

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 24/2430

Vår ref: 24/13240-3

Dato: 23.10.2024

Høringsuttalelse – NOU 2024:13 Lov og frihet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) viser til høringsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendt 28. juni 2024, vedrørende NOU 2024:13 Lov og frihet - Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer.

Lovutvalget har i sin utredning sett på de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold med sikte på å styrke rettsvernet for utsatte personer. Utvalget har vurdert at eksisterende regelverk på noen områder ikke gir utsatte tilstrekkelig vern, og utvalget har derfor foreslått flere lovendringer.

Integrering skjer på tvers av sektorer, og utredningen fra lovutvalget berører IMDis arbeid på flere områder. NOUen er særlig relevant med tanke på IMDis innsats mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert er et prioritert område for IMDi, og denne utredningen blir viktig for den videre utviklingen av feltet.

Vi vil først gi noen overordnede innspill, for deretter å kommentere på relevante lovforslag knyttet til utredningens ulike deler og kapitler. IMDis innspill til høringen omhandler i hovedsak konkrete forslag til endringer i straffeloven, utlendingsloven, barnelova, barnevernsloven og integreringsloven, samt diskusjoner knyttet til begrepet negativ sosial kontroll og tiltak knyttet til ufrivillig utenlandsopphold.

Overordnede innspill

IMDi mener at lovutvalget har gjennomført en svært grundig utredning som peker på viktige problemstillinger og gir gode forslag til regelverksendringer på tvers av sektorer. Utvalget viser inngående forståelse for fagfeltet og har grundige drøftinger knyttet til sentrale begreper og til de ulike fenomenene som ligger til grunn for utredningen.

Styrket rettsvern for utsatte personer bidrar til å sikre utsatte gruppers menneskerettigheter og er en viktig del av arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Lovregulering og

informasjon om lovverk kan også ha en preventiv effekt, bidra til økt bevissthet rundt viktige temaer og til å fremme holdningsendringer. Det er imidlertid avgjørende at lovregulering og informasjon om lovverket understøttes av andre virkemidler og forebyggende tiltak som kan fremme tillitt og tilhørighet, og at aktuelle tiltak utformes slik at de treffer en mangfoldig befolkning.

Som lovutvalget påpeker flere steder i sin utredning, så er det et stort behov for mer kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i tjenester som møter personer som kan være utsatt for disse formene for kontroll og vold. Dette er noe IMDi også erfarer gjennom sitt forebyggende arbeid på feltet. I kapittel 38.9 peker lovutvalget på at nødvendige ressurser er en forutsetning for god sakshåndtering og anvendelse av det foreslåtte regelverket. Det er også avgjørende at det settes av tilstrekkelig med ressurser til løpende og systematiske opplæringstiltak. IMDi støtter denne oppfatningen, og viser i den forbindelse til vårt pågående arbeid med å utvikle strategier for å gjøre de særskilte tjenestene på feltet bedre kjent og heve kompetansen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i de ordinære tjenestene, i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.¹

Innspill knyttet til utredningens del 2 - straff

Mange av sakene de særskilte tjenestene på feltet jobber med, ender aldri i straffesporet. Selv om terskelen for å bidra til straffeforfølgelse av egen familie eller nettverk kan være svært høy og det kan være vanskelig å bevise at noen har vært utsatt for alvorlig negativ sosial kontroll eller æresrelatert vold, er det viktig med et regelverk som tydelig signaliserer at vold og overgrep ikke aksepteres.

IMDi støtter flere av forslagene til endringer i straffeloven og ønsker spesielt å kommentere følgende kapitler:

Kapittel 7 - straff ved psykisk vold og negativ sosial kontroll

Utvalget har vurdert om utsatte for psykisk vold og negativ sosial kontroll har et godt nok rettsvern gjennom straffelovens bestemmelser. De mener at en styrket beskyttelse mot psykisk vold og negativ sosial kontroll kan oppnås gjennom andre tiltak enn en ny straffebestemmelse, og at justeringer av gjeldende rett bør gjøres gjennom å presisere og ta i bruk eksisterende straffebestemmelser, snarere enn å innføre nye.

IMDi støtter lovutvalgets forslag til presisering og bedre synliggjøring av psykisk vold og alvorlige former for negativ sosial kontroll i § 266 og § 282. Utvalget er av den oppfatning at negativ sosial kontroll er et uegnet begrep som utløsende vilkår for straffeansvar. IMDi støtter denne oppfatningen.

Kapittel 8 – mishandling utøvet av storfamilien

Straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner gjenspeiler i dag den tradisjonelle kjernefamilien, der den øvrige slekten har mindre innflytelse. Utvalget har vurdert at eksisterende straffebestemmelse ikke gir et tilstrekkelig vern mot mishandling utøvet av medlemmer i en

¹ [Microsoft Word - Tildelingsbrev for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2024\(1587652\) \(imdi.no\)](https://www.imdi.no/1587652)

storfamilie, noe som særlig kjennetegner saker med æresmotivert vold og foreslår å utvide personkretsen i straffeloven § 282 til å gjelde gjerningspersoner i fornærmedes storfamilie som onkler, tanter, fettere, kusiner, søsken, svigerfamilie og enkelte grupper inngiftede slektninger.

