenket. Formålet er å styrke beskyttelsen av barn og unge som ikke får ivaretatt sin medvirknings- og selvbestemmelsesrett i egen familie, der dette går ut over deres personlige utvikling og autonomi. Hvor stor vekt momentet skal tillegges, vil avhenge av i hvor stor grad retten er krenket. Det bør stilles strengere krav til krenkelsen i vurderingen av om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt enn om det er grunnlag for å åpne undersøkelse eller tilby frivillig hjelpetiltak i en sak.

Til § 5-1 (mindretallets forslag)

Første ledd bokstav a: Endringen tydeliggjør at mangler ved den omsorgen barnet får omhandler både fysisk og psykisk omsorg. Formålet med forslaget er å tydeliggjøre gjeldende rett og å signalisere at psykisk omsorgssvikt kan medføre alvorlige skadevirkninger for barn.

Videre innebærer endringen at det i vurderingen av om det er «alvorlige mangler ved den omsorgen barnet får», skal legges vekt på om barnet er utsatt for «*negativ sosial kontroll, herunder om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket*». Formålet med å innta negativ sosial kontroll som moment i bestemmelsen er å synliggjøre at alvorlige former for negativ sosial kontroll kan utgjøre omsorgssvikt og utløse tiltak etter bestemmelsen. Det er videre et formål å styrke beskyttelsen av barn og unge som ikke får ivaretatt sin medvirknings- og selvbestemmelsesrett i egen familie, der dette går ut over deres personlige utvikling og autonomi. Hvor stor vekt momentene skal tillegges, vil avhenge av alvorlighetsgraden av den negative sosiale kontrollen, eller i hvor stor grad retten til medvirkning og selvbestemmelse er krenket. Det bør stilles strengere krav til krenkelsen i vurderingen av om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt enn om det er grunnlag for å åpne undersøkelse eller tilby frivillig hjelpetiltak i en sak. Dette kommer til uttrykk i formuleringen «skal det legges *særlig* vekt på» i tilsvarende forslaget til nytt andre ledd i § 3-1 om frivillig hjelpetiltak.

Til § 5-1

Første ledd bokstav c: Forslaget innebærer en presisering av at mishandlingen kan være fysisk eller psykisk. En slik forståelse følger allerede av gjeldende rett og forslaget innebærer ingen realitetsendring. Formålet med forslaget er å tydeliggjøre at psykisk mishandling alene kan danne grunnlag for omsorgsovertakelse, og å synliggjøre «usyn-

lige» former for mishandling. Negativ sosial kontroll vil i de fleste tilfeller innebære psykiske krenkelser av den utsatte, i form av overvåkning, kontroll, trusler og press. I de grovere tilfellene med omfattende trusler, ydmykende behandling m.m. kan kontrollen utgjøre psykisk mishandling av barnet som kan gi grunnlag for omsorgsovertakelse etter bestemmelsen.

Til § 5-2

Andre ledd er nytt og innebærer at et vedtak om omsorgsovertakelse av et barn som befinner seg i et land som ikke er medlem av Haagkonvensjonen 1996 består i seks måneder dersom barnevernstjenesten har varslet norsk utenriktjeneste i vedkommende land. Nemndlederen kan forlenge fristen med seks nye måneder når særlige grunner tilsier det.

Til § 5-6

Andre punktum: Det foreslås et nytt andre punktum som gjør det ulovlig å ta barnet med ut av landet når det er truffet akuttvedtak om utreiseforbud etter ny § 4-6 eller vedtak om utreiseforbud etter § 5-12, og der det er sendt begjæring om utreiseforbud til barneverns- og helsenemnda. Dette tilsvarer reglene for akuttvedtak og vedtak om omsorgsovertakelse. Straffetrusselelsen dersom barnet tas med ut av landet er inntatt i straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse.

Til ny § 5-12

Bestemmelsen er ny. *Første ledd* åpner for at barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om at et barn ikke kan reise eller bli tatt med ut av landet i visse tilfeller, et såkalt utreiseforbud. Det må være nærliggende fare for at barnet vil bli sendt til utlandet til forhold som nevnt i bestemmelsen. «Nærliggende fare» innebærer at det som utgangspunkt må være sannsynlighetsovervekt, men der faren framstår som konkret og svært alvorlig kan en lavere sannsynlighetsgrad aksepteres. Dette kan være dersom det barnet risikerer å bli utsatt for er svært alvorlig. Det gjelder for eksempel fare for kjønnslemlestelse, seksuelle overgrep, menneskehandel eller tvangsekteskap.

Etter *første punktum første alternativ* kan utreiseforbud ilegges der det er nærliggende fare for at barnet vil bli utsatt for forhold som medfører alvorlig fare for barnets liv eller helse. Dette vil blant annet omfatte straffbare handlinger som nevnt i straffeloven ny § 269, men er ikke begren-

set til dette. Alvorlig fare for liv eller helse trenger ikke å skyldes straffbare forhold, men kan for eksempel også være at barnet ikke vil få helt nødvendig helsehjelp, eller at det er en risiko for at barnet blir sendt til eller etterlatt i et krigsrammet konfliktområde. Med helse forstås både barnets fysiske og psykiske tilstand.

Etter *første punktum andre alternativ* kan utreiseforbud ilegges dersom det er nærliggende fare for at barnet blir utsatt for forhold som nevnt i barnevernsloven § 5-1 første ledd bokstav a til d, det vil si fare for at barnet vil bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt.

Etter *første ledd andre punktum* kan utreiseforbud ilegges dersom det er nærliggende fare for at barnet vil bli fratatt mulighetene til grunnleggende utdanning, fordi foreldre eller andre omsorgspersoner aktivt motarbeider at barnet får skolegang. Det må foreligge objektive holdepunkter og sannsynlighetsovervekt for slik motarbeidelse. Det vil ikke være tilstrekkelig til å ilegge utreiseforbud at utdanningen vil være av lavere kvalitet eller mindre omfattende enn barnet ville fått i Norge, eller at utenlandsoppholdet vil medføre et kortvarig avbrudd i utdanningsløpet. Det må være sannsynlighetsovervekt for at barnet helt vil bli fratatt mulighetene for grunnleggende utdanning. Med grunnleggende utdanning menes utdanning som barnet har rett og plikt til etter barnekonvensjonen artikkel 28 og 29 og EMKs tilleggsprotokoll 1 artikkel 2.

Etter *andre ledd* kan utreiseforbudet ikke ha lengre varighet enn nødvendig for å forhindre faren, og ikke lengre varighet enn seks måneder. Vedtaket kan fornyes for inntil seks måneder av gangen dersom vilkårene fremdeles er oppfylt. Hvis vedtaket ikke fornyes innen fristen, faller det bort. Vedtaket faller uansett bort senest når barnet fyller 18 år.

Etter *tredje ledd* opphører utreiseforbud for et barn som er utenlandsk statsborger dersom barnet har plikt til å forlate riket etter utlendingsloven, for eksempel ved iverksettelse av vedtak om avslag på opphold etter utlendingsloven § 90.

Etter *fjerde ledd* kan barnevernstjenesten gi tilatelse til enkeltreiser selv om det er truffet vedtak om utreiseforbud, dersom det er åpenbart at reisen ikke medfører fare for barnet. Kravet om at det er åpenbart at reisen ikke medfører fare, innebærer at det må være høy grad av sikkerhet. Et eksempel kan være en skoletur der barnet vil være sammen med lærere og medelever under hele utenlandsoppholdet.

Til ny § 8-7

Bestemmelsen er ny og gir barnevernstjenesten plikt til å følge opp barnet og foreldrene etter at det er truffet vedtak om utreiseforbud, på samme måte som når det er truffet andre inngripende barnevernstiltak.

Til § 12-6

Første ledd, tredje punktum: Forslaget innebærer at barnevernstjenesten må foreta en risikovurdering før barnets foreldre får innsyn i sakens dokumenter eller blir forelagt opplysninger. Formålet med forslaget er å sikre risikovurderinger på et tidlig stadium i en barnevernssak og dermed sikre at barnet eller andre, for eksempel søsken, ikke utsettes for fare eller skade ved foreldreinvolvering. Videre er det et formål å sikre barnet et trygt samarbeid med barnevernet i undersøkelsesfasen. Risikoen barnevernstjenesten plikter å vurdere etter forslaget er særlig knyttet til to situasjoner: At undersøkelsen ellers ikke lar seg gjennomføre fordi barnet ikke forteller om sin situasjon eller trekker forklaringen sin, eller at barnet eller andre personer utsettes for fare eller skade. Sistnevnte vurderingsplikt vil gjelde på ethvert stadium av en barnevernssak.

Til § 13-2

Første ledd bokstav a er endret slikt at begrepet «daglig omsorg» er erstattet med «fysisk og psykisk omsorg». Formålet er å synliggjøre den mer usynlige omsorgssvikten og på den måten sikre at barn får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.

Etter gjeldende rett skal begrepet «omsorg» i barnevernsloven § 13-2 første ledd bokstav a forstås som både den materielle, fysiske eller emosjonelle omsorgen og kombinasjoner av dette. Tilføyelsen innebærer dermed ingen realitetsendringer, men signaliserer tydeligere at mangler ved den psykiske omsorgen barnet får, kan medføre alvorlige skadevirkninger for barn, og dermed også alvorlig omsorgssvikt.

Et annet formål med endringen er å skape samsvar i begrepsbruk i lovgivningen. Begrepet «daglig omsorg» benyttes ikke i barnekonvensjonen og heller ikke benyttet i barnevernsloven § 5-1 første ledd bokstav a om omsorgsovertakelse. Utelatelset av begrepet er en språklig tilpasning og innebærer ikke en endring i gjeldende rett.

Første ledd ny bokstav f etablerer meldeplikt til barnevernstjenesten når det er grunn til å tro at et

barn blir eller vil bli utsatt for et utenlandsopphold som kan medføre slike farer at det kan gi grunnlag for utreiseforbud etter barnevernsloven § 5-12. Meldeplikten oppstår både der det er grunn til å tro at barnet allerede er i utlandet under slike forhold, og der bekymringen er knyttet til fare for et framtidig utenlandsopphold. Sannsynlighetskravet er det samme som etter første ledd bokstav a til c og f, det vil si at det ikke må være sannsynlighetsovervekt for at faren vil inntre.

Meldeplikten vil for det første utløses dersom det er grunn til å tro at utenlandsoppholdet kan medføre alvorlig fare for barnets liv eller helse. Det omfatter fare for at barnet vil bli utsatt for alvorlige straffbare handlinger som vold, tvang, trusler, tvangsekteskap, frihetsberøvelse, kjønnslemlestelse eller mishandling i nære relasjoner. Det har ikke betydning om handlingene er straffbare i det landet barnet risikerer å bli sendt til. I tillegg omfattes forhold som ikke nødvendigvis er straffbare. Alvorlig fare for *liv* vil for eksempel omfatte tilfeller der det er risiko for at barnet ikke vil få strengt nødvendig helsehjelp eller der det er en risiko for at barnet blir sendt til eller etterlatt i et krigsrammet konfliktområde. Med *helse* forstås både fysisk og psykisk helse. Alvorlig fare for helse kan omfatte tilfeller der barnet ikke vil få helt nødvendig helsehjelp, eller der det er risiko for at barnet utsettes for alvorlig undertrykkelse, gjenoppdragelsesreiser eller konverteringsterapi på grunn av sin legning eller kjønnsidentitet. At barnet blir etterlatt alene i utlandet uten kjente omsorgspersoner rundt seg eller blir isolert fra omverdenen vil også kunne innebære en alvorlig fare for barnets fysiske og psykiske helse.

For det andre vil meldeplikten utløses dersom det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt i utlandet. Dette kan eksempelvis omfatte tilfeller der det er fare for at barnet blir plassert hos personer som ikke vil ivareta barnets behov for kontakt og trygghet, at det blir holdt borte fra den andre forelderen ved barne bortføring eller at det er en risiko for at barnet vil havne i en situasjon der det må begå alvorlig kriminalitet eller leve i et miljø der alvorlig kriminalitet begås.

For det tredje vil meldeplikten utløses dersom det er grunn til å tro at utenlandsoppholdet vil innebære at barnet mister mulighetene til grunnleggende utdanning. Med grunnleggende utdanning menes utdanning som barnet har rett og plikt til etter opplæringsloven § 2-1, det vil si grunnskoleutdanning. Det vil ikke være tilstrekkelig at utdanningen vil være av lavere kvalitet

eller mindre omfattende enn barnet ville fått i Norge, eller at utenlandsoppholdet vil medføre et kortvarig avbrudd i utdanningsløpet. Det må være grunn til å tro at foreldre eller andre omsorgspersoner vil frata barnet muligheten til grunnleggende utdanning.

Andre ledd er endret slik at det blant annet skal legges vekt på om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket i vurderingen av om det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for forhold som nevnt i første ledd bokstav a (mishandling, alvorlige mangler ved den fysiske og psykiske omsorgen barnet får, eller annen alvorlig omsorgssvikt). Formålet er å styrke beskyttelsen av barn og unge som ikke får ivare tatt sin medvirknings- og selvbestemmelsesrett i egen familie, der dette går ut over deres personlige utvikling og autonomi. Hvor stor vekt momentet skal tillegges, vil avhenge av i hvor stor grad retten er krenket.

Tredje ledd er nytt, og innebærer at melderens skal gjøre en risikovurdering før foreldre informeres om en melding som nevnt i første ledd. Dersom melderens er usikker på om foreldrene bør informeres, kan melderens overlate til barnevernstjenesten eller politiet å vurdere når og på hvilken måte foreldrene skal involveres. Formålet med forslaget er å sikre risikovurderinger på et tidlig stadium i en barnevernssak, og dermed sikre at barnet eller andre, for eksempel søsken, ikke utsettes for fare eller skade ved for tidlig foreldreinvolvering. Videre er det et formål å sikre barnet et trygt samarbeid med barnevernet i undersøkelsesfasen.

Til § 13-4

Første ledd ny *bokstav g og m* gir barnevernstjenesten og barneverns- og helsenemnda hjemmel til å pålegge offentlige organer å utlevere opplysninger som er nødvendige for å vurdere, forbedre og behandle saker om henholdsvis akuttvedtak om utreiseforbud etter ny § 4-6 og vedtak om utreiseforbud etter ny § 5-12.

Til § 13-5

Nytt *tredje ledd* gir barnevernstjenesten plikt til å varsle politiet om akuttvedtak og vedtak om utreiseforbud uten ugrunnet opphold, jf. lovforslagene §§ 4-6 og 5-12. Underretningen skal blant annet sikre at barnets reisedokumenter tilbakekalles, jf. passloven § 7 jf. § 5. Dersom barnet ikke er norsk statsborger, skal også utlendingsmyndighetene varsles. Dette er både for å sikre at eventuelle rei-

sedokumenter utstedt av utlendingsmyndighetene blir tilbakekalt, og for å sikre at opplysninger om utreiseforbudet inngår i en eventuell utlendingssak.

Dersom utreiseforbudet er begrunnet i fare for barnebortføring, at barnet blir et offer for menneskehandel, tvangsgiftet, kjønnslemlestet, utsatt for andre former for kjønnsbasert vold, utsatt for eller involvert i terrorisme, eller at det blir vervet til væpnet konflikt, skal barnevernstjenesten anmode om at vedtaket blir registrert i Schengen informasjonssystem.

Til § 14-22

Tilføyelsen av et nytt andre punktum i *første ledd* innebærer at akuttvedtak om utreiseforbud etter ny § 4-6 straks etter vedtakelse skal sendes til barneverns- og helsenemnda, på samme måte som andre akuttvedtak.

Til § 14-23

I *første ledd første punktum* tilføyes ny § 4-6 om akuttvedtak om utreiseforbud, slik at de private partene kan påklage også slike akuttvedtak.

Til § 15-3

I *tredje ledd* tilføyes at barnevernstjenesten har ansvaret for å treffe vedtak om unntak fra utreiseforbud, jf. ny § 5-12 fjerde ledd.

Til § 15-5

I *første ledd* presiseres at det er kommunen der barnet oppholder seg, som har ansvaret for å reise sak om utreiseforbud etter ny § 5-12 for barneverns- og helsenemnda.

39.7 Utlendingsloven

Til § 51

Andre ledd: Endringsforslaget innebærer at utlendingsloven § 51 andre ledd om å nekte oppholdstillatelse for familieinnvandring ved ufrivillige ekteskap utvides til å omfatte ekteskapslignende forbindelser. Tilsvarende endring foreslås i lovens § 120 sjette ledd om EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Det er også foreslått tekniske endringer i bestemmelsen ved å synliggjøre de to ulike avslagsgrunnene i henholdsvis bokstav a og b.

Om forståelsen av «ekteskapslignende forbindelser» vises det til forarbeidene til straffeloven § 253 om kriminalisering av utenomrettslige tvangsekteskap, jf. Prop. 66 L (2019–2020) *Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.)* Det skal ifølge merknadene til straffeloven § 253 legges vekt på tre momenter. For det første skal det legges vekt på om forbindelsen er varig. Den må være av en viss fast karakter. Normalt vil ekteskapslignende forbindelser i utgangspunktet være tidsbegrensede. Det kan likevel tenkes tidsbegrensede ekteskapslignende forbindelser. For det andre skal det legges vekt på om forbindelsen oppleves som bindende for partene selv og for deres sosiale krets. For det tredje skal det legges vekt på om forbindelsen etablerer rettigheter og plikter mellom partene. Disse kan bygge på både formelle og uformelle normer. Rettighetene og pliktene kan være av en type rettslig karakter som ikke anerkjennes i Norge. De kan også være av religiøs, kulturell eller sosial natur. Det er delvis overlapp og ikke noe klart skille mellom de nevnte kategoriene. Rettighetene og pliktene kan for eksempel gjelde reproduksjon og seksuell omgang.

Beviskravet er sannsynlighetsovervekt, tilsvarende det som gjelder etter utlendingsloven § 51 andre ledd om ufrivillige ekteskap. Det er utlendingsmyndighetene som har bevisbyrden.

Til § 53

Første ledd bokstav b er endret slik at det synliggjøres at en utlending med tillatelse etter lovens §§ 40 og 41 har rett på en tillatelse dersom samlivet er opphørt og det er grunn til å anta at vedkommende eller eventuelle barn har blitt «fysisk eller psykisk» mishandlet. Formålet med å innta formuleringen fysisk eller psykisk er å synliggjøre de mer usynlige formene for mishandling. Det er et formål med endringen å skape økt forutberegnelighet for utlendinger som er utsatt for psykisk mishandling og å bidra til en økt oppmerksomhet om ulike former for psykisk vold og negativ sosial kontroll i saksbehandlingen.

Det følger allerede av både forarbeider, rundskriv og forvaltningspraksis at mishandlingsbegrepet i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b omfatter handlinger og atferd av psykisk art. Endringen er dermed en presisering uten andre realitetsendringer enn at dagens kunnskap om psykisk vold må tas i betraktning i vurderingen av om det foreligger mishandling.

I vurderingen av om det foreligger psykisk mishandling må det ses hen til kompleksiteten av en mishandlingssituasjon, herunder maktforholdet mellom partene, for eksempel som følge av at den utsatte har dårlig norskkunnskaper, manglende kjennskap til det norske samfunnet eller blir truet med å bli sendt tilbake til hjemlandet om hen ikke følger ektefellens ønsker og behov. Eksempler på krenkelser som kan inngå i vurderingen av om det foreligger psykisk mishandling kan være at referansepersonen tar kontroll over utlendingens økonomi, nekter vedkommende å ta arbeid eller delta på norskkurs, nekter vedkommende å være med venner, eller for øvrig utøver press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser utlendingen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer vedkommende i å treffe selvstendige valg om eget liv og framtid.

Med bakgrunn i at terskelen for når handlinger skal kunne anses som mishandling etter utlendingsloven skal ligge noe under tilsvarende begrep i straffeloven § 282, kan forarbeider og rettspraksis fra strafferetten si noe om hva som i alle fall bør anses som mishandling i utlendingslovens forstand.

Psykisk mishandling kan påføre den utsatte alvorlige og langvarige skadevirkninger og redusere vedkommendes livskvalitet. Reduksjonen i livskvalitet omfatter blant annet psykiske lidelser, som angst og depresjon. Skadevirkningen kan oppstå lang tid etter mishandlingssituasjonen.

Tredje ledd innebærer at barn og unge voksne som har oppholdstillatelse etter lovens § 42 (om oppholdstillatelse for barn), § 43 andre ledd (søsken som gjenforenes med en mindreårig flyktning) og § 49 (om familieinnvandring i andre tilfeller) har rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom familielivet opphører og det er grunn til å tro at utlendingen, dennes søsken eller foreldre har vært utsatt for mishandling. Bestemmelsen er utformet slik at den rammer mishandling som er utøvet i familien eller av andre medlemmer av samme husstand. Med familien menes kjernefamilien som mor, far og søsken. Dersom familien ikke beskytter barnet mot mishandling som blir utøvet av andre, og barnet har behov for å flytte fra familien for å bli beskyttet, skal dette også omfattes av bestemmelsen. Eksempler på sistnevnte tilfelle kan være der familien ikke beskytter barnet mot mishandling utøvet av for eksempel besteforeldre, onkler, tanter eller andre medlemmer av en storfamilie eller et lukket samfunn.

Formålet med forslaget er å sikre at barn og unge ikke føler seg presset til å bli værende i et familieliv hvor de blir utsatt for mishandling eller opplever at søsken eller foreldre blir utsatt for mishandling. Beviskravet er lavt (grunn til å anta) og tilsvarende beviskravet etter § 53 første ledd bokstav b. Til forskjell fra sistnevnte bestemmelse, er det ikke et krav om at familielivet er opphørt. Dette innebærer at tillatelse kan gis i forkant av at barnet eller den unge flytter ut av familien.

Det er ikke et krav om at den unges livskvalitet er redusert. Der det er konstatert mishandling er det en presumsjon for at mishandlingen i seg selv utgjør redusert livskvalitet enten på kort eller på lang sikt. Der den utsatt er et barn under 18 år, må det legges til grunn at det skal mindre til for å konstatere mishandling enn der utlendingen er voksen. Dette fordi skadevirkningene av fysisk og psykisk mishandling er spesielt framtreddende for barn og kan gi alvorlige skadevirkninger langt ut i voksenlivet, som for eksempel angst og depresjon i voksen alder.

Fjerde ledd innebærer at barn som har oppholdstillatelse etter lovens § 42 (om oppholdstillatelse for barn), § 43 andre ledd (søsken som gjenforenes med en mindreårig flyktning) og § 49 (om familieinnvandring i andre tilfeller) har rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom barnevernet har overtatt omsorgen for barnet etter barnevernsloven § 5-1. Formålet med endringen er å sikre at barn som lever under forhold som kvalifiserer for omsorgsovertakelse etter barnevernsloven kan oppsøke hjelp og støtte uten frykt for eget oppholdsgrunnlag. Tilsvarende vil et sikkert oppholdsgrunnlag gjøre hjelpeapparatet bedre i stand til å vurdere riktig oppfølging og tiltak for å sikre at barnet får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.

Femte ledd gir hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om kravet til mishandling.

Til § 120

Sjette ledd: Endringsforslaget innebærer at utlendingsloven § 120 sjette ledd om å nekte oppholdskort dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje, utvides til også å gjelde ufrivillige ekteskapslignende forbindelser. Det vises til merknader til utlendingsloven § 51 andre ledd om forståelsen av «ekteskapslignende forbindelser». Det er også foreslått tekniske endringer i bestemmelsen ved å synliggjøre de tre ulike avslagsgrunnene i henholdsvis bokstav a, b og c.