IMDi støtter forslaget om utvidelse av personkretsen i § 282. Som utvalget påpeker, vil hva som utgjør nære relasjoner for den enkelte kunne variere og være kulturelt betinget. Forslaget tar i større grad høyde for mer kollektivistiske familiestrukturer, og vil kunne bidra til å fange opp mishandling som utøves innenfor en storfamilie. Dette vil kunne bidra til bedre rettsvern for utsatte, og vil i større grad kunne fange opp æresmotivert vold.

Kapittel 10 – æresmotiv som straffeskjerpene moment

Som lovutvalget viser til, stiller flere internasjonale konvensjoner krav om å sikre at ære ikke tillegges vekt i formildende retning ved straffutmålingen. Selv om nyere rettspraksis viser at æresmotiv i dag tillegges vekt i straffeskjerpene retning, mangler det fremdeles kompetanse på etterforskning av æresrelatert vold, og utsatte for æresrelatert vold kan vegre seg for å ta kontakt med politiet².

Utvalget foreslår å ta inn en ny bokstav m i straffeloven § 77 slik at det vil være en straffeskjerpene omstendighet at lovbruddet er begått for å bevare eller gjenopprette en persons, families, slekts eller annen gruppes ære. Utvalget legger 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. 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. Utvalget argumenterer for at en lovfesting kan bidra til at æresmotivet synliggjøres og vektlegges i større grad, både av politiet og domstolene.

IMDi støtter dette forslaget og mener, som lovutvalget, at forslaget vil kunne bidra til større oppmerksomhet rundt fenomenet i hele straffekjeden og styrke det overordnede arbeidet mot æresrelatert kriminalitet, samtidig som det vil sende et viktig signal og kunne ha en forebyggende effekt over tid.

Kapittel 12 – tvangsekteskap og barneekteskap

IMDi støtter forslaget om en ny bestemmelse om straff for barneekteskap i ny § 253 a. Forslaget innebærer blant annet økt strafferamme og vil også omfatte ekteskap for barn mellom 16-18 år. Videre inkluderer ny bestemmelse ekteskapslignende forbindelser med et barn, en kriminalisering av det å leve i et barneekteskap og at foreldre og vigslere skal kunne straffes.

IMDi stiller seg bak dette forslaget, da vi mener det vil bidra til å styrke barns rettsvern, samtidig som det vil kunne ha en viktig signaleffekt. Det å plassere straffebudet om barneekteskap etter straffebudet om tvangsekteskap, vil synliggjøre den sterke koblingen mellom barneekteskap og tvangsekteskap bedre. Som lovutvalget skriver, vil barn mellom 16 og 18 år vanligvis ikke ha den modenheten som kreves for selvstendig å ta stilling til konsekvensene av å inngå ekteskap. Barn i denne aldersgruppen vil kunne være svært sårbare for press fra familie og nære relasjoner og vil også ha behov for beskyttelsen et slikt straffebud vil kunne gi.

² [Dokument 3:8 \(2021–2022\) \(riksrevisjonen.no\)](#)

IMDi er videre positive til lovutvalgets vurderinger knyttet til det straffeprosessuelle, og støtter forslaget om ubetinget rett på bistandsadvokat i saker om barneekteskap, samt forslaget om tilrettelagte avhør ved tvangsekteskap og barneekteskap. Det er viktig å legge til rette for at tvangsekteskap og barneekteskap blir avdekket og til at de utsatte i slike belastende saker blir ivare tatt på best mulig måte.

Kapittel 14 – straff ved skadelig utenlandsopphold

Utvalget har vurdert behovet for styrket rettsvern for barn og unge som blir ufrivillig etterlatt i utlandet og kommet til at dagens straffebestemmelser ikke er tilstrekkelige til å fange opp alvorlige farer som et barn kan utsettes for i et annet land. Gjennomgangen av straffelovens regler, 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 i dag straffbart. Utvalget foreslår derfor et nytt straffebud om skadelig utenlandsopphold for barn (ny § 269).

IMDi ser behov for flere virkemidler som kan bidra til å forhindre at barn utsettes for ufrivillige og skadelige utenlandsopphold og støtter lovutvalgets forslag til ny § 269 om straff ved skadelig utenlandsopphold. Tiltaket vil kunne ha en forebyggende effekt, og i større grad muliggjøre inngripen før barnet tas med ut av landet. IMDi erfarer gjennom sine tjenester på feltet at det er svært vanskelig å hjelpe barn hjem fra et ufrivillig utenlandsopphold uten foreldrenes bistand. Mulig bortfall av straff ved samarbeid om å få barnet tilbake til Norge, vil kunne bidra til å få barn raskere hjem.

IMDi vil understreke at en slik bestemmelse bør følges opp med forebyggende tiltak som er tilpasset foreldre med innvandrerbakgrunn. Som ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje skrev i sin rapport³, så er bakgrunnen for at foreldre sender sine barn til utlandet mot deres vilje ofte kompleks og sammensatt. En del foreldre kan ha legitime bekymringer for sitt barn og tro at et utenlandsopphold vil være til barnets beste. Det er viktig at foreldre som er åpne for endring får hjelp til å kommunisere bedre med barna sine og til å finne andre løsninger på sin situasjon enn å sende barna til utlandet.

Innspill knyttet til utredningens del 3 – ekteskapsloven, utlendingsloven m.v.

Som lovutvalget påpeker, vil et sikkert oppholdsgrunnlag være avgjørende for den utsattes rettsvern. Dette er noe IMDi også erfarer gjennom vårt arbeid rettet mot nyankomne flyktninger og innvandrere.