39.8 Rettshjelploven

Til § 11

I første ledd nr. 7 tilføyes barneekteskap etter straffeloven ny § 253 a. Endringen innebærer at den som er utsatt for barneekteskap, men hvor forholdet ikke er anmeldt, kan innvilges rettshjelp uten behovsprøving på samme vilkår som personer utsatt for tvangsekteskap.

Første ledd nr. 9 til 11 omhandler rettshjelp til personer som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje eller som er utsatt for skadelig utenlandsopphold.

Første ledd nr. 9 innebærer at personer over 18 år som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje av nære relasjoner kan søke om fritt rettsråd uten behovsprøving. Formålet med bestemmelsen er å styrke rettsvernet og bedre muligheten for retur til personer som er utsatt for negativ sosial kontroll av nære relasjoner, der kontrollen er av en slik art at den utsatte ikke står fritt i å returnere til Norge.

Med nære relasjoner menes samme personkrets som er omfattet av straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner. Bestemmelsen skal sikre rettshjelp som dekker nødvendig og relevant bistand for den utsattes retur til Norge. Bistanden kan blant annet omfatte hjelp til å søke om nytt pass eller ny oppholdstillatelse, hjelp til å undersøke hvilke stønader de utsatte kan få med tanke på utgifter til hjemreise og forberedelse av retur til Norge. Bistanden omfatter også oppfølging etter retur til Norge, blant annet bistand til å finne et sted å bo, undersøke muligheter for norskopplæring og skolegang, få adressesperre, navneendring og voldsalarm, bistand i forbindelse med separasjon eller skilsmisse og til å undersøke muligheter for økonomisk bistand fra NAV eller andre ordninger. Utenfor faller bistand som den enkelte trenger i møte med myndighetene i oppholdslandet. Fri rettshjelp til bistand i oppholdslandet må behandles etter rettshjelploven § 12.

Første ledd nr. 10 omfatter rettshjelp til barn og unge som er utsatt for, eller som risikerer å bli utsatt for, skadelige utenlandsopphold, jf. forslag til straffeloven ny § 269 (skadelige utenlandsopphold for barn). Rettshjelpen gis som fritt rettsråd uten behovsprøving. Rettshjelpen er ment å dekke relevant bistand som er nødvendig for den utsattes retur til Norge, tilsvarende rettshjelp etter forslaget i rettshjelpsloven § 11 ny nr. 9. Barn og unge som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, men som ikke er utsatt for eller risikerer å bli utsatt for skadelige utenlandsopphold, vil falle

utenfor bestemmelsen. Disse kan etter omstendighetene omfattes av alternativet i første ledd nr. 11.

Som omtalt i kapittel 14 har utvalget foreslått at fornærmede i saker etter straffeloven ny § 269 om skadelig utenlandsopphold, skal gis en ubetinget rett til bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a. En konsekvens er at den utsatte også vil ha mulighet til rettshjelp etter rettshjelpsloven § 11 nr. 6 for å vurdere forhold av betydning for en anmeldelse. Alternativet i § 11 første ledd ny nr. 10 innebærer en ytterligere utvidelse av muligheten til rettshjelp.

Første ledd nr. 11 omfatter rettshjelp til barn over 12 år som er ufrivillig i utlandet uten en forelder med foreldreansvar. Rettshjelpen gis som fritt rettsråd uten behovsprøving. Barn som er fylt 12 år må samtykke i avgjørelsen om å flytte, ta opphold eller reise til utlandet uten en forelder med foreldreansvar, jf. §§ 40 tredje ledd og 41 femte ledd. Det er uklart hvorvidt rettshjelp for denne gruppen allerede er dekket gjennom rettshjelpsloven §§ 11 andre ledd nr. 1. og 16 andre ledd nr. 1, som henviser til barnelova kapittel 5 der både §§ 40 og 41 er plassert, dersom foreldrene bryter samtykkekravet. Bestemmelsen vil ha mest praktisk betydning i forkant av utenlandsoppholdet, men kan også være relevant når barnet allerede oppholder seg i et annet land, men hvor rettshjelpen ikke allerede dekkes av nr. 9 om rettshjelp i forbindelse med skadelig utenlandsopphold. I forkant av utenlandsoppholdet kan advokaten bistå barnet med henblikk på å hindre utreise. Advokaten kan undersøke barnets rettslige stilling, knytte kontakt med barnevernet, bistå barnet i å håndheve sine rettigheter overfor foreldre og barnevernstjenesten og være barnets representant i møte med forvaltningen, herunder utlendingsmyndighetene og passmyndighetene.

39.9 Passloven

Til § 5

Endringen i første ledd bokstav b innebærer at pass ikke skal utstedes dersom det er ilagt akuttvedtak eller vedtak om utreiseforbud etter barnevernsloven henholdsvis §§ 4-6 og 5-12.

Endringen i femte ledd åpner for at pass med begrenset gyldighetstid eller begrenset gyldighetsområde likevel kan utstedes i særlige tilfeller, selv om det er truffet vedtak om utreiseforbud etter barnevernslovens regler. Et slikt tilfelle vil først og fremst være dersom barnevernstjenesten

har gitt samtykke til en konkret utenlandsreise etter barnevernsloven ny § 5-12 fjerde ledd.

Til passloven § 12

Andre ledd *ny bokstav d* åpner for at det kan gis forskrifter om momenter som kan vektlegges i vurderingen av om pass skal utstedes uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvar, jf. lovens § 4 tredje ledd. Formålet er særlig å sikre mulighet til å tydeliggjøre i forskrift at barn som er utsatt for et langvarig og ufrivillig opphold i utlandet uten en forelder med foreldreansvar, som utgangspunkt bør få utstedt pass, uten samtykke fra foreldre, for å gjenopprette normalsituasjonen i Norge.

39.10 ID-kortloven

Til § 5

Endringen i *første ledd bokstav b* innebærer at nasjonalt ID-kort med reiserett ikke skal utstedes dersom det er ilagt akuttvedtak eller vedtak om utreiseforbud etter barnevernsloven §§ 4-6 eller 5-12.

39.11 Integreringsloven

Til § 8

Nytt tredje ledd innebærer at retten og plikten til å delta i introduksjonsprogrammet i særlige tilfeller

kan inntre fra det tidspunktet krav om program settes fram. Formålet med forslaget er å sikre at tilbudet ikke nektes som følge av deltakerens ufrivillige fravær. Hva som skal betegnes som særlige grunner, kan fastsettes nærmere i forskrift. Bestemmelsen er særlig ment å fange opp ufrivillig fravær som skyldes mishandling, negativ sosial kontroll, æresmotivert vold eller ufrivillig utenlandsopphold. Dette bør tas inn i forskrift.

Til § 9

I første ledd bokstav g er den opprinnelige henvisningen til utlendingsloven § 53 tredje ledd endret til § 53 fjerde ledd. Dette fordi utvalget har foreslått endringer i utlendingsloven § 53 som innebærer at gjeldende tredje ledd blir til nytt fjerde ledd. Endringen innebærer dermed ingen realitet-sendring.

Første ledd bokstav h er ny og innebærer at utlendinger som har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, og som får en fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven på dette grunnlaget, jf. utlendingsforskriften § 8-9 jf. utlendingsloven § 38, skal inngå i målgruppen for rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.

Kapittel 40

Lovforslag

40.1 Straffeloven

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 5 første ledd nr. 9 skal lyde:

9. rammes av §§ 254, 257, 282, 291–296, 299–306 eller §§ 309–316,

§ 77 ny bokstav m skal lyde:

m. er begått for å bevare eller gjenopprette en persons, families, slekts eller gruppes ære.

§ 87 første ledd andre punktum skal lyde:

Ved overtredelse av §§ 253, 253 a, 257, 269, 270, 282, 284, 299, 302 eller 304 skal fristen likevel regnes fra den dag den fornærmede fyller 18 år.

§ 196 første ledd bokstav a skal lyde:

a. § 111 (krenkelse av Norges selvstendighet og fred), § 113 (krenkelse av Norges statsforfatning), § 115 (angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet), § 117 (inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner), § 119 (landssvik), § 121 (etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter), § 123 (avsløring av statshemmeligheter), § 128 (ulovlig militær virksomhet), § 129 (straff for deltakelse mv. i voldelig sammenslutning med politiske mål), § 131 (terrorhandlinger), § 133 (terrorforbund), § 138 (terrorbombing), § 139 (kapring av luftfartøy og skip mv.), § 140 (forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv.), § 141 (bruk og utslipp av farlig stoff i tilknytning til luftfartøy og skip mv.), § 142 (ulovlig befatning med farlig materiale mv.), § 143 (gisseltaking i terrorøyemed), § 144 (angrep på en internasjonalt beskyttet person), § 192 (anslag mot infrastrukturen), § 193 (forbund om anslag mot infrastrukturen), § 194 (forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss), § 223 (grov uriktig anklage), § 238 (allmennfarlig smittespredning), § 239 (allmennfarlig forgiftning),

§ 240 (alvorlig miljøkriminalitet), § 253 (tvangsekteskap), § 253 a (*barneekteskap*), § 255 (grov frihetsberøvelse), § 256 (forbund om grov frihetsberøvelse), § 258 (grov menneskehandel), § 259 (slaveri), § 261 (*omsorgsunndragelse*), § 269 (*skadelige utenlandsopphold*), § 274 (grov kroppsskade), § 275 (drap), § 279 (forbund om drap eller å volde betydelig skade på kropp og helse), § 282 (mishandling i nære relasjoner), § 283 (grov mishandling i nære relasjoner), § 284 (kjønnslemlestelse), § 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.), § 291 (voldtekt), § 295 (misbruk av overmaktsforhold og lignende), § 299 (voldtekt av barn under 14 år), § 303 (grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år), § 312 (incest), § 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående), § 327 (ran), § 329 (forbund om ran), § 355 (fremkalling av fare for allmennheten) og § 357 (forbund om fremkalling av fare for allmennheten),

Ny § 253 a skal lyde:

§ 253 a *Barneekteskap*

Den som inngår ekteskap med noen under 18 år, straffes med fengsel inntil 6 år. På samme måte straffes den som etablerer en ekteskapslignende forbindelse som nevnt i § 253 med noen som er under 18 år. På samme måte straffes den som lever i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med noen som er under 18 år.

Den som tillater at et barn han eller hun har foreldreansvar for, inngår eller lever i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse, straffes med fengsel inntil 6 år.

Den som forestår inngåelse av et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse hvor en av eller begge partene er under 18 år, straffes med fengsel inntil 3 år.

Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, kan likevel straffes hvis vedkommende på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

Handlingene etter første og andre ledd er ikke straffbare dersom de involverte er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling og omstendighetene tilsier at handlingene ikke er krenkende.

§ 257 første ledd skal lyde:

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til

- a. prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
- b. tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tugging,
- c. krigstjeneste i fremmed *land*,
- d. å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer, *eller*
- e. *tvangsekteskap eller barneekteskap*
straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

§ 261 første ledd tredje punktum skal lyde:

Tilsvarende gjelder der det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, flytteforbud, *utreiseforbud* eller institusjonsplassering etter barnevernsloven §§ 5-1, § 4-3, § 5-12, § 6-2 eller § 6-6 eller der begjæring om slike tiltak er sendt barneverns- og helsenemnda etter barnevernsloven § 14-9, eller der det i en akuttsituasjon er iverksatt midlertidig vedtak etter barnevernsloven §§ 4-2, 4-4 og 4-5 *eller er fattet akuttvedtak om utreiseforbud etter § 4-6*.

§ 262 andre ledd oppheves.

§ 266 skal lyde:

§ 266 *Hensynsløs atferd*

Den som ved skremmende, *kontrollerende, nedverdiggende*, plagsom eller annen hensynsløs atferd forfølger en person eller på annen måte krenker en annens *psykiske integritet*, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

Ny § 269 skal lyde:

§ 269 *Skadelige utenlandsopphold*

Med bøter eller fengsel inntil 3 år straffes den som sender eller tar med et barn som han eller hun har foreldreansvar for til utlandet til forhold

- a. som setter barnets liv eller helse i alvorlig fare, eller
- b. som medfører alvorlig fare for at barnet utsettes for handlinger som innebærer overtredelse av straffeloven §§ 251 (tvang), 253 (tvangsekteskap), 253 a (barneekteskap), 254 (frihetsberøvelse), 257 (menneskehandel), 259 (slaveri), 263 (trusler), 266 (hensynsløs atferd), 271 (kroppskrenkelse), 273 (kroppss-

skade), 275 (drap), 282 (mishandling i nære relasjoner), 284 (kjønnslemlestelse), 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.), 291 (voldtekt), 294 (grovt uaktsom voldtekt), 295 (misbruk av overmaktsforhold og lignende), 296 (seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon), 299 (voldtekt av barn under 14 år), 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år), 304 (seksuell handling med barn under 16 år), 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år), 309 (kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige), 312 (incest), 313 (søskenincest) eller 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående).

Den som etterlater et barn han eller hun har foreldreansvar for, i utlandet under forhold som nevnt i første ledd, straffes på samme måte.

Den som lar et barn vedkommende har foreldreansvar for, bli sendt til, tatt med til eller etterlatt i utlandet under forhold som nevnt i første ledd, eller som unnlater å gripe inn mot et pågående utenlandsopphold som medfører slik fare for barnet, straffes på samme måte

Straff etter første til tredje ledd kan falle bort for den som bidrar til at barnet returnerer til Norge.

§ 282 skal lyde:

§ 282 *Mishandling i nære relasjoner*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved *alvorlige eller gjentatte* trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre *fysiske eller psykiske krenkelser, mishandler*

- a. *sin ektefelle eller samboer,*
- b. *sin tidligere ektefelle eller samboer,*
- c. *sin slektning i rett nedstigende linje,*
- d. *sin slektning i rett oppstigende linje,*
- e. *sin bror eller søster,*
- f. *sin onkel eller tante,*
- g. *sin niese eller nevø*
- h. *sitt søskenbarn,*
- i. *sin ektefelles eller samboers slektning i rett oppstigende linje,*
- j. *sin ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje,*
- k. *sin tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje,*
- l. *ektefelle eller samboer til person som nevnt i bokstav c til k,*
- m. *noen i sin husstand, eller*
- n. *noen i sin omsorg.*

Når noen kjennes skyldig i en straffbar handling etter § 282 første ledd bokstav *c, j eller k*, skal retten vurdere om kontaktforbud etter § 57 skal idømmes.

§ 283 bokstav b til ny bokstav e skal lyde:

- b. om den er utført på en særlig smertefull måte, eller har hatt til følge betydelig smerte,
- c. om den er begått mot en forsvarsløs person,
- d. om den er begått mot et barn under 18 år, eller
- e. om den er begått av flere i fellesskap.

40.2 Straffeprosessloven

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 107 a første ledd bokstav a skal lyde:

- a. om overtredelse av straffeloven §§ 168, 253, 253 a, 257, 269, 282, 284, 291, 294, 295, 296, 299, 302, 304, 312 og 314,

§ 239 første ledd skal lyde:

Tilrettelagt avhør skal benyttes ved avhør av vitner under 16 år i sak om overtredelse av straffeloven kapittel 26, §§ 253, 253 a, 269, 273, 275, 282 eller 284.

§ 239 tredje ledd skal lyde:

Tilrettelagt avhør skal benyttes ved avhør av vitner med psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør i sak om overtredelse av straffeloven kapittel 26, §§ 253, 253 a, 269, 273, 275, 282 eller 284.

40.3 Barnevernsloven

I lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern gjøres følgende endringer:

§ 1-2 fjerde ledd til sjuende ledd skal lyde:

For barn som oppholder seg i Norge, men har sitt vanlige bosted i en annen stat, kan det treffes vedtak om hjelpetiltak etter kapittel 3, vedtak om akutttiltak etter kapittel 4 med unntak av akuttvedtak om utreiseforbud etter § 4-6, vedtak om frivillig opphold i barnevernsinstitusjon etter § 6-1, samt vedtak om plassering på institusjon etter § 6-6 når det er fare for menneskehandel.

For barn som ikke har vanlig bosted i Norge og oppholder seg i en annen stat, kan det treffes vedtak om hjelpetiltak etter § 3-1 når foreldrene oppholder seg i Norge. Det er en forutsetning at barnet har hatt vanlig bosted i Norge tidligere. Dersom barnet befinner seg i en stat som er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996, skal barnevernstjenesten samtidig vur-

dere å igangsette en prosess med overføring av jurisdiksjon etter konvensjonens artikkel 8 og 9, se (påfølgende) ledd.

For barn som ikke har vanlig bosted i Norge og oppholder seg i en annen stat som er medlem av Haagkonvensjonen 1996, kan norske myndigheter, dersom de anser seg for å være bedre egnet til å vurdere barnets beste i det aktuelle tilfellet, anmode om å få overført jurisdiksjon etter de vilkår som framgår av konvensjonens artikkel 9, jf. artikkel 8 nr. 2. Aksepteres anmodningen av staten der barnet har vanlig bosted, kan norske myndigheter treffe de beskyttelsestiltak som følger av tredje ledd.

Lovens §§ 2-1 om barnevernstjenestens gjennomgang av bekymringsmeldinger og § 2-2 om barnevernstjenestens rett og plikt til å gjennomføre undersøkelser gjelder også når barnet oppholder seg i en annen stat, uavhengig av hvor barnet har sitt vanlige bosted.

Gjeldende femte og sjette ledd blir til åttende og niende ledd.

§ 2-2 nytt fjerde ledd skal lyde (alternativ I):

Barnevernstjenesten skal foreta en risikovurdering før foreldre involveres i saken, herunder vurdere om det er behov for å gjøre unntak fra orienteringsplikten etter § 12-6 første ledd første punktum, jf. samme bestemmelse andre og tredje ledd.

Nåværende fjerde til sjette ledd blir femte til syvende ledd.

§ 2-2 nytt fjerde og femte ledd skal lyde (alternativ II):

Viser vurderingen etter første ledd at barnet kan være utsatt for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold eller står i fare for å bli utsatt for et skadelig utenlandsopphold som nevnt i § 5-12 bokstav a til c, skal barnevernstjenesten foreta en risikovurdering før foreldre involveres i saken. Barnevernstjenesten skal også vurdere om det er behov for å gjøre unntak fra orienteringsplikten etter § 12-6 første ledd første punktum, jf. samme bestemmelse andre og tredje ledd.

Negativ sosial kontroll som nevnt i andre ledd er ulike former for press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser barnet i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer det i å treffe selvstendige valg om eget liv og framtid. I vurderingen av om et handlingsmønster utgjør negativ sosial kontroll, skal det tas hensyn til barnets alder og utvikling og prinsippet om barnets beste.

Nåværende fjerde til sjette ledd blir sjette til åttende ledd.

§ 3-1 nytt andre ledd skal lyde (flertallets forslag):

Ved vurderingen av om barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, skal det legges vekt på om det er mangler ved den psykiske omsorgen barnet får, herunder om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket.

Gjeldende andre ledd blir nytt tredje ledd.

§ 3-1 nytt andre og tredje ledd kan lyde (mindretallets forslag):

Ved vurderingen av om barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, skal det legges vekt på om det er mangler ved den psykiske omsorgen barnet får, eller om barnet er utsatt for negativ sosial kontroll, herunder om barnets rett til medbestemmelse og selvbestemmelse er alvorlig krenket.

Negativ sosial kontroll som nevnt i andre ledd er ulike former for press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og framtid. I vurderingen av om et handlingsmønster utgjør negativ sosial kontroll, skal det tas hensyn til barnets alder og utvikling og prinsippet om barnets beste.

Gjeldende andre ledd blir nytt fjerde ledd.

Ny § 4-6 skal lyde:

§ 4-6 *Akuttvedtak om utreiseforbud*

Barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om utreiseforbud dersom det er nærliggende fare for at barnet blir sendt eller tatt med ut av landet til forhold som nevnt i § 5-12 første ledd dersom vedtaket ikke treffes straks.

Dersom det er behov for videre tiltak, skal barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en begjæring om utreiseforbud til barneverns- og helsenemnda. Dersom slik begjæring ikke foreligger innen seks uker fra vedtakstidspunktet, faller akuttvedtaket bort.

Overskriften til kapittel 5 skal lyde:

Kapittel 5. Omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar, adopsjon og utreiseforbud

§ 5-1 første ledd bokstav a skal lyde (flertallets forslag):

a. det er alvorlige mangler ved *den fysiske eller psykiske* omsorgen barnet får, herunder den personlige kontakt og trygghet sett hen til det barnet trenger etter sin alder og utvikling. *Ved vurderingen skal det legges vekt på om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket.*

§ 5-1 første ledd bokstav a skal lyde (mindretallets forslag):

det er alvorlige mangler ved *den fysiske eller psykiske* omsorgen barnet får, herunder den personlige kontakt og trygghet sett hen til det barnet trenger etter sin alder og utvikling. *Ved vurderingen skal det legges vekt på om barnet er utsatt for negativ sosial kontroll, herunder om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket.*

§ 5-1 første ledd bokstav c skal lyde:

c) barnet blir *fysisk eller psykisk* mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet

§ 5-2 andre ledd skal lyde:

Dersom vedtaket gjelder omsorgsovertakelse av et barn som befinner seg i et land som ikke er medlem av Haagkonvensjonen 1996, består vedtaket i seks måneder dersom barnevernstjenesten har varslet norsk utenriksstjeneste i vedkommende land. Nemndlederen kan forlenge fristen med seks nye måneder når særlige grunner tilsier det.

Gjeldende andre ledd blir til tredje ledd.

§ 5-6 andre punktum skal lyde:

Det er videre ulovlig å ta med seg barnet ut av Norge uten samtykke fra barnevernstjenesten når vedtak etter §§ 4-6, 5-1, 5-12, 6-2 og 6-3 er truffet eller når begjæring om slike tiltak er sendt barneverns- og helsenemnda.

Ny § 5-12 skal lyde:

§ 5-12 *Vedtak om utreiseforbud*

Barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om at barnet ikke kan forlate Norge (utreiseforbud), dersom det er nærliggende fare for at barnet i utlandet vil bli utsatt for forhold som medfører

alvorlig fare for liv eller helse, eller forhold som nevnt i § 5-1 bokstav a til d. Utreiseforbud kan også ilegges dersom det er nærliggende fare for at foreldre eller andre omsorgspersoner vil frata barnet muligheten til grunnleggende utdanning i utlandet.

Vedtaket skal ikke ha lengre varighet enn det som er nødvendig for å hindre at barnet blir utsatt for forhold som nevnt i første ledd, og kan ikke ha lengre varighet enn seks måneder. Vedtaket kan innen utløpet av tidsperioden forlenges med inntil seks måneder om gangen hvis vilkårene fremdeles er oppfylt. Vedtaket faller bort senest når barnet fyller 18 år.

For barn som ikke er norske statsborgere, vil et utreiseforbud opphøre dersom barnet har plikt til å forlate riket etter utlendingsloven.

Barnevernstjenesten kan gi tillatelse til enkeltreiser selv om vedtak om utreiseforbud er truffet, dersom det er åpenbart at reisen ikke medfører fare for forhold som nevnt i første ledd.

Ny § 8-7 skal lyde:

§ 8-7 Oppfølging av barn og foreldre etter vedtak om utreiseforbud

Etter at det er truffet vedtak om utreiseforbud etter § 5-12, skal barnevernstjenesten følge med på hvordan det går med barnet og foreldrene. Barnevernstjenesten skal vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for barnet.

Barnevernstjenesten skal kort tid etter at vedtak om utreiseforbud er truffet kontakte foreldrene og gi dem tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.

§ 12-6 første ledd skal lyde:

Partene har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter etter reglene i forvaltningsloven §§ 18 til 19. Partene har rett til å bli forelagt opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17. *Før parten gis innsyn i dokumenter eller opplysninger skal det vurderes om det foreligger omstendigheter som nevnt i andre og tredje ledd.*

§ 13-2 første ledd bokstav a skal lyde:

a. når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den *fysiske eller psykiske* omsorgen eller utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt

§13-2 første ledd ny bokstav f skal lyde:

f. når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utsatt for utenlandsopphold som kan medføre alvorlig fare for liv eller helse, eller forhold som nevnt i bokstav a til c, eller fare for at foreldre eller andre omsorgspersoner vil frata barnet muligheten til grunnleggende utdanning i utlandet.

§ 13-2 andre ledd skal lyde (flertallets forslag):

I vurderingen av om det foreligger forhold som nevnt i første ledd bokstav a, skal det blant annet legges vekt på om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket.

Gjeldende andre ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 13-2 andre ledd skal lyde (mindretallets forslag):

I vurderingen av om det foreligger forhold som nevnt i første ledd bokstav a, skal det blant annet legges vekt på om barnet er utsatt for negativ sosial kontroll, herunder om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket.

Gjeldende andre ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 13-2 nytt tredje ledd skal lyde (alternativ I):

Melderer skal foreta en risikovurdering før foreldre informeres om melding som nevnt i første ledd, eventuelt overlate til barnevernstjenesten eller politiet å vurdere når og på hvilken måte foreldrene skal informeres.

§ 13-2 nytt tredje ledd skal lyde (alternativ II):

Melderer skal foreta en risikovurdering før foreldre informeres om melding som nevnt i første ledd, eventuelt overlate til barnevernstjenesten eller politiet å vurdere når og på hvilken måte foreldrene skal informeres, særlig dersom det er grunn til å tro at barnet er utsatt for eller risikerer å bli utsatt for negativ sosial kontroll, æresmotivert vold eller skadelig utenlandsopphold.

§ 13-4 første ledd skal lyde:

De organene som er ansvarlige for gjennomføringen av bestemmelser i denne loven, kan gi pålegg til offentlige myndigheter om å gi taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for å vurdere, forberede og behandle saker om

- a. vedtak om medisinsk undersøkelse og behandling, jf. § 3-7
- b. vedtak om behandling av barn som har særlige behandlings- og opplæringsbehov, jf. § 3-8
- c. akuttvedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 4-2

- d. vedtak om midlertidig flytteforbud, jf. § 4-3
- e. akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon, jf. § 4-4
- f. akuttvedtak om plassering av barn i institusjon når det er fare for menneskehandel, jf. § 4-5
- g. *akuttvedtak om utreiseforbud, jf. § 4-6*
- h. *vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 5-1*
- i. *oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 5-7*
- j. *vedtak om fratakelse av foreldreansvar, jf. § 5-8*
- k. *vedtak om oppheving av vedtak om fratakelse av foreldreansvar, jf. § 5-9*
- l. *vedtak om adopsjon, jf. § 5-10*
- m. *vedtak om utreiseforbud, jf. § 5-12*
- n. *vedtak om plassering i barnevernsinstitusjon uten samtykke, jf. § 6-2*
- o. *vedtak om plassering i institusjon ved fare for menneskehandel, jf. § 6-6*
- p. *vedtak om samvær, jf. §§ 7-2 og 7-3*

§ 13-5 tredje ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten skal varsle politiet uten ugrunnet opphold om vedtak etter § 4-6 og § 5-12 første ledd, og når vedtak etter disse bestemmelsene faller bort. Dersom barnet er utenlandsk statsborger, skal varsel også sendes til utlendingsmyndighetene. Barnevernstjenesten og nemnda skal anmode om at vedtaket registreres i Schengen informasjonssystem (SIS) dersom vedtaket er begrunnet i forhold som nevnt i forordning (EU) 2018/1862 artikkel 32 nr. 1 bokstav c eller d, jf. SIS-loven § 8.

Gjeldende tredje ledd blir til fjerde ledd.

§ 13-5 sjette og sjuende ledd skal lyde:

Dersom et barn som oppholder seg i en annen stat er i alvorlig fare, og barnevernstjenesten har truffet eller har vurdert å treffe vedtak om tiltak for barnet, skal de kompetente myndighetene i barnets oppholdsstat varsles om den aktuelle faren og om de tiltak som er vurdert, dersom det er forsvarlig og til barnets beste, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 36 og 37.

Dersom et barn oppholder seg i Norge, men har vanlig bosted i en annen stat, og barnevernstjenesten har truffet eller har vurdert å treffe vedtak om tiltak for barnet, skal de kompetente myndighetene i barnets bostedsstat varsles med anmodning om å følge opp barnet dersom det er behov for langvarige tiltak.

Gjeldende femte og sjette ledd blir nye åttende og niende ledd.

§ 14-22 første ledd skal lyde:

Akuttvedtak etter §§ 4-2, 4-4 og 4-5 og vedtak om midlertidig flytteforbud etter § 4-3 skal straks etter iverksettingen sendes til nemnda. *Akuttvedtak om utreiseforbud etter § 4-6 skal straks etter vedtakelse sendes til nemnda.* Nemndlederen vurderer om vedtaket skal godkjennes. Nemndlederen skal avgjøre saken snarest, og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt den.

§ 14-23 første ledd første punktum skal lyde:

De private partene kan påklage akuttvedtak etter § 4-2 første og annet ledd, § 4-4, § 4-5 og § 4-6 og vedtak om midlertidig flytteforbud etter § 4-3.

§ 15-3 tredje ledd skal lyde:

- Barnevernstjenesten skal blant annet
- a. gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger
 - b. gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon
 - c. treffe vedtak om hjelpetiltak og unntak fra utreiseforbud
 - d. forberede saker for behandling i barneverns- og helsenemnda
 - e. iverksette og følge opp tiltak.

§ 15-5 første ledd første punktum skal lyde:

Kommunen der barnet oppholder seg, har ansvaret for å reise sak for barneverns- og helsenemnda etter §§ 3-7, 3-8, 5-1, 5-12, 6-2 og 6-6.

40.4 Utlendingsloven

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 51 andre ledd skal lyde:

Oppholdstillatelse etter bestemmelsene i kapitlet her kan nektes dersom:

- a. *referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse,*
- b. *det er sannsynlig at ekteskapet eller en ekte-skapslignende forbindelse er inngått mot en av partenes vilje.*

§ 53 første ledd bokstav b skal lyde:

- b. samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt *fysisk eller psykisk mishandlet* i samlivsforhol-

det eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie.

§ 53 tredje ledd skal lyde:

En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 42, 43 eller 49 skal etter søknad gis oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag når:

- a. *familielivet opphører og det er grunn til å tro at utlendingen, dennes søsken eller foreldre har blitt fysisk eller psykisk mishandlet i familien eller av andre medlemmer av samme husstand, eller ikke blir beskyttet av familien mot slik mishandling. Det skal ikke stilles krav om at utlendingens livskvalitet har blitt redusert,*
- b. *barnevernstjenesten har truffet vedtak om omsorgsovertakelse for utlendingen etter barnevernsloven § 5-1, eller*
- c. *barnet er ufrivillig holdt tilbake i utlandet uten en forelder med foreldreansvar og barnets foreldre oppholder seg i Norge med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.*

Tredje ledd blir til fjerde ledd.

§ 53 nytt femte ledd skal lyde:

Kongen kan fastsette nærmere bestemmelser i forskrift om kravet til mishandling.

§ 53 nytt fjerde ledd skal lyde (mindretallets forslag):

I vurderingen av om en utlending har blitt fysisk eller psykisk mishandlet som nevnt i første ledd bokstav b eller tredje ledd bokstav a, skal det legges vekt på om utlendingen er utsatt for negativ sosial kontroll. Med negativ sosial kontroll forstås press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser utlendingen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer vedkommende i å treffe selvstendige valg om eget liv og fremtid.

Tredje ledd blir til femte ledd.

§ 53 nytt sjette ledd skal lyde:

Kongen kan fastsette nærmere bestemmelser i forskrift om kravet til mishandling.

§ 62 syvende ledd skal lyde:

Tillatelsen faller bort når innehaveren har oppholdt seg utenfor riket sammenhengende i mer enn to år. Oppholdet utenfor riket anses å være sammenhengende selv om utlendingen har hatt ett eller flere opphold av en viss varighet i riket, jf. åttende ledd. *Det skal ses bort fra opphold utenfor riket dersom innehaveren har reist til et annet land*

og blir holdt tilbake mot sin vilje av en nær relasjon. Vedtak om bortfall treffes av Utlendingsdirektoratet. En utlending kan etter søknad gis adgang til å oppholde seg utenfor riket i mer enn to år uten at tillatelsen faller bort.

§ 120 sjette ledd skal lyde:

Oppholdskort kan nektes utstedt etter bestemmelsene i §§ 118 og 119 dersom:

- a. *referansepersonen, jf. § 39, på forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis opphold,*
- b. *det er sannsynlig at ekteskapet eller en ekte-skapslignende forbindelse er inngått mot en av partenes vilje, eller*
- c. *det er sannsynlig at ekteskapet er inngått med det hovedformål å skaffe søkeren lovlig opphold innenfor EØS-området.*

40.5 Passloven

I lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass gjøres følgende endringer:

§ 4 tredje ledd skal lyde:

Pass kan i særlige tilfeller utstedes til person som nevnt i første og annet ledd uten samtykke dersom det er fare for personens liv eller helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig. *Norsk utenriksstasjon som er bemyndiget til å utstede pass skal straks underrette kommunens barnevernstjeneste om vedtak om utstedelse av pass til mindreårige uten samtykke når passutstedelsen er begrunnet i fare for barnets liv eller helse.*

§ 5 første ledd bokstav b skal lyde:

- b. *når utreiseforbud følger av tvisteloven § 33-11, konkursloven § 102 eller barnevernsloven §§ 4-6 eller 5-12;*

§ 5 femte ledd skal lyde:

Personer som omfattes av passhindringer etter annet og tredje ledd kan i særlige tilfeller få utstedt pass med begrenset gyldighetsområde og begrenset gyldighetstid. *Det samme gjelder for mindreårige som det er truffet utreiseforbud for etter barnevernsloven §§ 4-6 eller 5-12.*

§ 12 andre ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om gjennomføring av denne loven, herunder om

- a. passets form og innhold
- b. hvem som kan få utlevert opplysninger fra passregisteret
- c. overgangsbestemmelser

d. momenter som kan vektlegges i vurderingen av om pass skal utstedes uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvar, jf. § 4 tredje ledd

40.6 ID-kortloven

I lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort gjøres følgende endring:

§ 5 første ledd bokstav b skal lyde:

b. når utreiseforbud følger av tvisteloven § 33-11, konkursloven § 102 eller barnevernsloven §§ 4-6 eller 5-12;

40.7 Barnelova

I lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre gjøres følgende endring:

§ 30 tredje ledd tredje punktum skal lyde (flertallets forslag):

Bruk av vald og skremmende, *kontrollerande, nedverdiggende* eller plagsam framferd eller annen omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode.

§ 30 tredje ledd tredje og fjerde punktum skal lyde (mindretallets forslag):

Bruk av vald og skremmende, *kontrollerande, nedverdiggende* eller plagsam framferd eller annen omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode. *Barn skal ikke utsetjast for negativ sosial kontroll.*

40.8 Skadeserstatningsloven

I lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning gjøres følgende endring:

§ 3-3 skal lyde:

§ 3-3 (*erstatning for visse personlige krenkelses m.m.*)

Bestemmelsene i §§ 3-1, 3-2 og 3-2 a gjelder tilsvarende ved erstatning for krenking eller mislig atferd som nevnt i straffeloven §§ 222, 251, 253, 253 a, 254, 257, 259, 262, 263, 266, 267 a, 268 første ledd, 269, 271, 282, 291, 294, 295, 296, 299, 302, 304, 312, 313, 314, 327 eller 330.

40.9 Rettshjelploven

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp gjøres følgende endring:

§ 11 første ledd nr. 7 skal lyde:

7. til den som er utsatt for tvangsekteskap eller *barneekteskap* eller forsøk på sådan som nevnt i straffeloven §§ 253 og 253 a, jf. straffeloven § 16, men hvor saken ikke er anmeldt og den nødvendige bistand er av samme art som nevnt i straffeprosessloven § 107 c eller annen relevant bistand.

§ 11 første ledd ny nr. 9 til 11 skal lyde:

9. *til personer over 18 år som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje av personkretsen omfattet av straffeloven § 282 (mishandling i nære relasjoner) og bistanden er relevant for den utsattes retur til Norge.*

10. *til den som er utsatt for forhold som nevnt i straffeloven § 269 (skadelig utenlandsopphold) og bistanden er relevant for den utsattes retur til Norge.*

11. *til barn over 12 år som er i utlandet, eller som risikerer flytting til utlandet, mot sin vilje og i strid med barnelova § 40 tredje ledd og § 41 femte ledd.*

40.10 Ekteskapsloven

I lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap gjøres følgende endringer:

§ 16 fjerde ledd skal lyde:

Adgangen til å reise søksmål bortfaller hvis sak ikke er reist innen ett år etter at ektefellen er blitt fri for tvangen. Søksmål kan ikke i noe tilfelle reises senere enn *ti år* etter ekteskapets inngåelse.

40.11 Integreringsloven

I lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid gjøres følgende endringer:

§ 8 nytt tredje ledd skal lyde:

I særlige tilfeller kan retten og plikten til å delta i introduksjonsprogrammet inntre fra det tidspunktet krav om program settes fram. Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som særlige

tilfeller og om unntak fra kravene i første ledd og fra § 3 tredje ledd i slike tilfeller.

§ 9 første ledd bokstav g og h skal lyde:

- g. fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, *andre, tredje eller fjerde ledd*
- h. *fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 for utlendinger som har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje.*

40.12 Forskriftsendringer

40.12.1 Utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 12-9 andre ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Kommunens barnevernstjeneste skal underrettes straks om vedtak om utstedelse av passérbrev for innreise i riket til barn under 18 år uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvar, når vedtaket er begrunnet i fare for barnets liv eller helse.

Ny § 12-12 a skal lyde:

§ 12-12 a *Underretningsplikt til barnevernstjenesten*
Utlendingsmyndighetene skal straks underrette kommunens barnevernstjeneste om vedtak om å nekte eller inndra reisebevis for flyktninger eller

utlendingspass, dersom vedtaket er begrunnet i forhold som nevnt i passloven § 5 tredje ledd bokstav g, jf. forskriften § 17-6.

Utlendingsmyndighetene skal straks underrette kommunens barnevernstjeneste om vedtak om ny oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-9.

§ 17-7 d andre ledd innledningen skal lyde:

Barnevernsmyndighetene skal etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda eller politiet gi nødvendige opplysninger om hjelpetiltak, akuttiltak, omsorgsovertakelse, *utreiseforbud*, fratakelse av foreldreansvar, adopsjon og samvær etter barnevernsloven som berører søkeren, søkerens familiemedlemmer eller andre personer i søkerens husstand i sak om

40.13 Opplæringsforskriften

I forskrift 23. juni 2006 nr. 724 (forskrift til opplæringslova) gjøres følgende endringer:

§ 6-8 syvende ledd først punktum skal lyde:

Fylkeskommunen har plikt til å ha inntak til videregående opplæring (Vg1, Vg2 og Vg3) etter utløpet av søknadsfristar av ungdom som blir plassert i fosterheim eller barnevernsinstitusjonar med heimel i barnevernloven og av ungdom som returnerer til Noreg etter å ha blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje.

Referanseliste

Litteratur

- Aall, J. (2022). *Rettsstat og menneskerettigheter 1 – En innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter*. Fagbokforlaget.
- Aarset, M. F., Gotehus, A. og Tveito, S. B. (2020). *Ekteskap i nær slekt. En kunnskapsgjennomgang* (Rapport 4/2020). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/3002>
- Aas, G. og Andersen, T. (2017). *Mishandlingsbestemmelsen: En evaluering av loven mot mishandling i nære relasjoner jf. Strl. § 219 (§ 282/283)*. Politihøgskolen. <http://hdl.handle.net/11250/2427624>
- Aasen, H. S. (2008). Barns rett til selvbestemmelse og medbestemmelse i beslutninger om helsehjelp. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 6(1), 3-26. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-9553-2008-01-02>
- APSAC. (2019). *The Investigation and Determination of Suspected Psychological Maltreatment in Children and Adolescents*. The American Professional Society on the Abuse of Children. <https://apsac.org/wp-content/uploads/2023/05/APSAC-Guidelines-Psychological-Maltreatment-updated-2020-06-24.pdf>
- Augusti, E.-M. og Hafstad, G. S. (2020). Sammenhenger mellom opplevd kontroll fra foreldre og vold mot barn og ungdom. I A. Bredal, H. Eggebø og A. M. A. Eriksen (Red.), *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge* (s. 145-166). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.99.ch8>
- Backer, I. L. (2008). *Kommentarutgave til barnelova (2. utg.)*. Universitetsforlaget.
- Backer, I. L. (2009). *Juridika lovkommentar: Barnelova §§ 40 og 41*. Juridika. Ajourført 1. januar 2009.
- Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristofersen, L. B. og Hvinden, B. (Red.) (2024). *Barnevern i Norge 1990–2010: En longitudinell studie* (Rapport 9/2014). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5074>
- Bakketeig, E. og Dullum, J. (2019). *Forced Marriage Protection orders. Et egnet beskyttelsestiltak i norsk rett?* (Notat 5/2019). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/2885>
- Barneverns- og helsenemnda. (2023, 15. november). *Kriterier for å bli oppnevnt som fagkyndig medlem*. <https://www.bvhn.no/kriterier-for-aabli-oppnevnt-som-fagkyndig-medlem.6485270-573585.html>
- Bendiksen, L. L. R. (2008). *Barn i langvarige fosterhjems plasseringer – foreldreansvar og adopsjon*. Fagbokforlaget.
- Bendiksen, L. L. R. og Haugli, T. (2023). *Sentrale emner i barneretten* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Besson, S. og Kleber, E. (2019). Article 2: The Right to Non-Discrimination. I J. Tobin (Red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary* (s. 41-72). Oxford Commentaries on International Law.
- Bokmålsordboka. (2024). *Ære*. Språkrådet og Universitetet i Bergen. Hentet 02. april 2024 fra: <https://ordbokene.no/bm/%C3%A6re>
- Bredal, A. (2006). «Vi er jo en familie»: *arrangerte ekteskap, autonomi og fellesskap blant unge norsk-asiater*. Unipax.
- Bredal, A. (2011). *Mellom makt og avmakt – Om unge menn, tvangsekteskap, vold og kontroll* (Rapport 2011:4). Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/177457>
- Bredal, A. og Wærstad, T. L. (2014). *Gift, men ugift: Om utenomrettslige religiøse vigslor* (Rapport 2014:06). Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/2599700>
- Bredal, A. og Melby, E. R. (2018). *Sårbarhet og Styrke. Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll* (Rapport 9/2018). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5125>

- Bredal, A. (2020). Minoritetsnorske og majoritetsnorske kvinners erfaring med partnervold. I A. Bredal, H. Eggebø og A. M. A. Eriksen (Red.), *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge* (Kap. 3, s. 47-65). Cappelen Damm Akademisk.
- Bredal, A. (2022). Transnational Regimes of Family Violence: When Violence Against Women Crosses Borders. I H. Bows og B. Fileborn (Red.), *Geographies of Gender-based Violence. A Multi-Disciplinary Perspective* (s. 150-164). Bristol University Press. <https://hdl.handle.net/11250/3088281>
- Bouma, H., López, M. L., Knorth, E. og Grietens, H. (2016). *Briefing on the Dutch Child Protection System*. <https://www.projecthestia.com/wp-content/uploads/2015/03/POLICY-BRIEFING-NL.pdf>
- Chelaghma, A. (2022). Innvandrerkvinnens rettsikkerhet: En rettsdogmatisk, rettssosiologisk og rettspolitisk studie av den rettslige og faktiske posisjonen til innvandrerkvinner på familieinnvandring med ektefelle, med hovedvekt på utlendingsloven § 40 (3), § 53 (1) b og § 62. *Kvinneverettslig skriftserie nr. 111/2022*. https://www.jus.uio.no/ior/forskning/omrader/kvinneverett/publikasjoner/skriftserien/111_chelaghma.html
- Christiansen, S. T. G. (2022, 24. oktober). *Befolkningen i Norge*. Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/he/folkehelse/rapporten/samfunn/befolkningen/?term=#endringer-i-befolkningen>
- Dale, M. T. G. (2023). Utsatthet for partnervold som voksen. I M. T. G. Dale, H. F. Aakvaag og I. F. Strøm, E-M. Augusti. og A. D. Skauge (Red.), *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen* (Rapport nr. 1/2023). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- DAMVAD. (2014). *Utbredelse av kjønnslemlestelse i Norge. Registeranalyse*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. <https://www.nkvts.no/content/uploads/2015/08/utbredelse-av-kjønnslemlestelse-i-norge.pdf>
- Danner. (2021). *To år med strafbar psykisk vold – Erfaringer fra praktikerfeltet*. <https://danner.dk/sites/default/files/To%20a%CC%8A%r%20med%20strafbar%20psykisk%20vold.pdf>
- Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO), Walk Free og den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM). (2022). *Global Estimates of Modern Slavery – Forced Labour and Forced Marriage*.
- Dokkedahl, S., Kok, R. N., Murphy, S., Kristensen, T. R., Bech-Hansen, D. og Elklit, A. (2019). The psychological subtype of intimate partner violence and its effect on mental health: protocol for a systematic review and meta-analysis. *Systematic Reviews*, 8(1), 198. <https://doi.org/10.1186/s13643-019-1118-1>
- Dokkedahl, S., Kristensen, T. R., Murphy, S., og Elklit, A. (2021). The complex trauma of psychological violence: cross-sectional findings from a Cohort of four Danish Women Shelters. *European Journal of Psychotraumatology*, 12(1), artikkel 1863580. <https://doi.org/10.1080/20008198.2020.1863580>
- Dzamrija, M. T. (2019, 5. mars). *Slik definerer SSB innvandrere*. Statistisk sentralbyrå (SSB). <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/slik-definerer-ssb-innvandrere>
- Ejfestad, J. S., Falch, M. R. og Rüiber, T. C. (2023). *Barnevernssaker i domstol og nemnd*. Universitetsforlaget.
- Eggebø, H., Stubberud, E. og Karlstrøm, H. (2018). *Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge* (Rapport nr. 9/2018). Nordlandsforskning. https://www.nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/NF_9_2018.pdf
- Eggebø, H., Karlstrøm, H. og Stubberud, E. (2020). *Diskriminering og sosial ekskludering av skeive med innvandrerbakgrunn*. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 44(2), 132-151. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2020-02-04>
- Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. (2020). «Det var ikke bare ferie». *Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/06/Rapport-fra-ekspertgruppe-om-unge-som-etterlates-i-utlandet-mot-sin-vilje-Det-var-ikke-bare-ferie-2020.pdf>
- Eldbjørg, S., Linge, T. E. og Rasmussen, M. C. (2017). *Vergemålsloven og utlendingsloven kapittel 11 A med kommentarer*. Gyldendal juridisk.
- Elgvin, O., Bue, K. og Grønningsæter, A. B. (2014). *Åpne rom, lukkede rom: LHBT i etniske minoritetsgrupper* (Fafo-rapport 2014:49). <https://www.fafo.no/images/pub/2013/20326.pdf>
- Elholm, T., Madsen, L. L., Rahbæk, H. og Røn, J. (2022). *Kommenteret straffelov – Spesiell del*. Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Eriksen, A. M. A. (2019). Vold, overgrep og helseplager blant samer i Norge. I K. Johansen, P. Tovmo, I. Aslaksen, S. Møllersen og T. Ras-