IMDi ønsker å kommentere følgende kapitler som omhandler ekteskapsloven og utlendingsloven:

Kapittel 16 – tiltak mot tvangsekteskap i ekteskapsloven og trossamfunnsloven

Lovutvalget peker på 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

³ [Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje \(regjeringen.no\)](#)

kulturell skilsmisse kan være at både kvinnen og omgivelsene oppfatter henne som fortsatt gift, og ektefellen opprettholder kontroll over kvinnen. Som lovutvalget skriver, er det forsøkt å finne løsninger på denne problemstillingen lenge, men det har vist seg vanskelig.

IMDi støtter utvalgets anbefaling om å utrede muligheten for å innføre tiltak som kan gjøre det enklere for kvinner å oppnå religiøs eller kulturell skilsmisse, og har også foreslått at dette tas inn som et tiltak i ny handlingsplan på feltet.

Kapittel 17 – tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsloven. Bruk av tolk.

IMDi støtter utvalgets anbefaling om 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. Tolkeloven § 6 stadfester at offentlige organer skal benytte tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste.

IMDi støtter også utvalgets generelle overveielser omkring bruk av tolk, samt forslaget om at bruken av tolk i saker der referansepersonen intervjues på grunn av mistanke om ufrivillig ekteskap, presiseres nærmere i rundskriv.

Kapittel 18 – oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag

IMDi støtter utvalgets forslag til endringer i utlendingsloven § 53 (mishandlingsbestemmelsen). Det er positivt at det kommer tydelig frem at mishandlingsbegrepet også omfatter psykisk mishandling og at barn og unge også inkluderes i bestemmelsen. Dette er i samsvar med tidligere gitte innspill fra IMDi.

Utvalget anbefaler videre 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. Utvalget har ikke foreslått noen konkret bestemmelse her, men anbefaler videre oppfølging og en nærmere vurdering av om det er behov for å liberalisere bo-sammen vilkåret.

IMDi støtter dette forslaget og har anbefalt at videre utredning av denne problemstillingen kan inngå som et tiltak i ny handlingsplan på feltet.

IMDis mangfoldsrådgivere erfarer at denne problemstillingen ikke bare gjelder barn under 18 år, men også unge over 18 år som er referanseperson i en familieinnvandringssak. Unge over 18 år lar også være å flytte ut eller å oppsøke hjelp, i frykt for at familien skal miste sine oppholdstillatelser. Vi anbefaler derfor at denne gruppen også inkluderes i en eventuell utredning.

Innspill knyttet til utredningens del 4 - barn

IMDis mangfoldsrådgivere veiledet i 2023 i 594 saker som omhandlet negativ sosial kontroll. Om lag halvparten av sakene omhandlet personer under 18 år⁴. Mangfoldsrådgiverne erfarer at det er stor variasjon i hvordan ulike tjenester oppfatter begrepet negativ sosial kontroll og at spenningsforholdet mellom foreldre og barns rettigheter kan være utfordrende. IMDi synes

⁴ [tallrapportering-2023-mr-og-su.pdf \(imdi.no\)](#)

lovutvalget gir en god beskrivelse av dette spenningsforholdet i utredningens del 4 og ønsker spesielt å kommentere følgende kapitler:

Kapittel 20 – negativ sosial kontroll, foreldreansvar og barns rettigheter

Lovutvalget har sett på muligheten til å innta begrepet negativ sosial kontroll i barnelova og vurdert 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.

Utvalgets flertall anbefaler ikke at begrepet negativ sosial kontroll tas inn i barnelova. Flertallet peker på at det ikke er 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, og at det å innta begrepet i barnelova ikke vil bidra til å tydeliggjøre denne grensen. Som utvalget skriver, vil grensen mellom akseptabel barneoppdragelse og for streng kontroll avhenge av de konkrete omstendighetene i den enkelte sak, deriblant det individuelle barnets tilsyns- og omsorgsbehov.

Utvalget ser at lovfesting av begrepet vil kunne bidra til å øke bevisstheten om negativ sosial kontroll i samfunnet og dermed ha en forebyggende effekt mot skadelig og systematisk foreldrekontroll, men mener at det heller er behov for andre virkemidler enn endringer av barnelova for å forebygge og bekjempe foreldrekontroll som faller utenfor rammene for foreldreansvaret. Her viser de blant annet til viktigheten av å ha nok kunnskap til å kunne identifisere om et barn kan være utsatt, og til behovet for opplysningsarbeid og bevisstgjøring rundt grensene for foreldrekontrollen i hjelpeapparatet og blant ulike grupper av befolkningen.

IMDi støtter denne vurderingen, og mener, som utvalgets flertall, at det er behov for andre virkemidler for å forebygge negativ sosial kontroll. IMDi støtter videre utvalgets betraktninger rundt viktigheten av god informasjon og foreldreveiledning, og viser her til våre innspill til ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, hvor IMDi også understreker betydningen av gode foreldrestøttende tiltak.

IMDi mener, i likhet med utvalget, at vernet mot psykiske krenkelser bør komme klart fram i barnelova og støtter derfor utvalgets forslag om endringer i barnelova § 30 tredje ledd siste punktum. En tydeliggjøring av at bruk av kontrollerende og nedverdiggende atferd overfor barn er forbudt vil kunne bidra til å synliggjøre flere sider ved psykisk vold og negativ sosial kontroll, samtidig som det vil kunne bidra til å styrke barns vern mot psykiske krenkelser.