- mussen (Red.), *Samiske tall forteller 12. Kommentert samisk statistikk 2019* (Rapport 1/2019). Samisk høgskole. <https://kudos.dfo.no/dokument/1850/samiske-tall-forteller-12-komentert-samisk-statistikk-2019-2020>
- Europarådet. (2023, 5. desember). *Chart of signatures and ratifications of Treaty 210*. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty-num=210>
- Fangen, K. og Thun, C. (2007). *Unge somaliske kvinner snakker om omskjæring*. *Sosiologi i dag*, 37(3-4), 107-141. <https://ojs.novus.no/index.php/SID/article/view/937>
- Ferrari de Carli, E. (2008). *Religion, juss og rettigheter: Om skilsmisse, polygami og shari'a-råd* (Rapport 2008:8). Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/177613>
- FNs avdeling for økonomiske og sosiale spørsmål. (2014). *Guidelines for producing statistics on violence against women – statistical surveys*. UN DESA. Statistics Division of the United Nations. https://unstats.un.org/unsd/gender/docs/guidelines_statistics_vaw.pdf
- FNs barnefond. (2024). *Female genital mutilation – A global concern: 2024 update*. UNICEF <https://data.unicef.org/resources/female-genital-mutilation-a-global-concern-2024/>
- Foreningen mot psykisk vold. (2024). *Historier*. Hentet 25. mars 2024 fra <https://horse-butterfly-7btj.squarespace.com/medlemshistorier>
- Fossanger, S. F., Fjellidalen, S. og Mohn, S. B. (2024). *Ofre for anmeldte lovbrudd (2017–2022) – Innvandrere oftere utsatt for vold og bedrageri*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/artikler/innvandrere-som-ofre-for-anmeldte-lovbrudd>
- Fosshagen, K. (2020). *Ære*. I *Store norske leksikon*. Hentet 25. mars 2024 fra <https://snl.no/%C3%A6re>
- Fredwall, K. K. (2021, 1. september). *Karnov lovkommentar: Vergemålsloven til vergemålsloven §§ 9 og 17*. Lovdata PRO. Ajourført 6. juni 2023.
- Friberg, J. H. (2019). *Konflikt, fellesskap og forandring. Foreldreskap og sosial kontroll i innvandrede familier fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka*. Cappelen Damm Akademisk. <https://press.nordicopenaccess.no/index.php/noasp/catalog/book/75>
- Friberg, J. H. og Bjørnset, M. (2019). *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll* (Fafø-rapport 2019:01). <https://www.fafø.no/images/pub/2019/20698.pdf>
- Friberg, J. H. og Sterri, E. B. (2023). *Sosial kontroll og integrasjon Betydningen av foreldreinvolvering og foreldrerestriksjoner i ungdomstiden for integreringsutfall i overgangen til voksenlivet* (Fafø-rapport 2023:14). <https://www.fafø.no/images/pub/2023/20850.pdf>
- Frøberg, T. (2010). Prinsippstyring av straffereettspolitikken. *Kritisk juss*, 36(1), 38-63. <https://doi.org/10.18261/ISSN2387-4546-2010-01-05>
- Frøberg, T. (2021). Jurisdiksjon over sammenhengende straffbare forhold. I P. E. Bergsjø, K. H. Kallerud, B.-E. R. Konow og A. Strandbakken (Red.), *Med ære og samvittighet: Festskrift til Magnus Matningsdal 70 år* (s. 85-94). Gyldendal.
- Gele, A. A., Kumar, B., Hjelde, K. og Sundby, J. (2012a). Attitudes towards female circumcision among Somali immigrants in Oslo: a qualitative study. *International Journal of women's Health*, 4, 7-17. <https://doi.org/10.2147/IJWH.S27577>
- Gele, A. A., Johansen, E. B. og Sundby, J. (2012b). When female circumcision comes to the West: Attitudes toward the practice among Somali Immigrants in Oslo. *BMC public health*, 12, artikkel 697. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-12-697>
- Gremmen, R. (2020). *Achterlating en huwelijksdwang: juridische mogelijkheden*. [etterlatelse og tvangsekteskap: lovlige muligheter]. <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/media-teksten/2020/09/25/achterlating-en-huwelijksdwang-juridische-mogelijkheden>
- Gröning, L. og Jacobsen, J. (2021). Styrket lovskrav – bare i Høyesterett? Et kritisk perspektiv på utviklingen i straffelovgivningen. I P. E. Bergsjø, K. H. Kallerud, B.-E. R. Konow og A. Strandbakken (Red.), *Med ære og samvittighet: Festskrift til Magnus Matningsdal 70 år* (s. 118-134). Gyldendal.
- Gröning, L. og Jacobsen, J. (2022, 11. juli). *Karnov lovkommentar: Straffeloven 2005 § 283*. Lovdata PRO. Ajourført 21. februar 2024.
- Gröning, L., Husabø, E. J. og Jacobsen, J. (2023). *Frihet, forbrytelse og straff: En systematisk fremstilling av norsk strafferett (3. utg.)*. Fagbokforlaget.
- Göller, I. H. (2020). *Begrepet negativ sosial kontroll i en juridisk kontekst*. Universitetet i Agder.
- Hafstad, G. S og Augusti, E.-M. (Red.). (2019). *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten. En nasjonal undersøkelse av ungdom i*

- alderen 12 til 16 år (Rapport 4/2019). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Hagland, B. (2019). Statens oppreisningsansvar ved menneskerettsbrudd. *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, 16(2), 67-99. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3378-2019-02-02>
- Haugen, G. M. D., Paulsen, V. og Caspersen, J. (2017). *Barnevernets arbeid med vold i minoritetsfamilier*. NTNU Samfunnsforskning.
- Haugsand, S. B. (2023). *Det strafferettslige vernet mot psykisk vold i nære relasjoner: Særlig etter straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Helgeland, G. (2024). *Juridika lovkommentar: Opplæringslova § 2-1*. Juridika. Ajourørt 1. mars 2024.
- Hjelpekilden. (2017). *Små sko, stor tro. Hvordan møte barn og unge som vokser opp i strenge religiøse miljøer?* Hentet 24. mars 2024 fra <https://stortro.no/wp-content/uploads/2020/10/Sm%C3%A5-sko-stor-tro.pdf>
- Hjelpekilden. (2022). *Når tro og barndom kolliderer – Erfaringsrapport om unge som blir ekskludert fra religiøse fellesskap*. Hentet fra <https://vondtro.no/>
- Hjelpekilden. (2023a). *Når tro og barndom kolliderer. Erfaringsrapport om unge som blir ekskludert fra religiøse fellesskap*. <https://vondtro.no/>
- Hjelpekilden. (2023b). *De utstøtte – erfaringsrapport om unge som blir ekskludert fra religiøse fellesskap*. <https://damnett.no/internal/rest/public/attachments/115927069>
- Holgersen, G. (2008). *Barnerett* (1. utg.). Høyskoleforlaget.
- Holmberg, T. S. (2020). Kategoriseringen av omsorgspersoners passivitet og utilstrekkelige motvirkning som medvirkning – er merkelappen adekvat? *Tidsskrift for strafferett*, 20(4), 402-422. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9537-2020-04-05>
- Holmboe, M. (2017). *Tale eller tie: Om plikt til å avverge alvorlige lovbrudd og uriktige domfellelser*. Gyldendal.
- Holmboe, M. (2019). Utvalgte høyesterettsavgjørelser i strafferett 2018. *Tidsskrift for strafferett*, 19(1), 54-84. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9537-2019-01-04>
- Holmboe, M. (2020, 25. oktober). *Merknad til straffeloven § 196*. Lovdata PRO.
- Holmboe, M. (2022). *Taushets- og opplysningsplikt i helsesektoren – menneskerettighet mot menneskerettighet*. I H. S. Aasen og M. K. Bahus (Red.), *Menneskerettigheter i helse- og omsorgstjenesten* (s. 96-121). Universitetsforlaget.
- Holmboe, M. (2024, 16. februar). *Merknad til ekteskapsloven § 16*. Lovdata PRO.
- Holter, K. (2022, 13. november). *Karnov kommentar: Straffeloven 2005 § 254*. Lovdata PRO.
- Husabø, E. J. (1994). *Rett til sjølvvalt livsavslutning?* Ad Notam Gyldendal.
- Husabø, E. J. (1999). *Straffansvarets periferi: medverking, forsøk, førebuing*. Universitetsforlaget.
- Husabø, E. J. (2022). *Karnov lovkommentar: Straffeloven 2005 § 77*. Lovdata PRO. Ajourført 29. november 2023.
- Husabø, E. J. (2023, 25. september). *Karnov lovkommentar: Straffeloven 2005 § 14*. Lovdata PRO.
- Husabø, E. J. (2023, 29. november). *Karnov lovkommentar: Straffeloven 2005 § 79*. Lovdata PRO.
- Høydal, M. H og Skjømming, J. P. (2020). *Barns rett til beskyttelse mot psykisk vold i trossamfunn: En vurdering av den nye trossamfunnsloven i lys av barns rett til beskyttelse mot psykisk vold og trossamfunns rett til religionsfrihet* [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO Vitnearkiv. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-87336>
- Idriss, M. M. (2017). Not domestic violence or cultural tradition: is honour-based violence distinct from domestic violence? *Journal of Social Welfare and Family Law*, 39(1), 3-21. <https://doi.org/10.1080/09649069.2016.1272755>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2022). *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold: Tallrapportering for IMD is minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere sitt arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*. <https://www.imdi.no/contentassets/ca58a7ef64ee49f09a5eb84bcc62cfb8/frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aeresrelatert-vold-0623.pdf>
- Isdal, P. (2018). *Meningen med volden* (2. utg.). Kommuneforlaget.
- Jacobsen, J. (2019). *Valdtektsstraffebudet. Gjeldende rett og spørsmålet om reform*. Fagbokforlaget.
- Jämställdhetsmyndigheten (2022) *Bortförda barn och unga: Delredovisning av uppdraget att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse* (2022:25). <https://jamstalldetsmyndigheten.se/aktuellt/publikationer/bortforda-barn-och-unga/>
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd: Slutredovisning*

- av oppdrag att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse (2023:15). <https://jamstalldhetsmyndigheten.se/aktuellt/publikationer/nar-barn-tvings-ta-ansvar-for-sitt-eget-skydd/>
- Johansson, S., Trost, H., Träskman, P. O. og Wennberg, S. (2019). *Brottsbalken – En kommentar Del II (13-24 kap.) Brotten mot allmänheten och staten m.m.* Nordstedts Juridik.
- Jussbuss. (2018). *Praktisering av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.* <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2018/12/Rapport-fra-Jussbuss-om-praktiseringen-av-utlendingsloven-%C2%A7-53-f%C3%B8rste-ledd-bokstav-b-2018.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021). *Frihet fra vold: Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024.*
- Jørgensen, H. og van der Weele, J. (2009). Vold i storfamiliekontekst – erfaringer fra Alternativ til Vold. I K. Eide, N. A. Qureshi og Ha. Vike (Red.), *Over profesjonelle barrierer – et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge* (Kap. 3, s. 58-78). Gyldendal Akademisk.
- Keiserud, E, Særther, K. E., Holmboe, M., Jahre, H.-P., Matningsdal, M. og Smørdal, J. G. (2024). *Juridka lovkommentar: Straffeprosessloven.* Juridika. Ajourført 1. januar 2024.
- Kjelby, G. og Øyen, Ø. (2020.) Straffansvar for medvirkning ved utilstrekkelig motvirkning – hva er rettsstilstanden ved brudd på omsorgsplikter overfor barn? *Tidsskrift for strafferett*, 20(4), 384-401. <https://hdl.handle.net/11250/2755797>
- Kjellemo, S. (2022). *Statens positive plikter til å beskytte mot vold i nære relasjoner: EMDs Storkammerdom i saken Kurt v. Austria.* Lovdata Pro (LD-2022-1). <https://lovdata.no/dokument/JUS/kjellemo-s-2022-01>
- Kjørholt, E.S. (2020). Prinsippet om barnets rett til liv, overlevelse og optimal utvikling. I N. Høstmælingen, E. S. Kjørholt og K. Sandberg (Red.), *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge* (4. utg., s. 79-97). Universitetsforlaget.
- Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. (2018). *Årsrapport 2017.* Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).
- Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. (2019). *Årsrapport 2018.* Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).
- Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. (2022). *Årsrapport 2021.* Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).
- Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. (2023). *Årsrapport 2022.* Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).
- Köhler-Olsen, J. (2011). *Barnets rett til selvbestemmelse i forhold til religiøse normer* [doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo. <https://www.jus.uio.no/ior/forskning/publikasjoner/skriftserien/dokumenter/nr-9-2012-kohler-olsen.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold 2021–2024* (handlingsplan).
- Kvalø, K. K. (2021, 26. oktober). *Karnov lovkommentar: Barnekonvensjonen artikkel 10.* Lovdata Pro.
- Kvisberg, T. (2019). Barnebeskyttelseskonvensjonen, Haagkonvensjonen 1996. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige*, 17(1), 89-108. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9553-2019-01-05>
- Landinfo. (2022, 10 mars). *Temanotat Irak.: Ære og æresrelatert vold.* <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2022/03/Temanotat-Irak-AEre-og-aeresrelatert-vold-10032022-1.pdf>
- Larsen, K. M. (2020). Utreiseforbudet for helsepersonell under covid-19-krisen: Grunnlovsstridig forskrift eller uhensiktsmessig grunnlovsbestemmelse? *Lov og Rett*, 59(09), 549-565, <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2020-09-04>
- Larsen, K. M. (2021). § 106. I O. Mestad og D. Michalsen (Red), *Grunnloven: historisk lovkommentarutgave 1814–2020.* Universitetsforlaget.
- Lassen, R. (2023, 12. april). *Karnov lovkommentar: barnevernsloven §§ 5-6 og 6-6.* Lovdata Pro. Ajourført 6. mai 2024.
- Lidén, H. (2005). *Transnasjonale serieekteskap – Art, omfang og kompleksitet.* Institutt for samfunnsforskning. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xm-lui/bitstream/handle/11250/177471/R_2005_11.pdf?sequence=3
- Lidén, H., Bredal, A., og Reisel, L. (2014). *Transnasjonal oppvekst – om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn* (Rapport 2014: 05). Institutt for samfunnsforskning Oslo.
- Lidén, H., Bredal, A. og Hegstad, E. (2015a). *Framgang. Andre delrapport i følgeevaluerin-*

- gen av handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016 (Rapport 2015:10). Institutt for samfunnsforskning,
- Lidén, H., Bredal, A., Pedersen, A. W., Igesund, S. og Staver, A. (2015b). *Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket* (Rapport 2015:04). Institutt for samfunnsforskning,
- Lidén, H. og Bredal, A. (2017). *Fra særtiltak til ordinær innsats Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet* (Rapport 2017:1). Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H. (2022). *Barn, menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer* (Rapport 2022:10). Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H., Damsa, D., Brekke, J-P. og Hoen, M. F. (2024a). *Trøblete utenlandsopphold. Barn og unge voksne tilbakeholdt i utlandet: fenomenforståelse og oppfølging* (Rapport 2024:4). Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H., Evertsen, K., Brekke, J-P. og Hoen, M. F. (2024b). *Kvinner og deres barn tilbakeholdt i utlandet. Fenomenforståelse og mulig bistand* (Rapport 2024:4). Institutt for samfunnsforskning.
- Lien, I-L. (2017). *Politiets arbeid med kjønnslemlestelse. En systemteoretisk analyse* (Rapport nr. 6 2017). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. https://www.nkvts.no/content/uploads/2017/08/NKVTS_Rapport_6_2017_Politiet-arbeid.pdf
- Liversage, A. og Petersen, S. (2020). *Etniske minoritetskvinner og skilsmisse: med fokus på muslimske praksisser*. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. <https://www.vive.dk/media/pure/lxm7p5xd/3736328>
- Martnes, M. (2020). Har myndighetene plikt til å hjelpe norske barn i Syria til Norge? *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 18(1), 42-59. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9553-2020-01-0>
- Matningsdal, M. (2024). *Juridika lovkommentar: Straffeloven 2005 § 254*. Juridika. Ajourført 1. januar 2024.
- Mestre i Mestre, R. M. og Johnsdotter, S. (2019). Court cases, cultural expertise, and «female genital mutilation» in Europe. *Cultural Expertise and Socio-Legal Studies: Special Issue Studies in Law, Politics, and Society*, 78(95), 95-112. DOI: <https://doi.org/10.1108/S1059-433720190000078006>
- Moldenæs, F. F. (2019). *Voldsutsattes minoritetskvinner rettsikkerhet i Norge* [Masteroppgave]. Universitetet i Tromsø. <https://hdl.handle.net/10037/18203>
- Moldenæs, F. F. (2020). Voldsutsatte minoritetskvinner rettsikkerhet i Norge. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 18(02), 94-107. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9553-2020-02-02>
- Mossige, S. og Stefansen, K. (2016). *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007-2015* (NOVA Rapport 5/2016). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. <https://oda.oslo.met.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5104>
- Mæhle, S. S. (2019). Straffeloven §§ 282 og 283 som verdimarkør. I M. Matningsdal og A. Strandbakken (Red.), *Integritet og ære: festschrift til Henry John Møeland* (s. 120-142). Gyldendal.
- Mølbak, M. og Jørgensen, C. S. (2022). Psykisk vold inden for lovens rammer – muligheter og begrænsninger i retliggjørelsen af psykisk vold. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 109(2), 328-347. DOI: <https://doi.org/10.7146/ntfk.v109i2.132401>
- Nadim, M. og Orupabo, J. (2014). *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold: Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet* (Rapport 2014:13). Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2389283>
- Nielsen, A. K. (2015). *Fengselet som blir kalt kjærlighet: en kvalitativ studie av avhoppere fra sekter* [Masteroppgave]. MF vitenskapelig høyskole. <http://hdl.handle.net/11250/300091>
- Nielsen, L. D. (2019). Psykisk vold – straffelovens § 243. *Juristen nr. 3* (s. 109-119).
- Norsk institusjon for menneskerettigheter. (2022). *Skriftlig innspill til Stortings-familie- og kulturkomité om behov for styrking av barns muligheter til å klage over brudd på sine rettigheter*. Behov for styrking av barns klagemuligheter – Norges institusjon for menneskerettigheter (nhri.no)
- NKVTS. (2018a). *Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*. Hentet 9. april 2024 fra <https://voldsveileder.nkvts.no/hva-er-vold-naere-relasjoner/>
- NKVTS. (2018b). *Tegn på økonomisk vold*. Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner. Hentet 9. april 2024 fra: <https://voldsveileder.nkvts.no/innhold/vold-og-overgrep-mot-voksne-og-eldre/risikofaktorer-tegn-vold/tegn-pa-okonomisk-vold/>

- NKVTS. (2018c). *Helsekonsekvenser. Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*. Hentet 9. april 2024 fra <https://voldsveileder.nkvts.no/innhold/vold-og-overgrep-mot-voksne-og-eldre/hva-er-vold-naere-relasjoner/helsekonsekvenser/>
- NKVTS. (2021). *Konsekvenser og ettervirkninger av psykisk vold*. Hentet 25. mars 2024 fra <https://dinutvei.no/vold-i-naere-relasjoner/konsekvenser-psykisk-vold/>
- NKVTS. (2022). *Digital vold. Din utvei*. Hentet 25. mars 2024 fra <https://dinutvei.no/digital-vold/hva-er-digital-vold/>
- NKVTS. (2024a). *Ulike typer kjønnslemlestelse*. Veiviseren om kjønnslemlestelse: Veiledning om jenter og kvinner i risikoen, og de som allerede har blitt utsatt. Hentet 9. april 2024 fra: <https://kjonnslemlestelse.nkvts.no/innhold/hva-er-kjonnslemlestelse/>
- NKVTS. (2024b). *Begrunnelser for kjønnslemlestelse*. Veiviseren om kjønnslemlestelse: Veiledning om jenter og kvinner i risikoen, og de som allerede har blitt utsatt. Hentet 9. april 2024 fra: <https://kjonnslemlestelse.nkvts.no/innhold/praktisering-av-kjonnslemlestelse/begrunnelser-for-kjonnslemlestelse/>
- NKVTS. (2024c). *Helsekonsekvenser og komplikasjoner*. Veiviseren om kjønnslemlestelse: Veiledning om jenter og kvinner i risikoen, og de som allerede har blitt utsatt. Hentet 9. april 2024 fra: <https://kjonnslemlestelse.nkvts.no/innhold/helsekonsekvenser-og-komplikasjoner/>
- Ohnstad, B. og Gudheim, Y. (2019). *Meldeplikt til barnevernet: er det nok å være bekymret?* Ordskifte forlag.
- Oslo Economics. (2019). *Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje* (Rapport 2019:30). <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2020/01/Oslo-Economics-2019-Etterlatte-barn-i-utlandet.pdf>
- Ottosen, M. H., Fredriksen, S. og Henze-Pedersen, S. (2020). *Psykisk vold mod børn i hjemmet: Et vidensgrunnlag* (VIVE). Det nasjonale forsknings- og analysecenter for Velfærd. <https://www.vive.dk/media/pure/kx058rzl/3738979>
- Proba samfunnsanalyse. (2021). *Omfang av negativ sosial kontroll* (Rapport 2021:10). <https://proba.no/rapport/omfang-av-negativ-sosial-kontroll/>
- Proba samfunnsanalyse. (2022). *Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold gjennom sosiale medier* (Rapport 2022:14). <https://www.imdi.no/contentassets/a6cf78b4f36743128344428a6-baa2b42/probarapport-2022-20-negativ-sosial-kontroll-gjennom-sosiale-medier.pdf>
- Proba samfunnsanalyse. (2023). *Evaluering av Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll* (Rapport 2023:1). <https://proba.no/rapport/evaluering-av-kompetanseteamet-mot-tvangsekteskap-kjonnslemlestelse-og-negativ-sosial-kontroll/>
- Rein, M. (2023, 17. juli). *Karnov lovkommentar: Passloven § 4*. Lovdata PRO. Ajourført 18. juli 2023.
- Roxin, C. (2006). *Strafrecht: allgemeiner Tell*. Beck.
- RVTS Øst. (2024). *Hva er negativ sosial kontroll?* Hentet 22. mars 2020 fra <https://rettentil.no/voldens-psykologi/kultur>
- Røstad, H. (1993). Strafferettens lære om konkurrans. *Jussens venner*, 28(1), 1-35. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3126-1993-01-01>
- Stark, E. (2007). *Coercive control: The entrapment of women in personal life*. Oxford University Press.
- Schneider, J. (2021, 27. januar). *Der skal 34 underretninger til, før et barn med mellemostlig baggrund bliver anbragt: «Det her er alvorligt»*, Berlingske, Politik, <https://www.berlingske.dk/politik/der-skal-34-underretninger-til-foer-et-barn-med-mellemostlig-baggrund>
- Skoglund, A., Sveinall, A. T., Paulsen, M., og Lien, I. L. (2008). *Religiøse grupper og bruddprosesser: Kunnskapsstatus, erfaringer og hjelpebehov* (Rapport 3/2008). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Smette, I., Hyggen, C. og Bredal, A. (2021). *Foreldrerestriksjoner blant minoritetsungdom: omfang og mønstre i og utenfor skolen*. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 61(1), 5-26. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2021-01-01>
- Smith, L. og Lødrup, P. (2006). *Barn og foreldre* (7. utg.). Gyldendal akademisk.
- Social- og Ældreministeriet. (2021). *Velfærdspolitisk Analyse nr. 21*. https://sm.dk/Media/637716220168249407/VPA_Underretninger_og_sociale_foranstaltninger_herkomst_t.pdf
- Socialstyrelsen. (2023). *LVU: Handbok för socialtjänsten*. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/handbocker-juridisk-handbok/2023-12-8859.pdf>
- Solheim, S. H. (2019). Rettsanvendelsesprosessen på EMK-rettens område. I A. P. Høgberg og J. Ø. Sunde (Red.), *Juridisk metode og tenkemåte*. (s. 360-385). Universitetsforlaget.

- Spurkland, K. (2023, 22. februar). *Karnov lovkommentar: Straffeloven 2005 § 196*. Lovdata PRO.
- Stang, E. G. (2023, 24. mars). *Karnov lovkommentar: Barnevernsloven § 13-2*. Lovdata Pro. Ajourført 6. mai 2024.
- Stang, E. G og Sandberg, K. (2023). *Barnevernsrett*. Universitetsforlaget.
- Statistisk sentralbyrå. (2024, 7. mars). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-og-norskfodte-med-innvandrereforeldre>
- Stein, M. og Munro, E. (Red.). (2008). *The transition to adulthood for young people leaving public care: International comparisons and perspectives*. Jessica Kingsley Publishers.
- Strand, V. B. (2020). Interpreting the ECHR in its normative environment: interaction between the ECHR, the UN convention on the elimination of all forms of discrimination against women and the UN convention on the rights of the child. *The international journal of human rights*, 24(7), 979-992. <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1574423>
- Stubberud, E. og Eggebø, H. (2020). Voldsutsatt- het blant skeive med innvandrerbakgrunn. I A. Bredal, A., Eggebø, H. og Eriksen, A. M. A. (Red.), *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge* (s. 107-125). Cappelen Damm Akademisk.
- Støren, K. S. og Rønning, E. (2021). *Livskvalitet i Norge 2021*. Statistisk sentralbyrå.
- Thoresen, S., Myhre, M., Wentzel-Larsen, T., Aakvaag, H. F. og Hjemdal, O. K. (2015). Violence against children, later victimisation, and mental health: a cross-sectional study of the general Norwegian population. *European Journal of Psychotraumatology*, 6(1), Artikkel 26259. <https://doi.org/10.3402/ejpt.v6.26259>
- Tobin, J. (Red.). (2019). *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*. Oxford Commentaries on International Law.
- Uglevik, T. (2019). *Sosial kontroll*. Universitetsforlaget.
- Vatnar, S. K. B., Leer-Salvesen, K. og Bjørkly, S. (2019). Mandatory Reporting of Intimate Partner Violence: A Mixed Methods Systematic Review. *Trauma, Violence, & Abuse*, 22(4), 1-21. <https://doi.org/10.1177/1524838019869102>
- Verdens helseorganisasjon. (1999). *Report of the Consultation on child abuse prevention*. <https://iris.who.int/handle/10665/65900>
- Verdens helseorganisasjon. (2002). *The World Health Report 2002: Reducing risks, Promoting Healthy Life*. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42510/WHR_2002.pdf?sequence=1
- Verdens helseorganisasjon. (2012). *Understanding and Addressing Violence Against Women: Intimate Partner Violence*. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/77432/WHO_RHR_12.36_eng.pdf?sequence=1
- Verdens helseorganisasjon. (2018). *Care of girls & women living with female genital mutilation: A clinical handbook*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241513913>
- Verdens helseorganisasjon. (2022). *Responding to child maltreatment: a clinical handbook for health professionals*. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/361272/9789240048737-eng.pdf?sequence=1>
- Walk Free. (2020). *Stacked odds*. Minderoo Foundation. https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/stacked-odds_201008_fn1_lr.pdf/
- Wikan, U. (2008). *Om ære*. Pax forlag.
- Wolfe, D. A. og McIsaac, C. (2011). *Distinguishing between poor/dysfunctional parenting and child emotional maltreatment*. *Child Abuse & Neglect*, 35(10), 802-813. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2010.12.009>
- Wærstad, T. L. (2017). *Protecting Muslim Minority Women's Human Rights at Divorce: Application of the Protection against Discrimination Guarantee in Norwegian Domestic Law, Private International law and Human Rights Law*. Nomos.
- Ziyada, M. M, Norberg-Schulz, M. og Johansen, R. E. B. (2016). *Estimating the magnitude of female genital mutilation/cutting in Norway: an extrapolation mode*. *BMC Public Health*, 16(110). <https://doi.org/10.1186/s12889-016-2794-6>
- Ørum, I. L. (2023). Hva med kjærestene?: Oppfyller Norge plikten til å kriminalisere mishandling av kjærester etter Istanbulkonvensjonen? *Tidsskrift for strafferett*, 23(3), 185-207. <https://doi.org/10.18261/strafferett.23.3.1>
- Østberg, S., Ahmad, S., Døving, C. A., Var der Kooij, K. S., Storeng, M., Aarsæther, F. (2006). *Skolegang i Pakistan – barn med innvandrerbakgrunn som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland*. Høgskolen i Oslo.
- Øverli, I. T. (2020). *På utrygg grunn: Barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet ved plassering* (Rapport 10/2020). Veferdsforskningsinstituttet NOVA. Oslomet – Storbyuniversitet.

Øyen, Ø. (2019). Er gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner hensiktsmessig utformet? *Lov og Rett*, 58(9), 525-526. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2019-09-01>

Norske lover

Lov 17. mai 1814 (Grunnloven).

Lov 20. juni 1891 nr. 1 om Indskrænkning i Anvendelse av legemlig Revselse.

Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 om straff (straffeloven 1902). [opphevet].

Lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven).

Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven). [opphevet].

Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven).

Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova).

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

Lov 8. juli 1988 nr. 72 om anerkjennelse og fullbyrding av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar m v og om tilbakelevering av barn (barnebortføringsloven).

Lov 17. juli 1988 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova).

Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). [opphevet].

Lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven).

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) [opphevet].

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

Lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse (kjønnslemlestelsesloven). [opphevet].

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

Lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven).

Lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (passloven).

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).

Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven).

Lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) [(SIS-loven).

Lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven).

Lov 07. juni 2002 nr. 19 om personnavn (navneloven).

Lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Lov 01. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).

Lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova).

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

Lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålloven).

Lov 6. juni 2014 nr. 19 om stans i utbetalinga av offentlege ytingar og barnebidrag når ein av foreldra har borført eit barn til utlandet.

Lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven).

Lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenrikstjenesten (utenrikstjenesteloven).

Lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven).

Lov 4. september 2015 nr. 85 om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (lov om Haagkonvensjonen 1996).

Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven).

Lov 17. juni 2016 nr. 46 om endring av juridisk kjønn.

Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven).

- Lov 11. juni 2021 nr. 79 om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven).
 Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven).
 Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Norske forskrifter

- Forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) [opphevet].
 Forskrift 03. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v. (salærforskriften).
 Forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften).
 Forskrift 12. desember 2005 nr. 1443 til lov om fri rettshjelp (rettshjelpsforskriften).
 Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova (opplæringsforskriften).
 Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1289 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).
 Forskrift 1. juli 2015 nr. 847 om stans stans i utbetalinga av offentlege ytingar og barnebidrag når ein av foreldra har borført eit barn til utlandet.
 Forskrift 9. oktober 2020 nr. 2012 om pass og nasjonalt ID-kort (pass- og ID-kortforskriften).
 Forskrift 15. desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven (integreringsforskriften).
 Forskrift 18. desember 2020 nr. 2826 om tildeling og tilbaketreking av vigselsrett i tros- og livssynssamfunn (forskrift om vigselsrett i tros- og livssynssamfunn).

Norges offentlige utredninger (NOU)

- NOU 1977: 35 *Lov om barn og foreldre (barneloven)*.
 NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter*.
 NOU 2002: 4 *Ny straffelov – Straffelovkommisjonens delutredning VII*.
 NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*.
 NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold– Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*.
 NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov*.
 NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*.

- NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvisiter, barnevernsaker og utlendingsaker*.
 NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*.
 NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*.
 NOU 2019: 26 *Rusreform – fra straff til hjelp*.
 NOU 2020: 4 *Straffelovrådets utredning nr. 1 – Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper*.
 NOU 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)*.
 NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste*.
 NOU 2020: 17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning*.
 NOU 2022: 21 *Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten – Forslag til reform av straffeloven kapittel 26*.
 NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid*.
 NOU 2023: 24: *Med barnet hele vegen – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*.
 NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*.

Proposisjoner

- Ot.prp. nr. 41 (1954) *Om endringer i den almindelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 m.v.*
 Ot.prp. nr. 3 (1976–77) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)*.
 Ot.prp. nr. 35 (1979–80) *Om lov om fri rettshjelp*.
 Ot.prp. nr. 62 (1979–80) *Om lov om barn og foreldre (barneloven)*.
 Ot.prp. nr. 28 (1990–91) *Om lov om ekteskap*.
 Ot.prp. nr. 44 (1991–92) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*.
 Ot.prp. nr. 44 (1993–94) *Om lov om endringer i lov 4 juli 1991 nr 47 om ekteskap*.
 Ot.prp. nr. 50 (1994–95) *Om lov om forbud mot kjønnslemlestelse (omskjæring av kvinner)*.
 Ot.prp. nr. 36 (1996–97) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.
 Ot.prp. nr. 56 (1996–97) *Om lov om endringer i lov 8. april 1981 nr 7 om barn og foreldre (barnelova)*.
 Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.
 Ot.prp. nr. 3 (1998–99) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*.
 Ot.prp. nr. 64 (1998–99) *Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven mv. (etterforskningsmetoder mv.)*.

- Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) m.m.*
- Ot.prp. nr. 107 (2000–2001) *Om lov om utenriktjenesten.*
- Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) *Om lov om endringer i straffelova mv. (styrka innsats mot tvangsekteskap mv.).*
- Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.).*
- Ot.prp. nr. 103 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapslova) m.m.*
- Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven).*
- Ot.prp. nr. 91 (2003–2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m.*
- Ot.prp. nr. 109 (2004–2005) *Om lov om endringer i utlendingsloven (beskyttelse mot tvangsekteskap og mishandling i ekteskap og vern av utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår mv.)*
- Ot.prp. nr. 100 (2005–2006) *Om lov om endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven mv. (tiltak for å forhindre tvangsekteskap mv.).*
- Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) *Om lov om oppheving av løsgjengerloven og om endringer i straffeloven mv. (eget straffebud mot vold i nære relasjoner mv.).*
- Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).*
- Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet).*
- Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) *Om lov om endringer i lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven).*
- Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning).*
- Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) *Om lov om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.*
- Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) *Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnekongresskonvensjonen).*
- Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) *Om lov om vergemål (vergemålsloven).*
- Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnelova mv. (flytting, delt bosted, samvær, vold mv.).*
- Prop. 116 L (2009–2010) *Endringer i domstolloven (ekstraordinære valg til lekdommerutvalgene m.m.) og straffeloven 1902 (avvergingsplikt).*
- Prop. 105 L (2010–2011) *Endringer i straffeprosesslova mv. (etterforskningsplikt mv.).*
- Prop. 46 L (2011–2012) *Endringer i straffelova mv. (internasjonal barne bortføring mv.).*
- Prop. 46 L (2012–2013) *Endringer i vergemålsloven mv.*
- Prop. 131 L (2012–2013) *Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.).*
- Prop. 11 L (2014–2015) *Lov om utenriktjenesten (utenriktjenesteloven).*
- Prop. 64 L (2014–2015) *Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsettingslov).*
- 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.*
- Prop. 112 L (2014–2015) *Endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner).*
- Prop. 42 L (2015–2016) *Endringer i straffeloven og straffeprosessloven (personforfølgelse, forberedelse til tvangsekteskap mv.).*
- Prop. 72 L (2015–2016) *Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.).*
- Prop. 90 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II).*
- Prop. 35 L (2016–2017) *Endringer i passloven og ID-kortloven (nektelse av reisedokumenter).*
- Prop. 66 S (2016–2017) *Samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.*
- Prop. 79 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.).*
- Prop. 167 L (2016–2017) *Endringer i barnelova og straffeloven mv. (bedre rettsvern for barn mot vold og overgrep).*
- Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre).*
- Prop. 38 S (2017–2018) *Samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 25. oktober 2007*

- om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk.*
- Prop. 49 L (2017–2018) *Endringer i ekteskapsloven (absolutt 18-årsgrense for å inngå ekteskap i Norge).*
- Prop. 68 L (2017–2018) *Endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningstatus mv.).*
- Prop. 126 L (2018–2019) *Endringer i passloven og ID-kortloven (utstedelse og nektelse av reisedokumenter til mindreårige mv.).*
- Prop. 130 L (2018–2019) *Om lov om tros- og livsynssamfunn (trossamfunnsloven).*
- Prop. 40 L (2019–2020) *Endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til utvisning m.m.).*
- Prop. 84 L (2019–2020) *Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.).*
- Prop. 66 L (2019–2020) *Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.).*
- Prop. 89 L (2019–2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).*
- Prop. 92 L (2020–2021) *Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og straffeloven m.m. (rusreform – opphevelse av straffansvar m.m.).*
- Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven.*
- Prop. 135 L (2020–2021) *Endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.).*
- Prop. 156 L (2020–2021) *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven).*
- Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling).*
- Prop. 238 L (2020–2021) *Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven).*
- Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).*
- Prop. 64 L (2022–2023) *Endringer i barnevernsloven m.m. (formidling av opplysninger, meldinger om ufødte barn, politiattest).*
- Prop. 124 L (2022–2023) *Endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving).*
- Prop. 132 L (2022–2023) *Endringer i straffeloven (konverteringsterapi).*
- Prop. 99 L (2023–2024) *Endringer i ekteskapsloven (forbud mot ekteskap mellom nære slektninger).*
- Prop. 36 S (2023–2024) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle.*

Innstillinger

- Innst. O. III (1955) *Tilråding fra justiskomiteen om endringer i den almindelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 m. v. (Ot.prp. nr. 41. (1954)).*
- Innst. O. nr. 30 (1980–81) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om barn og foreldre (barnelova) (Ot.prp. nr. 62 (1979–80)).*
- Innst. O. nr. 106 (2002–2003) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffelova mv. (styrka innsats mot tvangsekteskap mv.).*
- Innst. O. nr. 42 (2007–2008) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om utlendingsadgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).*
- Innst. 186 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV.*
- Innst. 301 S (2016–2017) *Innstilling fra justiskomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.*
- Innst. 41 L (2020–2021) *Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern mv.).*
- Innst. 179 S (2021–2022) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om representantforslag om å sikre barn individuell klagerett etter barnekonvensjonen.*
- Innst. 207 L (2020–2021) *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag om endringer i straffelovens regler om tvangsinngåelse av religiøse ekteskap.*
- Innst. 460 L (2020–2021) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.).*
- Innst. 207 S (2022–2023) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om representantforslag om å sikre forsvarlige barnevernstjenester.*
- Lovvedtak 147 (2020–2021) *Vedtak til lov om endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.).*

Meldinger til Stortinget

- Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet.*
Meld. St. 39 (2015–2016) *Individklageordningene til FN's konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnets rettigheter og rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.*

Stortingsdokumenter

- Dokument 8:122 (2002–2003) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Signe Øye, Karin Andersen, Magnhild Meltveit Kleppa, Anita Apelthun Sæle, Kari Lise Holmberg og Per Sandberg om lov om endring i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (Tiltak for å sikre kjønnes like formelle rett til skilsmisse). Stortinget.*
Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.*
Dokument 3:8 (2021–2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner.* Riksrevisjonen.
Dokument 8: 22 S (2022–2023) *Representantforslag om å sikre forsvarlige barnevernstjenester. Stortinget.*
Dokument nr. 15: 1187 (2023–2024) *Skriftlig spørsmål fra Abid Raja (V) til justis- og beredskapsministeren.* Stortinget.

Norsk rettspraksis

Høyesterett

- Rt. 1952 s. 989
Rt. 1958 s. 479
Rt. 1969 s. 960
Rt. 1983 s. 1004
Rt. 1984 s. 1146
Rt. 1986 s. 362
Rt. 1987 s. 1318
Rt. 1991 s. 1463
Rt. 1992 s. 445
Rt. 1994 s. 974
Rt. 1994 s. 1392
Rt. 1995 s. 803
Rt. 1996 s. 226
Rt. 1997 s. 1821
Rt. 1998 s. 1638
Rt. 1999 s. 26
Rt. 2001 s. 672
Rt. 2002 s. 78
Rt. 2002 s. 1707
Rt. 2004 s. 750

- Rt. 2005 s. 463
Rt. 2005 s. 929
Rt. 2005 s. 1567
Rt. 2005 s. 1628
Rt. 2005 s. 1651
Rt. 2006 s. 140
Rt. 2008 s. 867
HR-2009-976-A
Rt. 2010 s. 129
Rt. 2010 s. 669
Rt. 2010 s. 845
Rt. 2010 s. 949
HR-2011-94-A/Rt. 2011 s. 34
Rt. 2011 s. 1127
Rt. 2011 s. 1317
Rt. 2011 s. 1412
Rt. 2012 s. 835
Rt. 2013 s. 329
Rt. 2013 s. 588
Rt. 2013 s. 734
Rt. 2013 s. 879
Rt. 2014 s. 205
Rt. 2014 s. 466
Rt. 2014 s. 669
Rt. 2014 s. 695
Rt. 2014 s. 1009
Rt. 2014 s. 1105
Rt. 2015 s. 93
Rt. 2015 s. 155
HR-2015-2524-P/Rt. 2015 s. 1388/
HR-2016-540-U
HR-2016-1309-U
HR-2016-1458-A
HR-2016-1286-A
HR-2016-2262-A
HR-2016-2345-A
HR-2016-2554-P
HR-2016-2591-A
HR-2017-128-U
HR-2017-667-A
HR-2017-874-A
HR-2017-1124-A
HR-2017-1792-U
HR-2017-1947-A
HR-2017-2015-A
HR-2017-2376-A
HR-2017-2415-A
HR-2018-104-A
HR-2018-112-A
HR-2018-390-A
HR-2018-699-A
HR-2018-2043-A
HR-2018-2044-A
HR-2018-2096-A
HR-2018-2133-A

HR-2019-358-U
 HR-2019-440-A
 HR-2019-561-A
 HR-2019-563-A
 HR-2019-621-A
 HR-2019-1436-U
 HR-2019-1468-U
 HR-2019-1644-A
 HR-2019-1675-A
 HR-2019-1787-A
 HR-2019-1922-A
 HR-2019-1936-U
 HR-2019-2205-A
 HR-2019-2286-A.
 HR-2020-661-S
 HR-2020-662-S
 HR-2020-663-S
 HR-2020-955-A
 HR-2020-1343-A
 HR-2020-1345-A
 HR-2020-2019-A
 HR-2020-2136-A
 HR-2020-2137-A
 HR-2021-474-A
 HR-2021-475-A
 HR-2021-476-A
 HR-2021-580-A
 HR-2021-847-A
 HR-2021-879-U
 HR-2021-1345-A
 HR-2021-1378-U
 HR-2021-1453-S
 HR-2021-2145-A
 HR-2022-87-U
 HR-2022-207-A
 HR-2022-731-A
 HR-2022-981-A
 HR-2022-1843-A
 HR-2022-1932-U
 HR-2022-2329-A

Underrettene

LB-2008-56024
 LB-2012-116152
 LB-2014-110471-2
 LG-2015-65106
 LH-2015-63490
 LE-2015-143577
 LH-2015-156011
 LH-2016-48433
 LB-2016-116118-2
 LB-2017-149462
 LE-2017-68515

LH-2017-45202
 LH-2017-16937
 LB-2018-48002
 LE-2018-88575
 LH-2018-156876
 LB-2019-2156
 LF-2019-63144
 LF-2019-105361
 LB-2020-35409
 LB-2020-70447
 LA-2020-106948
 LB-2020-141535
 LF-2020-170749
 LE-2020-176404
 LG 2021-157019
 LG-2021-186096
 LB-2021-4625
 LB-2021-7629
 LB-2021-78417-2
 LB-2022-10217
 LH-2022-156326
 LG-2022-84550
 LA-2023-183523
 TOSLO-2006-15372
 TOSLO-2010-188517
 TBERG-2011-194827
 TSARP-2020-48965
 TOSL-2022-157050

Forvaltningsavgjørelser, uttalelser og vedtak

Sivilombudets uttalelse: SOM-2014-2831
 Sivilombudets uttalelse: SOM-2017-2436
 Likestillings- og diskrimineringsnemnda: sak 09/
 2527.
 Likestillings- og diskrimineringsnemnda: sak 15/
 65.
 Likestillings- og diskrimineringsnemnda: sak 18/
 197.
 Politidirektoratets vedtak VPOD-2020-59961.

Andre offentlige dokumenter

Rundskriv

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2009).
*Rundskriv om ikrafttredelse av ny utlendingslov
 og ny utlendingsforskrift fra 1. januar 2010.* (A-
 2009-63).
 Arbeids- og sosialdepartementet (2017). *Statlige
 veiledende retningslinjer for økonomisk stønad
 for 2018.* (A-2017-1).
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023).
*Rundskriv for barnevernstjenestens saksbehand-
 ling (Saksbehandlingsrundskrivet).* (03/2023).

- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*. (F-2018-2).
- Politidirektoratet. (2020). *Retningslinjer for pass- og ID-kortmyndighetens behandling av saker etter passloven, ID-kortloven og pass- og ID-kortforskriften (passrundskrivet)*. (RPOD-2020-8-3).
- Riksadvokatembetet. (2023). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen*. (RA-2023-1).
- Riksadvokaten. (2023). *Rundskriv om vold i nære relasjoner*. (RA-2023-2).
- Statens sivilrettsforvaltning. (2017) Rundskriv om fri rettshjelp. (SRF-1/2017).
- Utdanningsdirektoratet. (2008). *Voksnes rett til videregående opplæring*. (UDIR-2-2008).
- Utdanningsdirektoratet. (2012). *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A*. (UDIR-3-2012).
- Utdanningsdirektoratet. (2016). *Fraværsgrense*. (UDIR-3-2016).
- Utlendingsdirektoratet. (2002). UDI 02-117. Erstattet av RUDI 2010-9.
- Utlendingsdirektoratet. (2010). *Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet: Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av mishandling eller referansepersonens død*. (UDI 2010-9).
- Utlendingsdirektoratet. (2010). *Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet: Bortfall av permanent oppholdstillatelse*. (UDI 2010-45).
- Utlendingsdirektoratet. (2013). *Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet: Tvangsekteskap i familieinnvandringsaker*. (UDI 2013-10).
- Utlendingsdirektoratet. (2013). *Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet: Fremgangsmåten ved søknad om oppholdstillatelse*. (UDI 2013-18).
- Utlendingsdirektoratet. (2017). *Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet: Tilbakekall av oppholdstillatelse i familieinnvandring*. (UDI 2017-12).
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Utvalgsarbeid i staden: En veileder for ledere, medlemmer og sekretærer i statlige utredningsutvalg*.
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Bekymring for elever som skal flytte utenlands alene*. Veileder.