Kapittel 22 – barnevernstjenestens undersøkelser og risikovurderinger

Utvalget foreslår endringer i barnevernsloven § 2-2 og 12-6 som innebærer 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.

IMDi støtter dette forslaget og ser at et slikt tiltak vil kunne bidra til å beskytte barn fra fare, samtidig som det kan bidra til et trygt samarbeid mellom barnet og barnevernet i en tidlig fase av en sak. IMDis mangfoldsrådgivere erfarer gjennom sitt forebyggende arbeid at det tar tid å bygge tillit hos barn og unge utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. En risikovurdering i forkant av foreldreinvolvering vil kunne legge til rette for et tryggere samarbeid mellom barnet og barnevernet og bidra til bedre kartlegging av barnets situasjon.

Når det gjelder selve utformingen, viser utvalget til at regjeringen vil utrede en tverrfaglig og tverretattlig modell for risikovurdering i saker om vold og overgrep⁵, og anbefaler at risikofaktorer knyttet til negativ sosial kontroll og æresmotivert vold og kontroll omhandles særskilt i denne modellen. IMDi støtter dette forslaget, og har foreslått at oppfølging av dette arbeidet kan inngå som et tiltak i ny handlingsplan på feltet, for å sikre at modellen også tilpasses saker som omhandler negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Kapittel 23 - tiltak etter barnevernsloven

Utvalget legger vekt på at det er barnets helhetlige omsorgssituasjon og behov for hjelp som må stå sentralt i vurderingen av om kontroll utløser rett og plikt på barnevernstiltak, og ikke om handlingen eller atferden som barnet utsettes for faller inn under en definisjon av negativ sosial kontroll. IMDi støtter dette, samt flertallets vurdering av at begrepet negativ sosial kontroll heller ikke på dette feltet er egnet for lovregulering.

Som lovutvalget påpeker, er kunnskap om indikasjoner på negativ sosial kontroll, skadevirkninger og risikofaktorer for mer alvorlige handlinger av stor betydning for barnevernets vurderinger. Manglende fenomenforståelse hos barneverntjenesten og andre som møter barnet, vil kunne medføre at barn som trenger hjelp, ikke får det. Det er derfor positivt at lovutvalget fremhever betydningen av, og behovet for, styrket kompetansen om fenomenet negativ sosial kontroll, også innenfor barnevernet. God fenomenforståelse vil kunne være avgjørende med tanke på å sikre god avdekking og trygg oppfølging av utsatte barn og deres familier.

Lovutvalget foreslår å tilføye et nytt ledd i barnevernslovens § 3-1 (om frivillige 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 særskilt behov for hjelp, og at dette også tas inn i vurderingen av omsorgsovertakelse (§ 5-1). IMDi støtter dette forslaget og mener at det vil kunne bidra til bedre synliggjøring av elementer ved negativ sosial kontroll og til å styrke beskyttelsen av barn og unge som ikke får ivaretatt sin medvirknings- og selvbestemmelsesrett.

Videre foreslår utvalget å tydeliggjøre at mangler ved den omsorgen barnet får, omhandler både fysisk og psykisk omsorg etter barnevernslovens § 5-1 bokstav a. De foreslår også en tilsvarende endring i lovens § 3-1 om frivillige hjelpetiltak. IMDi støtter dette forslaget. Som utvalget påpeker, er det en nær sammenheng mellom negativ sosial kontroll og mangler i den psykiske omsorgen for et barn. Forslaget kan bidra til å signalisere at psykisk omsorgssvikt kan medføre alvorlige skadevirkninger for barn, noe IMDis tjenester på feltet erfarer at det er for liten bevissthet rundt i dag.

Kapittel 24 - andre anbefalinger

Lovutvalget 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. 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 mottatt bistand fra barnevernstjenesten nettopp fordi de befant seg i

5

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9f13c290967946d9b9ccf721bcfa58b8/no/pdfs/prp202320240036000ddd/pdfs.pdf>

utlandet. Disse vil ikke fylle vilkårene for ettervern etter barnevernsloven § 3-6. 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, og ha store behov for hjelp og oppfølging. 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.

Unge over 18 år som utsettes for ufrivillig utenlandsopphold er en gruppe IMDi mangfoldsrådgivere ser at det er viktig å være ekstra oppmerksomme på. IMDi støtter derfor forslaget om en slik utredning og har også anbefalt at dette tas inn som et tiltak i ny handlingsplan. Vi anbefaler at en slik utredning utvides til å også inkludere andre aktuelle tjenester og tiltak som kan bidra til å sikre god hjelp og støtte til denne gruppen.

Innspill knyttet til utredningens del 5 - utenlandsopphold

De særskilte tjenestene på feltet har de siste årene opplevd en økning i antallet saker som omhandler ufrivillig utenlandsopphold. Når barn og unge først befinner seg i utlandet, er det ofte begrenset hva norske myndigheter kan gjøre, og det kan være vanskelig å hjelpe personen tilbake til Norge.