Høringsbrev- og svar

- Barne- og familiedepartementet. (2023). *Høringsbrev 23/1962 om forslag til forbud mot søskenbarnektenskap mv*. Oslo, juli 2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d00-de629abf4fc9805a479c2c0875e2/horingsnotat-om-forbud-mot-soskenbarnektenskap.pdf>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2015, 7. desember). *Høringssvar til departementets høringsbrev 15/4379 om om endringer i opplæringsloven – Friere skolevalg, mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring m.m.*
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Høring – endringer i straffeprosessloven og straffeloven (overprøving av saksstyrende avgjørelser ved anke mv.)* <https://www.regjeringen.no/contentassets/095bfe2-bc0964fc0a77e90665b8a6dbc/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-straffeprosessloven-og-straffeloven-overproving-av-sakssyrende-avgjorelser-ved-anke-mv.pdf>
- Utlendingsdirektoratet. (2023, 14. desember). *Høringssvar til departementets høringsbrev 23/1962 om forslag til forbud mot søskenbarnektenskap mv*.
- Utlendingsdirektoratet. (2023, 27 september). *Høringssvar til departementets høringsbrev 23/1962 om forslag til forbud mot søskenbarnektenskap mv*.

Veiledere

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021). *Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet*. Veileder.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023). *Retningslinjer for saker om personer over 18 år som står i fare for å bli utsatt for ufrivillig utenlandsopphold, eller som oppholder seg i ufrivillig i utlandet*.
- Helsedirektoratet. (2011). *Forebygging av kjønnslemlestelse: Tilbud om samtale og frivillig underlivsundersøkelse* (IS-1746). Veileder for helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Sist revidert mars 2014.

Konvensjoner og mellomstatlige avtaler

- Slaverikonvensjonen av 25. september 1926.
- ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid av 28. juni 1930.
- Nordisk Konvensjon av 6. februar 1931 nr. 1 mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige inneholdende internasjonal-privatrettslige bestemmelser om ekteskap, adopsjon og vergemål.
- Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) med tilhørende protokoller.

- Haag-konvensjonen av 1. mars 1954 om den sivile prosess (sivilprosesskonvensjonen).
- Den supplerende konvensjonen av 7. september 1956 om avskaffelse av slaveri, slavehandel og slaverilignende institusjoner og praksis.
- Wien-konvensjonen av 18. april 1961 om diplomatisk samkvem.
- Samarbeidsavtale av 23. mars 1962 mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige (Helsingforsavtalen).
- FNs konvensjon av 10. desember 1962 om samtykke til ekteskap, minstealder for ekteskap og registrering av ekteskap.
- Wien-konvensjonen av 24. april 1963 om konsulært samkvem (Wien-konvensjonen).
- FNs konvensjon av 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).
- FNs konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP).
- Wien-konvensjon av 23. mai 1969 om traktattretten.
- FNs konvensjon av 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen).
- Den europeiske konvensjonen av 20. mai 1980 om anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser om foreldreansvar og gjenopprettelse av foreldreansvar (Europarådskonvensjonen 1980).
- Konvensjon av 25. oktober 1980 om de sivile sider ved internasjonal barnebortføring (Haagkonvensjonen 1980).
- FNs konvensjon av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.
- Den europeiske konvensjon av 26. november 1987 om forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ETS nr. 126 (CPT).
- FNs konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter (barnekonvensjonen).
- Konvensjon av 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (Haagkonvensjonen 1996).
- Europarådets konvensjon 16. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel ETS nr. 197.
- Europarådets konvensjon av 25. oktober 2007 om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk CETS 201 (Lanzarote-konvensjonen).
- Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210 (Istanbulkonvensjonen).
- Protokoll av 16. september 1963 nr. 4 til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede er omfattet av konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til Konvensjonen.
- FNs protokoll 15. november 2000 for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (Palermo-protokollen)
- FNs protokoll 15. november 2000 for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (Palermo-protokollen)
- Valgfri protokoll til konvensjon om barnets rettigheter om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi av 25. mai 2000 nr 1 Multilateral
- Valgfri protokoll til konvensjonen om barns rettigheter om barn i væpnet konflikt av 25. mai 2000 nr 2 Multilateral.
- Valgfri protokoll av 10. desember 2008 til konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som etablerer en individklageordning.

EU-forordninger og direktiver

- Direktiv 2003/86 EC (familiegjenforeningsdirektivet) ble vedtatt 22. september 2003 og fastsetter minimumsstandarder for familieinnvandring i EU-land.
- Direktiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium (direktivet).
- Directive 2011/36/EU of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (Revidert 2024).
- Forordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [PVF, GDPR]
- Forordning (EU) 2018/1860 om bruk av Schengen informasjonssystem i forbindelse med retur av tredjestatsborgere med ulovlig opphold.
- Forordning (EU) 2018/1861 om opprettelse, drift og bruk av Schengen informasjonssystem (SIS) på området inn- og utreisekontroll.
- Forordning (EU) 2018/1862 om opprettelse, drift og bruk av Schengen informasjonssystem (SIS) innenfor politisamarbeid og strafferettslig samarbeid.

EMD-avgjørelser

- Tyrer mot Storbritannia* 25. april 1978, saksnr. 5856/72.
- Airey mot Irland* 6. februar 1981, saksnr. 6289/73.
- Dudgeon mot Storbritannia* 22. oktober 1981, saksnr. 7525/76.
- Abdulaziz, Cabales og Balkandali mot Storbritannia* 28. mai 1985, saksnr. 9214/80, 94731/81, 9474/81.
- Niemietz mot Tyskland* 16. desember 1992, saksnr. 13710/88.
- Modinos mot Kypros* 22. april 1993, saksnr. 15070/89.
- Kokkinakis mot Hellas* 25. mai 1993, saksnr. 14307/88.
- Keegan mot Irland* 26. mai 1994, saksnr. 16969/90.
- Cantoni mot Frankrike* 15. november 1996, saksnr. 17862/91.
- X, Y og Z mot Storbritannia* 22. april 1997, saksnr. 21830/93.
- A. mot Storbritannia* 23. september 1998, saksnr. 25599/94.
- Osman mot Storbritannia* 28. oktober 1998, saksnr. 23452/94
- Gnahoré mot Frankrike* 19. september 2000, saksnr. 40031/98.
- Kudla mot Polen* 26. oktober 2000, saksnr. 30210/96.
- A.D.T. mot Storbritannia* 31. oktober 2000, saksnr. 35765/97.
- Bensaid mot Storbritannia* 6. februar 2001, saksnr. 44599/98.
- Kypros mot Tyrkia* 10. mai 2001, saksnr. 25781/94.
- T. P. og K. M. mot Storbritannia* 10. mai 2001, saksnr. 28945/95.
- Z mfl. mot Storbritannia* 10. mai 2001, saksnr. 29392/95.
- E. K. mot Tyrkia* 7. februar 2002, saksnr. 28496/95.
- McVicar mot Storbritannia* 7. mai 2002, saksnr. 46311/99.
- P., C. og S. mot Storbritannia* 16. juli 2002, saksnr. 56547/00.
- D. P. og J. C. mot Storbritannia* 10. oktober 2002, saksnr. 38719/97.
- E. mfl. mot Storbritannia* 26. november 2002, saksnr. 33218/96.
- K. A. mot Finland* 14. januar 2003, saksnr. 27751/95.
- Sahin mot Tyskland* 8. juli 2003, saksnr. 30943/96.
- Steel og Morris mot Storbritannia* 15. mai 2005, saksnr. 68416/01.
- B. og L. mot Storbritannia* 13. desember 2005, saksnr. 36536/02.
- Riener mot Bulgaria* 23. mai 2006, saksnr. 46343/99.
- Kontrovà mot Slovakia* 31. mai 2007, saksnr. 7510/04.
- Kafkaris mot Kypros* 12. februar 2008, saksnr. 21906/04.
- Bevacqua og S mot Bulgaria* 12. juni 2008, saksnr. 71127/01.
- Hajibeyli mot Aserbajdsjan* 10. juli 2008, saksnr. 16528/05.
- Bessenyei mot Ungarn* 21. oktober 2008, saksnr. 37509/06.
- Juppala mot Finland* 2. desember 2008, saksnr. 18620/03.
- Opuz mot Tyrkia* 9. juni 2009, saksnr. 33401/02.
- Rantsev mot Kypros og Russland* 7. januar 2010, saksnr. 25965/04.
- Gäfghen mot Tyskland* 1. juni 2010, saksnr. 22978/05.
- Jehova's Witnesses of Moscow mfl. mot Russland* 10. juni 2010, saksnr. 302/02.
- Neulinger og Shuruk mot Sveits* 6. juli 2010, saksnr. 41615/07.
- Hajduová mot Slovakia* 30. november 2010, saksnr. 2660/03.
- Lipkowasky og McCormack mot Tyskland* 18. januar 2011, saksnr. 26755/10.
- Makedonski mot Bulgaria* 20. januar 2011, saksnr. 36036/04.
- Nalbantski mot Bulgaria* 10. februar 2011, saksnr. 30943/04.
- Izevbekhai mfl. mot Irland* 17. mai 2011, saksnr. 43408/08.
- Osman mot Danmark* 14. juni 2011, saksnr. 38058/09.
- Diamante og Pelliccioni mot San Marino* 8. mars 2012, saksnr. 32250/08.
- M. mfl. mot Italia og Bulgaria* 31. juli 2012, saksnr. 40020/03.
- C. N. mot Storbritannia* 13. november 2012, saksnr. 4239/08.
- Bernh Larsen Holding AS mfl. mot Norge* 14. mars 2013, saksnr. 24117/08.
- Eremia mfl. mot Moldova* 28. mai 2013, saksnr. 3564/11.
- Del Río Prada mot Spania* 21. oktober 2013, saksnr. 42750/09.
- Vallianatos mfl. mot Hellas* 7. november 2013, saksnr. 29381/09 og 32684/09.
- Söderman mot Sverige* 12. november 2013, saksnr. 5786/08.
- T. M. og C. M. mot Moldova* 28. januar 2014, saksnr. 26608/11.
- O'Keeffe mot Irland* 28. januar 2014, saksnr. 35810/09.

- S.A.S. mot Frankrike 1. juli 2014, saksnr. 43835/11.
- Jeunesse mot Nederland 3. oktober 2014, saksnr. 12738/10.
- Gough mot Storbritannia 28. oktober 2014, saksnr. 49327/11.
- Lolova og Popova mot Bulgaria 20. januar 2015, saksnr. 68053/10.
- R. D. mot Frankrike 16 juni 2016, saksnr. 34648/14.
- Paradiso og Campanelli mot Italia 24. januar 2017, saksnr. 25358/12.
- Bălșan mot Romania 23. mai 2017, saksnr. 49645/09.
- Strand Lobben mfl. mot Norge 30. november 2017, saksnr. 37283/13.
- Volodina mot Russland 9. juli 2019, saksnr. 41261/17.
- Lopez Ribalda mfl. mot Spania 17. oktober 2019, saksnr. 1874/13 og 8567/13.
- Buturugă mot Romania 11. februar 2020, saksnr. 56867/15.
- Pedersen mfl. mot Norge 10. mars 2020, saksnr. 39710/15.
- S. M. mot Kroatia 25. juni 2020, saksnr. 60561/14.
- Lacatus mot Sveits 19. januar 2021, saksnr. 14065/15.
- X mfl. mot Bulgaria 2. februar 2021, saksnr. 22457/16.
- Penchevi mot Bulgaria 10. februar 2021, saksnr. 77818/12.
- V. C. L. og A. N. mot Storbritannia 16. februar 2021, saksnr. 77587/12 og 74603/12.
- M. A. mot Danmark 9. juli 2021, saksnr. 6697/18.
- Volodina mot Russland (No. 2) 14. september 2021, saksnr. 40419/19.
- Tunikova m.fl. mot Russland 14. desember 2021, saksnr. 55974/16, 53118/17, 27484/18 og 28011/19.
- Communauté genevoise d'action syndicale mot Sveits 15. mars 2022, saksnr. 21881/20.
- H.F. mfl. mot Frankrike 14. september 2022, saksnr. 24384/19 og 44234/20.
- Den europeiske menneskerettsdomstolen. (2024). *Guide on Article 12 of the European Convention on Human Rights*. https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_12_eng
- Europarådet. (2011). *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*. Council of Europe Treaty Series – No. 210.
- Europarådet, (2022). *Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports*. <https://rm.coe.int/prems-010522-gbr-grevio-mid-term-horizontal-review-rev-february-2022/1680a58499>
- Europarådets parlamentarikerforsamling. (2023). *Resolusjon 2481: Finding solutions for marital captivity*.
- FNs barnekomité. (2001). *General comment No. 1 (2001) Article 29 (1): The aims of education*. CRC/GC/2001/1.
- FNs barnekomité. (2003). *General comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*. CRC/GC/2003/5.
- FNs barnekomité. (2005). *General comment No. 7 (2005) Implementing child rights in early childhood*. CRC/C/GC/7/Rev.1.
- FNs barnekomité. (2006). *General comment No. 8 (2006) The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia)*. CRC/C/GC/8.
- FNs barnekomité. (2009). *General comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard*. CRC/C/GC/12.
- FNs barnekomité. (2010). *Avsluttende merknader til Norges fjerde periodiske rapport*. CRC/C/NOR/CO/4
- FNs barnekomité. (2011). *General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence*. CRC/C/GC/13.
- FNs barnekomité. (2013). *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*. CRC/C/GC/14.
- FNs barnekomité. (2013). *General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*. CRC/C/GC/15.
- FNs barnekomité. (2013). *General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)*. CRC/C/GC/17.

EU-domstolen

Sak C-376/14 PPU.

Uttalelser og avgjørelser fra komiteer mv.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (2022). *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights*. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_8_eng

- FNs barnekomité. (2016). *General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence*. CRC/C/GC/20.
- FNs barnekomité. (2018). *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway*. CRC/NOR/CO/5-6.
- FNs barnekomité. (2020, 2. november). *Decision adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communications No. 79/2019 and No. 109/2019* (S. H. mfl. mot Frankrike). CRC/C/85/D/79/2019-CRC/C/85/D/109/2019.
- FNs barnekomité. (2022, 20. oktober). *Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 100/2019* (S. N. mfl. mot Finland). CRC/C/91/D/100/2019.
- FNs generalforsamling. (2011). *Resolution 66/138. Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure*. A/RES/66/138.
- FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC). (2020). *Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*.
- FNs kvinnekommisjon. (1992). *CE-DAW General Recommendation No. 19: Violence against women*.
- FNs kvinnekommisjon. (2017). *General recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 (1992)*. CEDAW/C/GC/35.
- FNs kvinnekommisjon og FNs barnekomité. (2019). *Joint general recommendation. No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices*. CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18.
- FNs kvinnekommisjon. (2023). *Concluding observations on the tenth periodic report of Norway*. CEDAW/C/NOR/CO/10.
- FNs menneskerettskomité. (2004). *General Comment No. 31. The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.
- GREVIO (2017). *Baseline Evaluation Report Denmark*. GREVIO/Inf(2017)14. <https://rm.coe.int/grevio-first-baseline-report-on-denmark/16807688ae>
- GREVIO. (2019). *Baseline Evaluation Report Finland*. GREVIO/Inf(2019)9. <https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d>
- GREVIO. (2022a). *Baseline Evaluation Report Norway*. GREVIO/Inf(2022)30. <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>
- GREVIO (2022b). *Comments submitted by Norway on GREVIO's final report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report)*. GREVIO/Inf(2022)38. 1680a9227d (coe.int)
- GRETA. (2019). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Iceland*. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings.
- Hague Conference on Private International Law. (2014). *Practical Handbook on the operation of the Hague Convention of 19 October 1996 on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children*.
- Lagarde, P. (1997). *Explanatory Report on the 1996 Hague Protection Convention*.

Andre lands lover

Danmark

- Forvaltningsloven, LBK nr. 433 af 22/04/2014.
- Lov om pas til danske statsborgere (pasloven), LBK nr. 76 af 19/01/2017.
- Lov om Haagerkonventionen (Haagerbørnebeskyttelseskonventionsloven), LBK nr. 777 af 07/08/2019.
- Utlændingeloven, LBK nr. 1079 af 10/08/ 2023.
- Lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (ægteskabsloven), LBK nr. 1080 af 14/08/2023.
- Lov om social service (serviceloven), LBK nr 67 af 22/01/2024.
- Barnets lov, LBK nr. 83 af 25/01/2024.
- Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven), LBK nr. 261 af 13/03/2024.
- Straffeloven, LBK nr. 434 af 25/04/2024.
- Lov om rettens pleje (retsplejeloven), LBK nr. 250 af 04/03/2024.
- Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Lov nr. 696 af 24/05/2022).

Lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love (Selvstændig bestemmelse om psykisk vold) (Lov nr. 329 af 30. mars 2019).

Lov om ændring af lov om social service og forskellige andre love (Lov nr. 329 af 09/04/2024).

Sverige

Lov (1904:26) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

Brottsbalken (1962:700).

Passlagen (1978:302).

Passförordning (1979:664).

Äktenskapsbalk (1987: 230).

Lag (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Rättshjälpslagen (1996:1619).

Socialtjänstlag (2001:453).

Utlänningslagen (2005:716).

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utlänningsförordningen (2006:97).

Nederland

Burgerlijk Wetboek, BW [sivilrettsboken], tilgjengelig på <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005290/2024-05-01>

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering [tvisteloven], tilgjengelig på <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001827/2024-01-01>

Wet van 9 maart 2023 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (tegenaan huwelijksgevangenschap en enige andere onderwerpen). [Lov av 9. mars 2023 om endring av tvistesloven, sivilrettsboken og visse andre lover (bekjempelse av ekteskapeleg fangenskap mv.)].

Sorbritannia

Domestic Abuse Act 2021.

Family Law Act 1996.

Serious Crime Act 2015.

Andre land

Island: Article 227a of the General Penal Code No. 19, February 12, 1940.

Kroatia: Article 106 of the Criminal Code of the Republic of Croatia (Official Gazette, 125/11,

144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23 and 36/24).

Andre lands forarbeider og utredninger

Danmark

1996/1 L 150 Lov om ændring af udlændingeloven (Opholdstilladelser til voldsramte kvinder m.v., fremstilling for fremmede repræsentationer med henblik på udsendelse).

2004/1 LSF 138 Forslag til lov om ændring af indfødsretsloven.

2012/1 LSF 129 B Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold for voldsramte.

2018/1 LSF 22 Forslag til Lov om ændring af straffeloven, pasloven og politiloven (Initiativer mot parallelsamfund).

2018/1 LSF 139 Forslag til Lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love (Selvstændig bestemmelse om psykisk vold).

2018/1 LSF 149 Forslag til Lov om ændring af straffeloven (Betydningen af tro, kulturelle forhold og lignende i forbindelse med straffens fastsettelse).

2020/1 LSF 126 Forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om pas til danske statsborgere m.v. og udlændingeloven (Styrket indsats mod negativ social kontrol m.v.).

2021/1 LSF 185 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om bortfald af opholdstilladelser ved genopdragelsesrejser m.v. og ændring af reglerne om adgang til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus).

2022/2 LSF 94 Forslag til barnets lov.

2023/1 LSF 6 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring og styrket indsats mod ægteskaber, der indgås mod eget ønske).

Sverige

Prop. 1997/98:55 Kvinnofrid.

Prop. 1999/2000:43 Uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Prop. 2003/04:111 Ett utvidgat straffansvar för människohandel.

Prop. 2012/13:10 Stärkt stöd och skydd för barn och unga.

Prop. 2013/14:208 Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor.

Prop. 2019/20:131 Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet.

Prop. 2021/22:138 *Ett særskilt brott for hedersfortryck.*

Prop. 2023/24:18 *Vissa skärpta villkor for anhöri-
ginvandring och begränsade möjligheter till up-
behållstillstånd av humanitära skäl.*

Prop. 2023/24:72 *Ett utvidgat utreseförbud for
barn.*

SOU 2005:14 *Effektivare handläggning av anknyt-
ningsärenden.*

SOU 2018:69 *Ökat skydd mot hedersrelaterad
brottslighet.*

SOU 2020:54 *En långsiktig hållbar migrationspoli-
tik.*

SOU 2020:57 *Ett særskilt hedersbrott.*

SOU 2023:37 *Förstärkt skydd for den personliga in-
tegriteten – Behovet av åtgärder mot oskuld-
kontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp samt
omvändelsesförsök.*

Ds 2002:18 *Straffansvar for psykiskt våld.*

Dir. 2021:98 *Åtgärder mot kontroller av flickors och
kvinnors sexualitet.*

Ds 2022:9 *Ett utvidgat utreseförbud for barn.*

Ds 2023:15 *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete for
att förebygga brott och stärka skyddet for barn.*

Storbritannia

The Home Office. (2023). *Controlling or Coercive
Behaviour: Statutory Guidance Framework.*

Sist oppdatert 5. April 2023. [https://assets.pu-
blishing.service.gov.uk/media/642d3f9e7-
de82b001231364d/Controlling_or_Coercive_-
Behaviour_Statutory_Guidance_-_final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/642d3f9e7de82b001231364d/Controlling_or_Coercive_Behaviour_Statutory_Guidance_-_final.pdf)

The Home Office. (2021). *Domestic Abuse: Sta-
tuory guidance.* Sist oppdatert juli 2022. [https://
/assets.publishing.service.gov.uk/media/
62c6df068fa8f54e855dfe31/Domestic_Abu-
se_Act_2021_Statutory_Guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62c6df068fa8f54e855dfe31/Domestic_Abuse_Act_2021_Statutory_Guidance.pdf)

Andre lands rettspraksis

Danmark

Sag 89/2023. Højesteret.

U 2018.2638H. Højesteret.

TfK2021.45. Østre Landsrett.

TfK2021.645. Østre Landsrett

AL-13476/2021. Glostrup landsrett.

Sverige

HovR B 1032-22. (2022). Göta Hovrätt.

HovR B 132-18. (2018). Hovrätten över Skåne och
Blekinge.

NJA 2004 s. 97 (2004). Högsta domstolen.

NJA 2006 s. 708 (2006). Högsta domstolen.

Migrationsöverdomstolen MIG 2009:12.

Vedlegg 1

Særmerknad: Rudolf Christoffersen og Jon Petter Rui «Behov for revisjon av straffeloven § 257 om menneskehandel»

1 Innledning

I brev 20. desember 2021 fra arbeids- og sosialminister Hadia Tajik til utvalgsleder Henriette Sinding Aasen ble utvalgets mandat supplert. Grunnen var at det framgår av Hurdalsplattformen at regjeringen vil: «Vurdere om tvangsekteskap og æreskontroll på tvers av landegrenser under gitte omstendigheter skal kunne anses som organisert kriminalitet og/eller menneskehandel.»

Det framgår ikke direkte av mandatet at utvalget skal gjøre en generell vurdering av kriminaliseringen av menneskehandel i straffeloven § 257. Vi mener likevel det er gode grunner til å gjøre det. Grunnene er for det første at dagens straffebud har en nokså komplisert oppbygning. Det har medført uklarhet og lite forutberegnelighet hva gjelder rekkevidden av straffebudet. For det annet er det vår vurdering at dagens kriminalisering ikke tilfredsstillende i Palermo-protokollen.

I punkt 1.2 redegjøres det for gjeldende rett. I punkt 1.3 drøftes det vurderinger. Nærmere bestemt tas det til orde for at dagens kriminalisering av menneskehandel bør endres. Det drøftes så om barne- og tvangsekteskap under gitte omstendigheter skal anses som menneskehandel. Det framsettes et forslag om formulering av ny § 257 om kriminalisering av menneskehandel. Deretter gis det noen kommentarer til tolkingen av bestemmelsen.

2 Gjeldende rett

Straffeloven § 257 har overskriften «[m]enneskehandel», og har slik ordlyd:

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til

- prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,

- tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggning,
 - krigstjeneste i fremmed land, eller
 - å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer,
- straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

- På samme måte straffes den som
- legger forholdene til rette for slik tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
 - på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen, eller
 - gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til en slik handlemåte fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel.
- Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.»

Straffebudet ble innført for å oppfylle FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, den såkalte Palermo-protokollen (PP).¹ Protokollen supplerer FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. I protokollens artikkel 3 a defineres menneskehandel som å rekruttere, transportere, overføre, huse eller

¹ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000.

motta personer med sikte på å utnytte dem ved hjelp av nærmere angitte tvangsmidler.

Det framgår av forarbeidene til den norske menneskehandelbestemmelsen at lovgiver mente at kriminaliseringsforpliktelsen i Palermo-protokollen er begrenset til å ramme personer som er såkalte «bakmannshandlinger» eller «bakmenn» i menneskehandel, se bl.a. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) s. 63-64, s. 98. I høringsnotatet framsatte departementet to forslag til kriminalisering av menneskehandel. Det ene rammet kun det som ble oppfattet som bakmenn. Med bakmenn ble forstått personer som anskaffer, transporterer, mottar eller på andre måter bidrar til at en person blir utnyttet. Det andre forslaget til kriminalisering hadde som formål å omfatte også den som stod for selve utnyttelsen, se Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) s.61-62. Departementet konkluderte med at kriminaliseringen av menneskehandel skulle gå lengre enn Palermo-protokollen: I tillegg til å ramme bakmenn, skulle også den som stod for utnyttelsen rammes av straffebudet. Resultatet ble dagens kriminalisering i § 257. Her rammes det departementet kaller bakmenn i andre ledd, mens første ledd skal ramme personer som står for selve utnyttelsen av et menneske, se Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) s. 64.

Tolkingen av kriminaliseringen av menneskehandel i § 257 har bydd på utfordringer. Det gjelder særlig rekkevidden av kriminaliseringen i bestemmelsens første ledd, som skal ramme den som står for utnyttelsen av mennesker. Rt. 2011 s. 1127 gjaldt en person som reiste til Ukraina for der å betale eieren av et fotostudio og/eller barns foresatte for å få anledning til å ta seksualiserte bilder av fire jenter som var fra 11 til 16 år gamle. Høyesterett kom til at disse handlingene ikke ble rammet av bestemmelsen om menneskehandel. I tilknytning til en grundig gjennomgang av forarbeidene understreker førstvoterende i avsnitt 19 at ordlyden i straffebudet er utformet med utgangspunkt i den forpliktelsen til å kriminalisere menneskehandel som følger av Palermo-protokollen. Hun nevner videre at prosessen frem mot en definisjon av menneskehandel hadde vært vanskelig og at utformingen av det norske straffebudet hadde bydd på utfordringer. Det heter så avslutningsvis i avsnittet: «I en slik situasjon må man være forsiktig med å bokstavfortolke ordlyden i straffebudet til den tiltaltes ugunst hvis ikke tolkingen har støtte også i andre tungtveiende rettskildefaktorer.»

Også i HR-2017-1124-A nevnes at den norske straffebestemmelsen er utformet med utgangspunkt i Palermo-protokollen og at den må tolkes

og anvendes med protokollen som bakgrunn, se avsnitt 22. Videre nevner førstvoterende i den saken at han har «merket» seg uttalelsen i 2011-avgjørelsen om å være forsiktig med å «bokstavfortolke» ordlyden til ugunst for tiltalte.

I Rt-2013-1247 var situasjonen at tiltalte hadde rekruttert de fornærmede kvinnene fra Filippinene til stillinger som au pair hos ham i Norge. Etter at de kom til Norge hadde han ved hjelp av trusler selv utnyttet dem seksuelt, se avsnitt 15 hvor omstendighetene både før og etter ankomst hit er nærmere beskrevet. Tiltalte kombinerte rollen som bakmann og mottaker. Med støtte i lovforarbeidene kom Høyesterett til at det ikke hindret anvendelse av bestemmelsen at tiltalte selv utnyttet ofrene seksuelt, se særlig avsnitt 16 til 18. Den avgjørende forskjellen mellom sakene er at tiltalte i 2013-saken også var den som sto for rekrutteringen; han var bakmann. Det var ikke tilfellet i 2011-saken.

I HR-2020-2136-A var forholdet at en mann over en periode på fem og et halvt år på internett hadde søkt etter personer som mot betaling utnyttet barn til seksuelle formål. Han hadde så betalt for og instruert om seksuelle overgrep mot barna, som ble direkteoverført til hans PC. Det ble framhevet i tiltalen at overgrepene er begått mot «et stort antall barn», at det betales vederlag og at tiltalte «derved [la] til rette for og medvirket til at kontaktene rekrutterte egne eller andres barn til seksuell utnyttelse». Det var også trukket inn i tiltalen at han medvirket til at den seksuelle utnyttelsen ble «oppretholdt ved å instruere og betale for ett eller flere overgrep eller love slik betaling». Tiltalen gjaldt medvirkning til menneskehandel, jf. straffeloven § 257, jf. § 15. Høyesteretts flertall (4) konkluderte etter en gjennomgang av rettskildene (avsnitt 42): «Medvirkning til slike seksuelle overgrep som i saken her, rammes bare av straffeloven § 257 første ledd bokstav a dersom siktede også har en rolle som kan karakteriseres som bakmann, typisk ved å bidra til at fornærmede blir offer for menneskehandel.» Den dissenterende dommeren var ikke enig med førstvoterende i at straffebudet bare var ment å ramme «bakmannsrollen – eventuelt i kombinasjon med eget misbruk», og følgelig heller ikke i at medvirkning bare rammes «dersom siktede også har en rolle som kan karakteriseres som bakmann» (avsnitt 136).

HR-2020-2137-A gjaldt medvirkning og forsøk på medvirkning til en rekke seksuelle overgrep mot barn i utlandet. Overgrepene ble direkteoverført til tiltalte over internett. Tiltalte hadde instruert og betalt for overgrepene. I de fleste tilfeller

var overgriperne barnas omsorgspersoner. Et sentralt spørsmål var om tiltalte kunne dømmes for medvirkning til grov menneskehandel, jf. § 258, jf. § 15. Førstvoterende viste til avgjørelsen i HR-2020-2136-A som ble avsagt samme dag. På grunn av rettsoppfatningen i sistnevnte avgjørelse, kom flertallet til at tiltalte ikke kunne dømmes for menneskehandel. Begrunnelsen var at det ikke var grunnlag for påstanden om at tiltalte hadde medvirket til at ofrene ble rekrutterte til virksomheten som fasilitatorene drev eller var en del av (avsnitt 23). På dette punktet var dommen enstemmig (avsnitt 125).

Etter dette må det legges til grunn som gjeldende rett at § 257 første ledd etter Høyesteretts oppfatning i dag ikke anvendes ut fra en naturlig språklig forståelse av ordlyden. For å kunne domfelle for menneskehandel, må tiltalte ha hatt en rolle som kan karakteriseres som bakmann, typisk ved å bidra til at fornærmede blir offer for menneskehandel.

3 Vurderinger

3.1 Kriminaliseringen av menneskehandel bør endres og tydeliggjøres

Vi mener at dagens kriminalisering av menneskehandel er uheldig. For det første framstår dagens kriminalisering som uklart, og dermed lite forutberegnelig. Tolkningen som er gjort av Høyesterett avviker fra en naturlig språklig forståelse av gjerningsbeskrivelsen. Forarbeidene til kriminaliseringen av menneskehandel er teknisk innviklede. De åpner for ulike tolkninger av rekkevidden av kriminaliseringen, se førstvoterendes og annenvoterendes forståelse av forarbeidene i HR-2020-2136-A.

Rettspraksis har i noen grad søkt å avklare rekkevidden av straffebudet. Det er nå et krav for domfellelse at tiltalte har rolle som «bakmann». Rettspraksis nevnt ovenfor viser enkelte typetilfeller som faller inn under, og som ikke faller inn under bakmannsbegrepet. Ut over disse typetilfellene kan det være uklart hvilke tilfeller som skal anses som menneskehandel, og hvilke som ikke skal det. Det er uheldig at tolkingen av et straffebud ikke følger generelle kriterier, men at rettsansvendere må gjøre sammenligninger med typetilfeller som har vært behandlet av domstolene når straffebudets rekkevidde skal klarlegges.

Begrepet «bakmann» er ikke benyttet i kriminaliseringsforpliktelsen i Palermo-protokollen artikkel 5, jf. artikkel 3. Det er heller ikke andre rettskilder som gir generell veiledning for rekke-

vidden av bakmannsbegrepet, som nå er et krav for domfellelse for menneskehandel. Forholdet mellom § 257 første og andre ledd framstår også som uklart.

For det annet mener vi at dagens rettstilstand ikke tilfredsstillende kriminaliseringsforpliktelsen som følger av Palermo-protokollen artikkel 5, jf. artikkel 3. Nærmere bestemt er det problematisk at kriminaliseringen er begrenset til «bakmenn». Kriminaliseringsforpliktelsen i PP artikkel 5, jf. artikkel 3 er ikke begrenset til bakmenn. En nærmere undersøkelse av kriminaliseringsforpliktelsen, slik den er utlagt av Legislative Guide (heretter LG) utarbeidet av United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC),² er vanskelig å forene med at kriminaliseringen av menneskehandel er begrenset til såkalte bakmenn slik høyesterett la til grunn i avgjørelsene fra 2020, se nærmere punkt 1.3.4.2. til 1.3.4.5 nedenfor.

På grunn av at kriminaliseringen av menneskehandel etter gjeldende rett framstår som lite forutberegnelig, og fordi kriminaliseringen ikke oppfyller kriminaliseringsforpliktelsen i Palermo-protokollen, mener vi at kriminaliseringen bør endres.

Vi mener at kriminaliseringen bør legges så tett opp mot kriminaliseringsforpliktelsen i Palermo-protokollen som mulig. Grunnen er at en slik framgangsmåte er best i samsvar med sentrale formål med kriminaliseringsforpliktelsen. Det framgår av LG avsnitt 85:

The main reason for defining the term «trafficking in persons» in international law was to provide some degree of consensus-based standardization of concepts. That, in turn, was intended to form the basis of domestic criminal offences that would be similar enough to support efficient international cooperation in investigating and prosecuting cases.

Dette utdypes i avsnitt 86:

Apart from these direct advantages, it was also hoped that the agreed definition would standardize research and other activities, allowing for better comparison of national and regional data and enable a clearer global picture of the problem. The requirement to criminalize traf-

² United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Wien 2020 (https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2020/TiP_LegislativeGuide_Final.pdf, sist besøkt 24.10.2023).

ficking in persons was intended as an element of a global counter-strategy that would also include the provision of support and assistance for victims and that would integrate the fight against trafficking in persons into the broader efforts against transnational organized crime.

En kriminalisering som i størst mulig grad er gjort i samsvar med forpliktelsene i Palermo-protokollen vil etter dette gagne både etterforskning og irettføring av menneskehandel. Så like straffrettslige begreper som mulig i ulike jurisdiksjoner vil gjøre internasjonalt politisamarbeid enklere. Det vil også gjøre det mulig å standardisere forskning og andre aktiviteter, herunder blant annet å kunne få ytterligere kunnskap om menneskehandel. Ulike nasjonale løsninger vil medføre at disse formålene blir svekket. Det framgår av LG avsnitt 74 at det internasjonale regelverket «sets a minimum standard, which States Parties are free to exceed if they wish, bearing in mind that any investigation, prosecution, or other procedures relating to activities that are outside the scope of the Convention or Protocol would not be covered by the various requirements to provide international cooperation».

Vi viser til kriminaliseringen av menneskehandel i dansk, finsk og svensk rett. Her har en i større grad enn i norsk rett fulgt en intensjon om å kriminalisere i samsvar med kriminaliseringsforpliktelsen i Palermo-protokollen. Det danske straffebudet er inntatt i straffeloven § 262 a, og har slik ordlyd:

For menneskehandel straffes med fængsel indtil ti år den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager

Boks 1.1 Faktaboks om LG:

UNODCs Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons ble publisert i 2020. Dokumentet er på 125 sider. Et hovedformål med dokumentet er å støtte lovgivere, og de som har som oppgave å utarbeide lovgivning mot menneskehandel (s. 11). Det gis detaljert veiledning om hvordan kriminalisering av menneskehandel skal gjøres. Det gis også retningslinjer om hvordan straffebudene bør (og ikke bør) utformes (s. 28-47). Det gis veiledning både om struktur/oppbygning av kriminaliseringen, og innhold.

en person, hvor der anvendes eller har været anvendt

1. ulovlig tvang efter § 260,
2. frihedsberøvelse efter § 261,
3. trusler efter § 266,
4. retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller
5. anden utilbørlig fremgangsmåde med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, *strafbare handlinger* eller fjernelse af organer.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer

1. rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år eller
2. yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.

Det finske straffebudet finnes i straffeloven 25 kap 3§, og lyder slik:

Den som genom att

1. utnyttja någon annans beroende ställning eller skyddslösa läge eller genom att utöva påtryckning mot någon annan,
2. vilseleda någon annan eller genom att utnyttja att någon vilseletts,
3. betala ersättning till en person som utövar makt över en annan person, eller
4. ta emot en sådan ersättning utövar makt över någon eller rekryter, överlåter, transporterar, tar emot eller inhyser någon i syfte att göra personen till föremål för sexuellt utnyttjande i enlighet med 20 kap. 10 § 1 mom. 1 punkten eller därmed jämförbart sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller *andra förhållanden som kränker människovärdet* eller i syfte att avlägsna organ eller vävnader, ska för *människohandel* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år.

För människohandel döms också den som utövar makt över en person som är yngre än 18 år eller som rekryter, överlåter, transpor-

terar, tar emot eller inhyser en sådan person i sådant syfte som anges i 1 mom., även om inget av de medel som nämns i 1 mom. 1–4 punkten har använts.

Det svenske straffebudet finnes i straffeloven 4 kap 1 a §, og har slik formulering:

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom

1. olaga tvång,
2. vilseledande,
3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller
4. annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Videre framgår det av 1 b §:

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

3.2 Skal barne- og tvangsekteskap under gitte omstendigheter anses som menneskehandel?

Vi er kommet til at barne- og tvangsekteskap bør inkluderes som utnyttelsesformål i straffebestemmelsen om menneskehandel. Det framgår av LG avsnitt 155:

Some States Parties have opted to expressly include forced or servile marriage as a distinct element in their anti-trafficking laws and some have created separate offences targeting this conduct. Concepts of forced or servile marriage and definitions of these terms, insofar as they have been legislated, vary greatly between jurisdictions.

UNODC har utarbeidet en rapport hvor fokuset rettes mot sammenhenger mellom menneskehandel og ekteskap.³ Rapporten presenterer et meget grundig kunnskapsgrunnlag om forholdet mellom menneskehandel og barne- og tvangsekteskap. En av konklusjonene i forbindelse med «legislative considerations» er (s. 90):

The links between marriage and trafficking are complex and manifold and there might be more than one way to address these in national trafficking legislation. It might be useful to make explicit mention of child and forced marriage as forms of exploitation in trafficking in persons and to include some forms of abusive and exploitative marriage explicitly in the trafficking related frameworks. This approach would enable assistance and legal remedies to be made available to victims who may currently lack access to such services.

Anbefalingen gis også følgende presisering:

³ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): Interlinkages between Trafficking in Persons and Marriage. Issue Paper, Wien 2020.

States should carefully consider *whether their current legislation sufficiently covers marriage-related trafficking*. If a decision is made that forced and/or child marriage are not to be included specifically as forms of exploitation in the trafficking offence, it could be examined whether such types of marriages could be covered under 'practices similar to slavery' or otherwise.

I forslaget til nytt EU-direktiv «On preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims» foreslås det eksplisitt å inkludere tvangsekteskap som et utnyttelsesformål for å sikre at lovgivningen i EU-landene dekker det økende antall mennesker som utnyttes til dette formålet.

Et sentralt spørsmål er altså i hvilken grad barne- og tvangsekteskap dekkes av menneskehandelbestemmelsen. Om og eventuelt i hvilken grad slik atferd allerede er kriminalisert, er også et sentralt moment ved vurdering av nykriminalisering etter norsk rettstradisjon. Etter dagens kriminalisering (og vårt forslag til kriminalisering av menneskehandel nedenfor), omfattes slaveri eller slaverilignende forhold som formålelementer i straffebudet. Det er på det rene at en del barne- og tvangsekteskap vil være inngått med et slikt formål. I tillegg kan barne- og tvangsekteskap være inngått for å utnytte personen til prostitusjon, seksuell utnyttelse, tvangsarbeid og tvangstjenester.

Etter vår vurdering vil imidlertid ikke disse formålelementene være tilstrekkelige til å dekke de formålelementene som bør dekkes i relasjon til barne- og tvangsekteskap. Et formålelement i det danske straffebudet er at menneskehandlerne har som formål å utnytte fornærmede til «straffbare handlinger». I det finske straffebudet er et formålelement «förhållanden som kränker människovärdet». I det svenske straffebudet figurerer «verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte» som formålelement. Etter disse straffebudene er det klart at barne- og tvangsekteskap vil være formål som omfattes av straffebudene om menneskehandel.

Vi har vurdert om det norske straffebudet bør inneholde tilsvarende formulering for å fange opp barne- og tvangsekteskap, men er kommet til at det ikke er tilrådelig. Etter vår oppfatning gir den danske løsningen straffebudet et for vidt nedslagsfelt. Den finske og svenske løsningen gir til dels et for vidt, til dels et for ubestemt anvendelsesområde.

På den annen side bør det ikke være tvil om at den norske kriminaliseringen av menneskehandel

omfatter utnyttelsesformålene barne- og tvangsekteskap. Vi foreslår derfor at utnyttelsesformålene inntas i straffebudet om menneskehandel.

3.3 Forslag til kriminalisering av menneskehandel

Vi foreslår følgende kriminalisering av menneskehandel:

§ 257 Menneskehandel

- (1) Den som rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller etterfølgende mottar en person hvor det brukes eller er blitt brukt
- trusler,
 - vold,
 - frihetsberøvelse,
 - tvang,
 - misbruk av overmaktsforhold,
 - forledelse,
 - utnyttelse av sårbar situasjon.
 - gitt eller mottatt betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra personer som har kontroll over en annen person

for å utnytte personen til prostitusjon, seksuelle formål, tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggings, slaveri eller slaverilignende forhold, krigstjeneste i fremmed land, fjerning av persons organer, tvangsekteskap, eller å begå straffbare handlinger straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes

- (2) Den som rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller etterfølgende mottar en person under 18 år for å utnytte personen til prostitusjon, seksuelle formål, tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggings, slaveri eller slaverilignende forhold, krigstjeneste i fremmed land, fjerning av persons organer, barneekteskap, eller til å begå straffbare handlinger straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

- (3) Den som organiserer, styrer, har ansvar for, kontrollerer eller planlegger at andre begår overtredelse av første og andre ledd straffes med fengsel inntil 6 år.

- (4) Fornærmedes, verges eller foresattes samtykke til menneskehandel fritar ikke for straff.

Vi foreslår følgende kriminalisering av grov menneskehandel:

§ 258 *Grov menneskehandel*

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen var under 18 år, om det ble brukt grove midler, jf. § 257 første ledd bokstav a) til h), om det er tale om grov utnyttelse, og om handlingen har medført betydelig utbytte. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

3.4 Kommentarer til bestemmelsen om kriminalisering av menneskehandel

3.4.1 *Innledning*

Kriminaliseringsforpliktelsen i PP omfatter tre grunnleggende elementer; et handlingselement, et middelement, og et formålselement (se LG avsnitt 87, 90, 97 og 115). Forslaget til ny § 257 første ledd er bygget opp om disse tre grunnelementene. I punkt 1.3.4.2 til 1.3.4.4 gjøres det noen presiseringer av elementenes funksjon og innhold.

I punkt 1.3.4.5 til 1.3.4.10 gjøres noen øvrige presiseringer av forståelsen av straffebudet.

3.4.2 *Handlingselementet*

PP artikkel 3(a) angir hvilke handlinger som skal inngå i kriminaliseringen av menneskehandel: «the recruitment, transfer, harbouring or receipt of persons.» Det foreslås derfor at handlingselementet i bestemmelsens første ledd formuleres som «(d)en som rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller etterfølgende mottar en person».

Termen rekruttering refererer til «the act of drawing a person into a process and can involve a multitude of methods, including orally, through advertisements, or online through the internet. In transnational cases, recruitment can involve activities in the country of origin, of transit or of destination, for example, involving legal or semi-legal private recruitment agencies», se LG avsnitt 91. Det er sentralt å merke seg at verken ordlyden i PP, LG eller andre rettskilder taler for å begrense handlingene til bakmannsvirksomhet. Termene skal, som ellers i strafferetten, fastlegges ut fra en naturlig, objektiv språkforståelse. Den som rammes, er den som trekker en person inn i en posisjon som fornærmet. For eksempel vil den som rekrutterer personer som man selv vil utnytte, rammes av rekrutteringsalternativet. Fullbyrdet overtredelse av menneskehandelsbestemmelsen

foreligger også selv om personen ikke kommer så langt som til å starte utnyttelsen.

Transportalternativet omfatter enhver handling som forflytter fornærmede fra et sted til et annet. Også transport innenfor landegrensene omfattes, se LG avsnitt 93.

Å overføre kan også være transport, «but can also mean the handing over of effective control over a person to another. This is particularly important in certain cultural environments where control over individuals (mostly family members) may be transferred to other people», se LG avsnitt 94.

Som eksempel på å huse en person kan nevnes «to accommodating a person at the point of departure, transit, or destination, before or at the place of exploitation, or it may refer to steps take to conceal a person's whereabouts. Harbouring can also be understood to mean holding a person», se LG avsnitt 95.

Etterfølgende mottak av en person, er den som mottar personen fra den som overfører eller transporterer vedkommende. LG avsnitt 96 uttaler at alternativet

may refer to the arrival of the person, the meeting of a person at an agreed place, or the gaining of control over a person. It can also include receiving persons into employment or for the purposes of employment, including forced labour. Receipt can also apply to situations in which there was no preceding process, such as inter-generational bonded labour or where a working environment changes from acceptable to coercively exploitative.