Lovutvalget foreslår ulike tiltak knyttet til ufrivillig og skadelig utenlandsopphold. IMDi støtter flere av disse og ønsker spesielt å kommentere følgende kapitler:

Kapittel 27 – tiltak for å forhindre ufrivillige og skadelige utenlandsopphold

Utalgets flertall foreslår at det innføres en hjemmel i barnevernloven (ny § 5-12) for å ilegge forbud mot at et barn tas med eller sendes ut av landet når det er fare for skadelig utenlandsopphold. Barneverns- og helsenemnda skal etter forslaget kunne ilegge utreiseforbud der et barn 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.

IMDi støtter dette forslaget og mener at muligheten til å ilegge et slikt utreiseforbud vil kunne bidra til å forebygge og forhindre flere reiser, spesielt i tilfeller der et barn har dobbelt eller utenlandsk statsborgerskap og dagens regelverk i passloven ikke er egnet til å forhindre utreise. Vi støtter også utvalgets vurdering om at barneverntjenesten bør følge opp barn og foreldre kort tid etter at vedtaket er truffet, da barnet vil kunne ha behov for tett oppfølging over tid og foreldrene vil kunne trenge råd og veiledning.

Som lovutvalget peker på, så er retten til utdanning helt sentral for ivaretagelse av barnets rett til utvikling. IMDi ser det derfor som positivt at et utreiseforbud kan ilegges ved nærliggende fare for at et barn vil bli fratatt mulighetene til grunnleggende utdanning. I denne forbindelse ønsker vi imidlertid å påpeke at vilkåret, slik det er foreslått, ikke vil omfatte ungdom som har fullført sin grunnskoleutdanning, men som ønsker å gjennomføre videregående opplæring i Norge. IMDi

mangfoldsrådgivere har erfaring med at ufrivillige og skadelige utenlandsopphold gjerne skjer i overgangen mellom grunnskole og videregående skole eller underveis i et opplæringsløp på videregående skole, og at ungdom i denne gruppen kan være ekstra utsatt for ufrivillige utenlandsopphold. Dette er en sårbar fase for mange ungdommer, og det å fratas muligheten til å gjennomføre videregående opplæring kan potensielt få svært store konsekvenser for den unges videre muligheter ved en senere retur til Norge.

Kapittel 29 – dekning av reiseutgifter (refusjonsordningen)

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.

Utvalget anbefaler at rammene for refusjonsordningen klargjøres, at ordningen forskriftsfestes og at det vurderes om barn og unge utsatt for ufrivillig utenlandsopphold skal omfattes av ordningen. IMDi støtter denne anbefalingen.

Kapittel 30 – oppholdstillatelse for personer som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje

Ufrivillig utenlandsopphold kan medføre tap av oppholdstillatelse og tilknytning til Norge, noe som får stor betydning for muligheten til å hjelpe, og for en persons integreringsprosess.

IMDi støtter utvalgets forslag om å utvide ordningen med oppholdstillatelse til personer som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje (utf § 8-9) til også å omfatte unge voksne som har hatt tillatelse etter utlendingsloven §§ 42, 43 og 49 og at ordningen gjøres til en rettighet.

Videre støtter IMDi utvalgets forslag om at barn over 12 år 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. IMDi deler utvalgets syn på at hensynet til barnets beste og barnets rett til selvbestemmelse bør veie tungt i disse sakene. Dersom et barn gis oppholdstillatelse til å returnere til Norge etter å ha blitt etterlatt i utlandet uten foreldre, er det imidlertid svært viktig at det kobles på et godt mottaksapparat som kan ivareta barnet ved retur til Norge og at det sikres muligheter og gode rutiner for å utveksle nødvendig informasjon mellom utlendingsmyndighetene, barnevernet og andre relevante aktører.

IMDi støtter også utvalgets forslag til endringer i utlendingsloven vedrørende unntak fra bortfall av permanent oppholdstillatelse for personer som er holdt tilbake i utlandet mot sin vilje. Forlaget vil kunne bidra til at flere som har opplevd overgrep mot egen frihet ved å bli holdt tilbake i utlandet og som har vært utsatt for sterk kontroll fra nære relasjoner over lengre tid, vil få bedre muligheter til å returnere til Norge og gjenoppta sine liv her. Dette vil særlig kunne ha stor betydning for barn og unge som har opparbeidet seg sterk tilknytning til Norge gjennom oppvekst, nettverk og skolegang.

Kapittel 31 – barnevernets rolle i saker om barn på ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold

Lovutvalget peker i kapittel 31 på at det norske systemet med å bringe barn som er ufrivillig etterlatt i utlandet tilbake til Norge er fragmentert, og at ulike myndigheter har formell kompetanse til å vurdere samme spørsmål som er av betydning for om barnet skal returneres til Norge. Utvalget peker på at et tiltak som kan samle dette fragmenterte regelverket, er et hjemreisepåbud eller en annen beslutning om at barnet skal returnere 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 hadde ikke anledning til å utrede større organisatoriske endringer, men peker på at dette er noe som bør vurderes videre.

Utvalget foreslår at andre tiltak som kan bidra til å få barn hjem fra et ufrivillig utenlandsopphold, 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.

IMDi støtter disse anbefalingene og har også spilt inn at utredning av slike tiltak kan være et aktuelt tiltak i ny handlingsplan. IMDi foreslår imidlertid at forslaget bør spisses ytterligere og ses i sammenheng med eventuelle andre tiltak, samt behovet for å utrede større organisatoriske endringer på feltet.

Kapittel 34 - rett og plikt til skolegang og opplæring i norsk i etterkant av ufrivillig utenlandsopphold

I kapittel 34 i utredningen foreslår utvalget endringer i integreringsloven og opplæringsloven med formål om å bedre ivareta adgangen til skolegang og opplæring i norsk for personer som utsettes for negativ sosial kontroll, mishandling og ufrivillige utenlandsopphold.

Foreslåtte endringer i forskrift til opplæringsloven

IMDi støtter forslaget om at personer mellom 16 og 24 år som returnerer til Norge etter et ufrivillig utenlandsopphold bør få tilbud om ekstraordinært opptak til videregående skole.

Foreslåtte endringer i integreringsloven § 8

IMDi støtter utvalgets forslag om å innføre en forskriftshjemmel i integreringsloven § 8 som åpner for at rett og plikt i særlige tilfeller kan inntre fra det tidspunktet krav om program settes fram. Utvalget foreslår at en slik forskrift bør medføre at utlendinger som har avvist deltakelse i introduksjonsprogram eller fått stanset sitt introduksjonsprogram som følge av omfattende fravær ikke mister sine rettigheter og plikter etter integreringsloven, såfremt disse forholdene skyldes mishandling, negativ sosial kontroll, æresmotivert vold eller ufrivillig utenlandsopphold.

IMDi forstår det slik at den foreslåtte endringen i § 8 og forslaget til ny forskrift er ment å dekke deltakere som har blitt utsatt for de opplistede handlingene og som tidligere har hatt rett og plikt etter integreringsloven. Personer som har hatt en tillatelse som nevnt i integreringsloven § 9, og som senere får innvilget en ny tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-9 vil altså måtte søke om utsatt oppstart med hjemmel i integreringsloven § 8. IMDi anbefaler at dette skillet presiseres i forarbeidene for å unngå forvirring rundt hjemmelsgrunnlaget.

IMDi ser et behov for en rekke lovtekniske presiseringer i utvalgets forslag, se redegjørelse under. I tillegg er det sannsynlig at det vil oppstå mange ulike praktiske utfordringer knyttet til praktiseringen av en såpass fleksibel løsning, særlig når det gjelder systemstøtte og digitale løsninger. IMDi ønsker også å gjøre oppmerksom på at forslaget til § 8 kan utløse en rekke utfordringer knyttet til flytting og sekundærbosetting mellom kommuner. Dette vil vi måtte komme tilbake til ved en eventuell høring til lovproposisjon.

Kompetansekartlegging og karriereveiledning jf. §§ 10 og 11

Med utsatt frist for oppstart mener IMDi at også retten og plikten til kompetansekartlegging og karriereveiledning jf. §§ 10 og 11 bør utsettes tilsvarende. Dersom kartlegging og veiledning allerede er utført, anbefaler IMDi at kommunen vurderer om kartlegging og veiledning skal skje på nytt i tilknytning til ny oppstart. Disse tiltakene er ment å tilrettelegge for et individuelt tilpasset introduksjonsprogram, hvilket vil være ønskelig også når oppstart utsettes.

Bosettingskravet

Utalget fremhever at forskriften kan 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. IMDi støtter dette forslaget.

IMDi ønsker også å gjøre oppmerksom på at personer som er utsatt for mishandling, negativ sosial kontroll, æresmotivert vold eller ufrivillig utenlandsopphold i en del tilfeller vil ønske å bosette seg på et annet sted enn de eller dem som har utøvd disse handlingene. IMDi mener derfor at personer som oppfyller kravene til utsatt oppstart bør unntas fra krav om bosetting etter avtale i § 8 første ledd første punktum. Det bør også presiseres at flytting ikke medfører bortfall av rett og plikt for personer som får utsatt oppstart, hverken for de med unntak fra krav om bosetting eller for de som aldri har hatt et slikt krav. Sistnevnte presisering vil være viktig for at familiegjenforente ikke faller utenfor bestemmelsen.

Dokumentasjonskravet

IMDi mener det vil være gunstig å presisere hvilken type dokumentasjon som kan være relevant i vurderingen av om en person har blitt utsatt for mishandling, negativ sosial kontroll, æresmotivert vold eller ufrivillig utenlandsopphold. IMDi viser i denne sammenheng til presiseringene i integreringsforskriften § 22 vedrørende utsatt oppstart av opplæring i norsk og samfunnskunnskap på grunn av tilbakeholdelse:

Dokumentasjon på tilbakeholdelse mot sin vilje kan være bekreftelse fra personell ved NAV-kontor, krisesenter, helsepersonell, annet personell ved helsestasjons- og skolehelsetjeneste eller lignende.

IMDi ønsker å gjøre oppmerksom på at det kan oppstå en situasjon hvor mange kommuner vil motta et stort antall søknader om utsatt oppstart, da denne bestemmelsen for mange deltakere vil være den eneste åpningen for å få rett og plikt til introduksjonsprogram ved flytting eller sekundærbosetting. Det bør derfor utarbeides klare vurderingskriterier for kommunene. IMDi vurderer at en eventuell annen løsning er at statsforvalter får ansvaret for å behandle søknader om utsatt oppstart.

Rettsvirkning av innvilgelse av krav om utsatt oppstart for personer som allerede har gått i program

For personer som allerede har startet i programmet sitt før de blir hindret fra å delta, vil det være behov for å oppklare hvilke rettsvirkninger en innvilgelse av utsatt oppstart vil få. Dette vil være aktuelt både for personer som har fått sitt program stanset på grunn av fravær, og for personer som har avbrutt programmet.