Ut fra ovenstående er det, som nevnt, ikke trefende å begrense kriminaliseringen til det som kan benevnes som bakmannshandlinger. Det kan være samme person som dekkes av handlingselementene, middelementene og formålselementene. Det er heller ikke mulig å avgrense kriminaliseringen til personer som benytter seg av mennesker som er utsatt for menneskehandel. Som det framgår i avsnittet ovenfor, er det tale om «etterfølgende mottak» for den som mottar personer, som skal utnyttes til tvangsarbeid. Det samme vil gjelde de øvrige formålselementene, for eksempel den som mottar en person for å utnytte personen til prostitusjon eller til seksuelle formål. Derimot vil ikke den som kjøper enkeltstående seksuelle tjenester av en person som har vært utsatt for menneskehandel normalt omfattes, da vedkommende ikke «etterfølgende mottar» personen. Et annet tilfelle som ikke rammes av

bestemmelsen, er en person som kjøper enkeltstående arbeidstjenester av en person som vedkommende vet at er blitt utsatt for menneskehandel. Her må det presiseres at den som mottar personen til eksempelvis tvangsarbeid eller tvangstjenester, naturligvis omfattes av mottakselementet. Å huse arbeidere som er utsatt for menneskehandel vil således kunne omfattes, men ikke kjøp av enkeltstående håndverkstjenester.

3.4.3 *Middelementet*

PP artikkel 3(a) krever som et minimum at følgende midler omfattes av kriminaliseringen av menneskehandel: «the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person.» Felles-trekket her er at straffebestemmelsen skal ramme nærmere beskrevne midler som benyttes av menneskehandleren for å oppnå handlingselementene.

I forslaget til straffebestemmelse benyttes formuleringen «hvor det brukes eller er blitt brukt» nærmere bestemte midler. Grunnen er at middelementet ikke er begrenset til midler som fornærmede blir utsatt for. For eksempel kan det være fornærmedes foresatte som er blitt forledet eller utnyttet til å utføre handlinger som dekkes av handlingselementene. Det kan også være at familiemedlemmer er blitt truet med vold hvis de ikke sørger for at fornærmede blir utsatt for handlinger som dekkes av handlingselementene, se LG avsnitt 98.

Vi har vurdert å innta konkrete henvisninger til de straffebud som dekker de ulike midlene brukt ved menneskehandel, men er kommet til at det ikke er tilrådelig. Grunnen er at ordlyden både ved angivelsen av middelementene og formålselementene vil svulme opp, og bli uoversiktlig. Vi vil i det følgende presisere hvilken atferd som rammes av hvert av formålselementene.

Med «trusler», «frihetsberøvelse» og «tvang» menes atferd som omfattes av dagens kriminaliseringer i henholdsvis straffeloven §§ 263, 254 og 251.

«Vold» refererer seg til PPs formulering «use of force». Direkte oversatt må med «force» forstås makt. Etter vår vurdering, må enhver form for bruk av fysisk vold som er kriminalisert i straffeloven kapittel 25 omfattes. Seksuallovbrudd i straffeloven kapittel 26 omfattes også.

«Misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller tillitsforhold» er ment å dekke PPs formulering «abuse of power». Alternativet skal forstås på samme måte som samme formulering i straffeloven § 295 første ledd bokstav a.

«Forledelse» er ment å dekke PPs formuleringer «fraud» og «deception». LG avsnitt 101 sier følgende om disse alternativene:

In some contexts, «fraud» and «deception» are synonymous. In some legal systems, however, there are differences between these terms. Deception can be understood to mean words or conduct that cause someone to believe something that is false. Fraud, on the other hand, can be understood to mean deceiving someone with the intent of depriving the person deceived of something. Because the definition of trafficking in persons uses both the terms deception and fraud, it can be inferred that this reflects an intention that they were meant to address different things.

Vi mener at forledelse skal forstås på samme måte som «svik» i avtaleretten, eksempelvis avtaleloven § 30. Svik innebærer å lure noen. En viljeserklæring, for eksempel at man gir et tilbud eller aksepterer en annens tilbud, sies å være gitt med svik når en av partene har gitt bevisst uriktige opplysninger. Også det å fortie kjensgjerninger av vesentlig betydning er svik, og da forledelse i straffebestemmelsens forstand.

«Utnyttelse av sårbar situasjon» refererer seg til PPs formulering «abuse of a position of vulnerability». I LG avsnitt 103 er sårbar situasjon definert som

a condition resulting from how individuals negatively experience the complex interaction of social, cultural, economic, political, and environmental factors that create the context for their communities. As such, vulnerability is not a static, absolute state, but one that changes according to context as well as to the capacity for individual response. A response to vulnerability therefore needs to take into account the external conditions of an individual as well as the coping mechanisms that enable the individual to protect him- or herself against a negative impact from those external conditions.

LG avsnitt 105 nevner at sårbarhet

may relate to a person's physical or mental disability. Situational vulnerability may relate to

a person being irregularly in a foreign country in which he or she is socially or linguistically isolated. Circumstantial vulnerability may relate to a person's unemployment or economic destitution.

For ytterligere presiseringer av sårbarhetsalternativet vises det til LG avsnitt 103-110.

Alternativet «gi eller motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke av personer som har kontroll over en annen person» implementerer PPs formulering «giving or receiving payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person». Om alternativet sies det følgende i LG avsnitt 114:

The notion of «having control over another person» can be established as a matter of fact. For example, a parent may have control over a child, a prison guard may have control over an inmate, or a kidnapper may have control over their victim. The giving of the benefit must be linked to obtaining consent of the person in control of the victim; for example, the payment of a sum of money to a parent in order to transport their child in order to exploit them. Furthermore, state authorities have also been known to accept financial compensation or other benefits in exchange for handing over individuals under their control to the traffickers.

3.4.4 Formålselementet

PP artikkel 3 (2) angir at det overordnede formålet med menneskehandel er utnyttelse («exploitation»). Videre slås det fast: «Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.»

Vi foreslår å innta disse utnyttelsesformålene i nytt straffebud om menneskehandel i § 257. Dagens kriminalisering har ikke med «slaveri og slaverilignende forhold». Selv om slike formål ofte vil omfattes av tvangsarbeid eller tvangstjenester, er det ikke gitt at det alltid vil være tilfellet. Nærmere presiseringer av innholdet i begrepene er gjort i LG avsnitt 133-138. I tillegg til PP, er det krav til en slik kriminalisering i europarådskonvensjonen. GRETA har påpekt denne mangelen i den norske menneskehandelsbestemmelsen ved flere anledninger.

Dagens kriminalisering rammer «seksuelle ytelser». Vi foreslår en formulering som er nær-

mere ordlyden i PP; utnyttelse til seksuelle formål.

«Tigging» er ikke et utnyttelsesformål som er nevnt i PP artikkel 3. I dagens § 257 er tigging nevnt som et utnyttelsesformål, og da som et eksempel på tvangsarbeid eller tvangstjenester, jf. ordlyden «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging». Å sette likhetstegn mellom tvangsarbeid og tvungen tigging er i samsvar med LG avsnitt 156, hvor det uttales:

While not explicitly mentioned in the Protocol, forced begging may be interpreted as a form of forced labour or services. Where a child is required to beg (either by parents, or by an adult or by the institution where the child studies or resides, in return for upkeep and under the menace of penalty), it would be considered as forced child labour. This is also the approach followed in Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, which notes in its recital 11 that «forced begging should be understood as a form of forced labour or services as defined in the 1930 ILO Convention No. 29 concerning Forced or Compulsory Labour.»

Som nevnt ovenfor i punkt 3.2 foreslår vi at «tvangsekteskap» inntas som et utnyttelsesformål.

Et spørsmål som melder seg, er om også andre utnyttelsesformål bør inntas i straffeloven § 257. Ved denne vurderingen framgår det av LG avsnitt 163: «How a State Party chooses to define exploitation is a matter of their domestic law, but attention should be had to ensuring that it focuses on serious forms of criminal conduct and not to encompass less serious forms of conduct that may be more appropriately addressed through other legal mechanisms (e.g., labour law violations).»

I EUs direktiv om forebygging og bekjempelse av menneskehandel,⁴ fortalen avsnitt 11 uttales: «The expression 'exploitation of criminal activities' should be understood as the exploitation of a person to commit, inter alia, pick-pocketing, shoplifting, drug trafficking and other similar activities which are subject to penalties and imply financial gain.» For å fange opp de alvorligste utnyttelses-

⁴ Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA.

formålene, foreslår vi at følgende inntas som utnyttelsesformål: «å begå straffbare handlinger». Denne løsningen er valgt i dansk rett.

3.4.5 *Menneskehandel med barn som fornærmet*

Ifølge PP artikkel 3 (c) skal menneskehandel med barn som fornærmet kriminaliseres uavhengig hvilket middel som er benyttet. Artikkel 3 (d) definerer personer under 18 år som barn. Vi mener at dette bør komme klart og utvetydig frem i straffebestemmelsen, se andre ledd.

Vi tilrår at barneekteskap inntas som et utnyttelsesformål i menneskehandelbestemmelsen, se punkt 3.2 ovenfor. Siden barneekteskap gjelder inngåelse av ekteskap med person under 18 år, inntas formålet i andre ledd.

3.4.6 *Kriminalisering av organisatorer og bakmenn mv.*

Det framgår av PP artikkel 5 (2)(c) at statene er forpliktet til å kriminalisere følgende atferd: «Organizing or directing other persons to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article.» Nr. 1 oppstiller den generelle kriminaliseringsforpliktelsen («Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences the conduct set forth in article 3 of this Protocol, when committed intentionally.»)

LG avsnitt 176 presiserer følgende om kriminaliseringsforpliktelsen:

States Parties to the Protocol are further obliged to criminalize organizing or directing other persons to commit the offence. Subparagraph (c) thus extends criminal liability to persons who plan or oversee trafficking in persons from a distance. The terms 'organizing' and 'directing other persons' are not defined in the Protocol, allowing for certain flexibility in domestic legislation. Organizing may be captured under general party liability provisions whereas directing someone may not. As such, a stand-alone offence that focusses on directing another person to commit trafficking in persons may be necessary in domestic law. Where applicable, States Parties should refer to the way these forms of criminal liability are established in their domestic systems and ensure that they apply to offences established pursuant to this article.

Norge er altså forpliktet til å kriminalisere personer som i ulike bakmannsroller får andre personer til å begå menneskehandel. I norsk strafferett anses bakmannsvirksomhet ofte ikke som en overtredelse av straffebudet. I stedet blir det straff for medvirkning. Som eksempel kan nevnes at Andenæs/Rieber-Mohn/Sæther skriver: «Etter omstendighetene kan det være grunn til å straffe medvirkeren strengere enn hovedmannen – et eksempel er bakmannsvirksomhet ved de mest alvorlige narkotikalovbruddene».⁵

Etter vårt syn bør personer som har ulike bakmannsroller til menneskehandel ikke rammes som medvirkere, men som overtreidere av straffebudet. Grunnen er at bakmannsvirksomhet regelmessig er en nødvendig forutsetning for at andre personer gjør seg skyld i menneskehandel. Videre er det ikke sjelden bakmennene som er den sentrale årsaken (nødvendige betingelsen) til at menneskehandel skjer. Det er jevnt over også bakmennene som tjener mest på den kriminelle virksomheten. Det er da naturlig å anse bakmannsvirksomhet som fullbyrdet overtredelse av straffebudet, og ikke medvirkning til at personer de kontrollerer overtrer første eller andre ledd. Vi foreslår derfor å kriminalisere bakmannsvirksomhet som en selvstendig overtredelse av straffebudet, se forslaget til tredje ledd.

For å ramme ulike modaliteter av bakmannsvirksomhet forslår vi å kriminalisere den som «organiserer, styrer, har ansvar for, kontrollerer eller planlegger at andre begår» menneskehandel. I tillegg til de typiske organisatorene i organisert kriminalitet, vil den som kontrollerer, planlegger eller tilskynder at andre begår handlinger som anses som menneskehandel straffes for menneskehandel. I tillegg til de typiske organisatorene vil den som etterspør og tilskynder at personer bringes inn i en utnyttelsessituasjon rammes av tredje ledd. Vi ser det slik at den virksomhet som de tiltalte utviste i HR-2020-2136-A og HR-2020-2137-A ville blitt straffet etter tredje ledd. De tiltalte var her anstiftere til at barna ble utsatt for seksuell utnyttelse av andre personer på Filipinene. De organiserte og/eller planla og tilskyndet at andre begikk menneskehandel ved at de aktivt etterspurte barn for seksuelle formål. De som stod for utføringen av overgrepene rekrutterte barna ved misbruk av overmaktsforhold for å utnytte barna til seksuell utnyttelse.

⁵ Johs. Andenæs: Alminnelig strafferett, 6. utgave ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther Oslo 2016 s. 329.

Det understrekes at tredje ledd inntas for særlig å gjøre menneskehandelsbestemmelsen mer effektiv for å ramme de som bidrar til at mennesker rekrutteres og utnyttes seksuelt på digitale plattformer.

3.4.7 *Samtykke er ikke straffrihetsgrunn*

Det framgår av PP artikkel 3(b): «The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used.»

LG avsnitt 146-147 sier følgende om betydningen av samtykke i saker om menneskehandel:

Article 3 paragraph (b) of the Protocol states that the consent of the victim of trafficking in persons to the intended exploitation shall be irrelevant where any of the means (such as force, coercion, fraud) have been used. The Trafficking in Persons Protocol does not, however, say that the use of means invalidates or damages consent. During the negotiations of the text of the Trafficking in Persons Protocol, most delegations agreed that the consent of the victim should not, as a matter of fact, be relevant to whether the victim had been «trafficked», i.e., should not be an issue in determining whether or not the crime of trafficking had been established. This is borne out by the definition and the corresponding requirement to criminalize the conduct described in Article 3. Trafficking in persons is not defined by an absence of consent on the part of the victim; by contrast, crimes like assault of sexual assault, require proof of the non-consensual application of force ... The drafters of the Protocol were highly conscious of the danger that consent would become the first line of defence for those accused of trafficking offences, most particularly in cases where victims may have consented to certain conduct that may be linked to the commission of the crime. For example, they may have consented to travel to another location or to have engaged in a particular type of work but were unaware of the intended exploitation. This danger was considered particularly acute because the Protocol seeks to capture more subtle means of control that could be masked by apparent consent. In cases where the victim consented to the intended exploitation, this fact should not be used to defend or excuse the crime. This is because both the definition of trafficking in persons in

article 3 and the obligation to criminalize it, in article 5, make clear that consent has no bearing on establishing whether or not trafficking in persons occurred.

Hva gjelder barn, har de ikke mulighet til å gi et samtykke, se LG avsnitt 148.

Det foreslås derfor at det inntas i § 257 fjerde ledd: «Fornærmedes, verges eller foresattes samtykke til menneskehandel fritar ikke for straff.»

3.4.8 *Kriminalisering av forsøk*

Det følger av PP artikkel 5 (2) (a) at statene er forpliktet til å kriminalisere «attempting to commit» menneskehandel slik beskrevet i artikkel 3. Forpliktelsen gjelder «subject to the basic concepts of the legal system of the State Party». Det framgår av LG avsnitt 173 at bestemmelsen her anerkjenner at ulike stater i ulik grad, og på ulike måter, kriminaliserer forsøk.

Vi finner på denne bakgrunn at forsøk bør kriminaliseres på samme måte som i norsk rettstradisjon, hvor forsøk på overtredelse generelt er kriminalisert i straffeloven § 16. Rekkevidden av kriminaliseringen av forsøk vil følge de linjer som er utviklet i praksis ved tolkingen av § 16. Vi nevner at LG avsnitt 172 gir følgende eksempel:

A charge of attempt would be pertinent, for example, in a situation where an individual, who was supposed to receive trafficked victims in a receiving State, fails to do so either because such victims escaped or because she or he was arrested in the interim. Generally, establishing that someone attempted to commit a crime requires evidence that the traffickers engaged in more than merely preparatory activity with the intent to commit the illicit conduct.

Etter vår vurdering er dette i samsvar med hva som vil bli ansett som straffbart forsøk etter § 257, jf. § 16.

3.4.9 *Kriminalisering av medvirkning*

PP artikkel 5 (2) (b) slår fast at statene er forpliktet til å kriminalisere «[p]articipating as an accomplice» i menneskehandel, slik beskrevet i artikkel 3. Om implementeringen av kriminaliseringsforpliktelsen uttales det i LG avsnitt 175:

States Parties to the Protocol are further obliged to criminalize participating as an

accomplice to commit the offence. The terms 'participation' and 'accomplice' are not defined in the Protocol, allowing for certain flexibility in domestic legislation. The point, however, is to ensure that States Parties criminalize the actions of those who assist the principal offender in the commission of trafficking in persons offences. Generally, party liability is found where the party engages in certain acts with the purpose of assisting the principal to commit the crime. Those who assist in the commission of offences are typically liable to conviction for those offences, rather than of a stand-alone offence, though in some cases this conduct may be addressed through separate offences. States Parties should refer to the way these forms of criminal liability are established in their domestic systems and ensure that they apply to offences established pursuant to this article.

Vi mener at straffelovens kriminalisering av medvirkning etter § 15 ivaretar forpliktelsen til å kriminalisere medvirkning. Det er ikke tilrådelig å bryte den grunnleggende systematikken med et generelt medvirkningstillegg som får anvendelse på alle straffbare handlinger (med mindre annet framgår), og innta egne regler om medvirkning i § 257.

Det er presisert ovenfor at personer som har ulike bakmannsroller til menneskehandel ikke rammes som medvirkere, men som overtredere av straffebudet, jf. tredje ledd. Grunnen er at bakmannsvirksomhet regelmessig er en nødvendig forutsetning for at andre personer gjør seg skyld i menneskehandel. Videre er det ikke sjelden bakmennene som er den sentrale årsaken (nødvendige betingelsen) til at menneskehandel skjer. Det er jevnt over også bakmennene som tjener mest på den kriminelle virksomheten. Det er da naturlig å anse bakmannsvirksomhet som overtredelse av straffebudet, og ikke medvirkning til at personer de kontrollerer overtrer første eller andre ledd. Vi foreslår derfor å kriminalisere bakmannsvirksomhet som en selvstendig overtredelse av straffebudet, se forslaget til tredje ledd.

Dagens § 257 første og andre ledd har slik formulering:

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til

- a. prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
- b. tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,

- c. krigstjeneste i fremmed land, eller
 - d. å samtykke i fjerning av et av vedkommandes indre organer,
- straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

- a. legger forholdene til rette for slik tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
- b. på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen, eller
- c. gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til en slik handlemåte fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel.

Det framgår av forarbeidene at andre ledd «omhandler de handlinger som FN-protokollen forplikter statene til å kriminalisere – typiske bakmannshandlinger i menneskehandelen og medvirkning» (Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) s. 98. Se også s. 63-64.

Etter vår vurdering, er andre ledd unødvendig hvis forslaget til ny kriminalisering av menneskehandel gjennomføres. Som nevnt ovenfor, omfattes følgende handlinger som overtredelse av første ledd: «Den som rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller etterfølgende mottar en person hvor det brukes eller er blitt brukt...» nærmere angitte midler. Når det gjelder bokstav a) og b) i dagens kriminalisering, er det klart at det som her angis, enten er kriminalisert i forslaget til ny bestemmelse første ledd, eller som medvirkning til overtredelse av første ledd, jf. straffeloven § 15.

Andre ledd bokstav c) kriminaliserer i dag den som «gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til en slik handlemåte fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel.» Slike handlinger er kriminalisert i forslaget til ny § 257. For det første ved formuleringen «hvor det brukes eller er blitt brukt» nærmere angitte midler. Middelementet er ikke begrenset til midler som fornærmede blir utsatt for. For eksempel kan det være fornærmedes foresatte som er blitt forledet eller utnyttet til å utføre handlinger som dekkes av handlingselementene. Det kan også være at familiemedlemmer er blitt truet med vold hvis de ikke sørger for at fornærmede blir utsatt for handlinger som dekkes av handlingselementene, se ovenfor punkt 3.4.3. For det annet er det etter forslaget også kriminalisert å medvirke til handlinger «hvor det er blitt brukt» de angitte midlene, jf. straffeloven § 15. For eksempel vil den som medvirker til at

det er blitt utøvd vold eller tvang mot fornærmedes foresatte, rammes av kriminaliseringen. På dette punktet går kriminaliseringen sannsynligvis noe lengre enn dagens kriminalisering.

3.4.10 *Forsett som hovedskyldform, med unntak av fornærmedes alder*

Det framgår av LG avsnitt 179: «At a minimum, only intentional conduct needs to be criminalized. All of the criminalization requirements of the Convention and Protocols require that the conduct of each offence must be criminalized when committed intentionally.» Vi foreslår derfor at det kreves utvist forsett, jf. straffeloven § 21, jf. § 22. Bruk av forsett som hovedskyldform er lovens normalordning, og det følger av kriminaliseringsprinsippene.

Hva gjelder kriminaliseringen av menneskehandel med barn som fornærmet, foreslår vi å videreføre den løsning som er valgt i dagens kriminalisering: Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet. Formuleringen og innholdet i aktsomhetsnormen er her den samme som i straffeloven § 307. Det er tale om en meget streng aktsomhetsnorm, se bl.a. Rt. 2005 s.

833 avsnitt 88; Rt. 2008 s. 867 avsnitt 31-33 og HR-2019-473-U avsnitt 21.

3.5 **Kommentarer til bestemmelsen om kriminalisering av grov menneskehandel**

Verken PP eller LG oppstiller en forpliktelse til særlig kriminalisering av grov overtredelse. I samsvar med gjeldende rett og norsk lovgivningstradisjon bør straffeloven ha en kriminalisering av grov menneskehandel.

Her som ellers beror det på en konkret helhetsvurdering om det er tale om grov overtredelse. Hvis den som ble utsatt for handlingen er under 18 år, har det formodningen for seg at det er tale om grov menneskehandel. Det gjelder særlig dersom det gjelder utnyttelse til seksuelle formål. For øvrig viser ordlyden til det selvsagte; det er grovheten med hensyn til bruk av midler og grovheten i utnyttelsen som er det sentrale ved vurderingen av om overtredelsen er grov. Dagens § 258 nevner også momentet om handlingen har medført betydelig utbytte. Momentet foreslås videreført.

07.11.23, JPR/RC

Norges offentlige utredninger

2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2023: 11 Raskt og riktig

NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid

NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

Finansdepartementet:

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om
Finanstilsynet

NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering

NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen
og norsk økonomi

Forsvarsdepartementet:

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og
forsvarlig

NOU 2023: 4 Tid for handling

NOU 2023: 5 Den store forskjellen

NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus

NOU 2023: 29 Abort i Norge

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid

NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet

NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2023: 13 På høy tid

NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
i skolen

NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt
mylderet?

NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2023: 10 Leve og oppleve

NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av

akvakultur for bærekraftig verdiskaping

NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser

– Første delutredning

NOU 2023: 28 Investeringskontroll

Olje- og energidepartementet:

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

Samferdselsdepartementet:

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert

drosjenæring

Statsministerens kontor:

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omlags- og delillustrasjoner: Mathilde Lidvang,
Melkeveien Designkontor AS

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2024