Det vil for det første være behov for å avklare hva slags type vedtak en innvilgelse av krav om utsatt oppstart må anses som. En slik innvilgelse kan for eksempel både anses som et nytt

enkeltvedtak, eller det kan være en omgjøring av et vedtak om stans etter forvaltningsloven § 35 bokstav c. IMDi anbefaler at innvilgelse om utsatt oppstart er et enkeltvedtak, og at dette spesifiseres i integreringsloven § 46.

Videre er det en mulighet for at denne personkretsen allerede har gått noen tid i program før fraværet inntreffer. Det oppstår dermed et spørsmål om vedkommende har rett og plikt til å starte i nytt program, eller om vedkommende skal gjenoppta sitt tidligere program. Hvilken løsning som er mest hensiktsmessig vil avhenge av hvor lenge personen har gått i program, hvor mye utbytte vedkommende fikk av sitt tidligere program, om programmet gjenopptas i samme kommune, og hvor langt oppholdet har vært. Avveiningen vil ha stor betydning for enkeltpersonene det gjelder, særlig om vedkommende hadde kommet langt i sitt introduksjonsprogram før fraværet inntraff. Dette gjelder særlig fordi deltakelse i introduksjonsprogram gir rett til introduksjonsstønad, som kan være en viktig sikring av livsopphold for denne gruppen. Kommunen skal i dialog med deltaker foreta en ny vurdering av deltakers sluttmaal. Kommunen beslutter om deltaker skal starte på nytt, eller gjenoppta programmet, avhengig av hvilke tiltak som er nødvendige for at personen kan nå sitt sluttmaal. IMDi anbefaler at det må gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, hvor overnevnte momenter vil være relevante.

Foreldelse

Både ved avvisning og ved stans vil det være hensiktsmessig å sette en foreldelsesfrist for å fremsette krav om utsatt oppstart. I integreringsforskriften § 20 er dette regulert på følgende måte for opplæring i norsk og samfunnskunnskap:

Personen må søke om oppstart og kunne dokumentere store omsorgsforpliktelser eller tilbakeholdelse mot sin vilje, jf. § 21 og § 22. Det kan bare innvilges utsatt oppstart dersom situasjonen med store omsorgsforpliktelser eller tilbakeholdelse vedvarer eller nylig har bortfalt.

En person kan bare få utsatt oppstart etter § 21 og § 22 i inntil ti år etter at rett og plikt etter integreringsloven § 26 andre ledd inntrådte.

IMDi mener at en ytre grense på ti år fra tidspunktet rett og plikt først inntrådte bør innføres. IMDi mener ikke det bør være et krav om at situasjonen vedvarer eller nylig har bortfalt. I rundskrivet til introduksjonsloven er denne vurderingen utpenslet, og departementet fremholder at kommunen i sin vurdering skal legge vekt på hvor lenge forholdet har vedvart, og hvor alvorlig situasjonen har vært. IMDi mener ikke det er hensiktsmessig at kommunen skal innhente den mengden informasjon om saken som vil være nødvendig for å foreta en slik vurdering. Det vil videre være individuelt hvor lang tid den enkelte trenger etter å ha vært utsatt for mishandling, negativ sosial kontroll, ufrivillig utenlandsopphold eller æresmotivert vold før de kan påbegynne opplæring.

Forholdet til integreringsforskriften § 20

Integreringsloven inneholder allerede en lignende regel i integreringsforskriften §§ 20 og 22 jf. integreringsloven § 26 annet ledd fjerde og femte punktum. Etter forskriftens § 20 gjelder unntaket for personer som "ikke har kunnet starte i opplæring i norsk og samfunnskunnskap [...] på grunn av store omsorgsforpliktelser eller tilbakeholdelse mot sin vilje".

Utvalgets forslag favner bredere enn den eksisterende regelen i forskriftens § 20.

Forslaget medfører at det ikke bare er saker hvor personen har mistet sin rett og plikt som følge av manglende oppstart, altså avvisning jf. integreringsloven § 3 tredje ledd, som omfattes av "særlige grunner". Utvalget foreslår at også deltakere som har mistet sin rett og plikt som følge av avbrudd jf. Integreringsloven § 3 tredje ledd eller stans på grunn av omfattende fravær jf. integreringsloven 18, kan fremsette krav om utsatt oppstart dersom fraværet skyldes de opplistede grunnlagene.

Dersom reglene knyttet til inntredelse av rett og plikt for introduksjonsprogram innføres, mener IMDi at tilsvarende utvidelse bør gjøres også for norsk og samfunnskunnskap jf. forskriftens § 20. Dette vil både gi et mer koherent lovsystem, og bidrar også til å skape mindre forvirring blant kommunene. Den samme begrunnelse som gjelder for innføringen av nye regler om utsatt oppstart for introduksjonsprogram, vil også gjelde for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Integreringstilskudd

I en eventuell lovproposisjon bør det fremkomme hvordan utfordringer knyttet til finansiering av introduksjonsprogrammet til personer i denne gruppen skal løses. Dagens system for integreringstilskudd er ikke tilrettelagt for situasjoner hvor en person får nye rettigheter og plikter mange år etter at en kommune allerede har fått utbetalt integreringstilskudd for vedkommende.

Lovvalg og overgangsregler

IMDi mener det vil være behov for tydelige regler hva gjelder tidspunktet man skal legge til grunn for personer som gjeninntre i lovverket. Sentralt her er om det er lovgivningen på tidspunktet for første inntredelse i lovverket som skal legges til grunn, eller om personen vil reguleres av reglene som gjelder på tidspunktet for innvilgelse av utsatt oppstart.

En situasjon som kan oppstå i denne sammenheng er at en person har fått rett og plikt før ikrafttredelse av nye regler om utsatt oppstart, men søker om utsatt oppstart i etterkant av ikrafttredelsen. IMDi anbefaler at det er tidspunktet for fremsettelse av søknad om krav som må legges til grunn i denne sammenheng, slik at personer med en eldre oppholdstillatelse likevel kan søke om utsatt oppstart etter reglenes ikrafttredelse.

Foreslåtte endringer i integreringsloven § 9

IMDi støtter utvalgets forslag om å endre integreringsloven § 9 slik 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. En slik endring vil sidestille denne gruppen med personer som har fått selvstendig oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av mishandling. Integreringsregelverket er i dag tett knyttet til utlendingers oppholdstillatelse, og dette forslaget følger således integreringslovens system.

IMDi forstår det slik at den foreslåtte endringen i § 9 er ment å dekke de deltakerne som har blitt utsatt for de opplistede handlingene og som ikke tidligere har hatt rett og plikt etter integreringsloven. IMDi anbefaler at dette skillet presiseres i forarbeidene for å unngå forvirring rundt hjemmelsgrunnlaget.

Behov for ytterligere utredning

IMDi støtter utvalgets situasjonsbeskrivelse av at enkelte grupper faller mellom to stoler når det gjelder tilgang til opplæring. Som utvalget påpeker, vil særlig norske statsborgere og personer

med permanent oppholdstillatelse, som enten er over 25 år eller som har fullført videregående opplæring, være dårlig dekket. Det samme vil gjelde personer som ikke er i målgruppen for introduksjonsprogrammet eller annen opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

IMDi støtter også at behovet for norskopplæring for disse gruppene bør undersøkes nærmere for å styrke rettsvernet for de utsatte og for å hindre varig utenforskap og at en slik gjennomgang også bør omfatte øvrige personkretser som faller utenfor integreringslovens målgrupper. IMDi har foreslått at denne anbefalingen følges opp videre som et tiltak i ny handlingsplan på feltet.

Innspill til utredningens del 6 – avvergingsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt

Kapittel 35 - avvergingsplikten

IMDi støtter utvalgets forslag om utvidelse av straffeloven § 196 (avvergingsplikten) til også å gjelde omsorgsunndragelse og skadelig utenlandsopphold. Forslaget speiler forslag til ny § 269 i straffeloven. Forslaget vil gjøre det enklere å vurdere avvergingsplikt ved risiko for skadelig utenlandsopphold, noe som igjen kan bidra til å forhindre reiser som kan skade barn og unge.

Kapittel 36 – meldeplikt til barneverntjenesten mv.

IMDi støtter utvalgets forslag til endringer i barnevernloven § 13-2 om meldeplikten. Forslaget speiler i stor grad utvalgets forslag til endringer i barnevernloven § 5-1 og § 2-2 og innebærer blant annet et større fokus på barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse i vurderingen av om det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt, samt en synliggjøring av plikten til å melde fra når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utsatt for skadelig utenlandsopphold.

Lovutvalget henviser i kapittel 36 til NOU 2024:3 og Ekstremismekommisjonens forslag om å revidere Justis- og beredskapsdepartementets veileder *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder* for å tydeliggjøre reglene om forebygging av ekstremisme. Utvalget viser til at de samme utfordringene gjør seg gjeldende i saker knyttet til negativ sosial kontroll og ufrivillig utenlandsopphold og anbefaler derfor at det i forbindelse med en revisjon av denne veilederen vurderes å ta inn relevante eksempler som omhandler meldeplikt i saker om negativ sosial kontroll mv. IMDis tjenester opplever at det fremdeles er stor usikkerhet i skole og hjelpeapparat knyttet til meldeplikt og avvergingsplikt. IMDi støtter derfor denne anbefalingen.

Innspill til utredningens del 7 – økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 38 - administrative og økonomiske konsekvenser

Kapittel 38.5 omhandler administrative og økonomiske konsekvenser av de foreslåtte endringene i integreringsloven. IMDi støtter utvalgets synspunkt om at de økonomiske og administrative konsekvensene må utredes videre.

IMDi mener utvalgets drøftelse knyttet til administrative og økonomiske konsekvenser av endringer i integreringsloven er for begrenset. Utvalgets beregning er basert på tall fra UDI om hvor mange søknader de mottar om opphold med grunnlag i tilbakeholdelse i utlandet mot personens vilje. Hvorvidt man skal ha anledning til å gjeninntre etter stans eller avvisning/avbrudd avhenger utfra utredningen ikke av endret oppholdstillatelse. Dersom utvalgets forslag innføres vil det derfor være et større omfang enn det som er indikert i dette kapitlet. Utvalget har heller ikke vurdert eventuelle kostnader ved, eller muligheter for, å operasjonalisere foreslåtte endringer i digitale løsninger.

Med hilsen

Anne Wie-Groenhof
avdelingsleder

Lene Røstvær Schau
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og er derfor uten håndskrevet signatur