

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Sendt departementet per epost

Deres referanse: 24/2430
Vår referanse: 2024/136
Dato: 1.11.2024
Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-039

HØRINGSUTTAELSE

NOU 2024: 13 Lov og frihet – Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 28. juni 2024 der NOU 2024: 13 Lov og Frihet — Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer blir sendt på offentlig høring. Departementet ber høringsinstansene om å vurdere lovutvalgets utredning.

Lovutvalget har blant annet lagt fram forslag om endringer i straffeloven, tiltak og reguleringer i barneloven og barnevernsloven og tiltak før, under og etter et ufrivillig utenlandsopphold.

NIM har i høringssvaret prioritert å gå nærmere inn på noen av forslagene som reiser eller har sider til menneskerettslige spørsmål. NIM vil innledningsvis bemerke at utredningen er omfattende og omhandler mange ulike menneskerettslige problemstillinger. Overordnet mener NIM at de menneskerettslige vurderingene som gjøres av utvalget er balanserte og veloverveide.

Av kapasitetshensyn har NIM har valgt å konsentrere høringssvaret til noen utvalgte problemstillinger. I dette ligger at høringssvaret vårt ikke er uttømmende, og at vi ikke har vurdert de spørsmålene vi ikke kommenterer.

2. Psykisk vold og negativ sosial kontroll

NIM viser til utvalgets forslag i kapittel 7 om straff ved psykisk vold og negativ sosial kontroll.¹

NIM understreker at staten er forpliktet til å motvirke psykisk vold for å sikre blant annet retten til privatliv (EMK artikkel 8) og forbudet mot umenneskelig behandling (EMK artikkel 3). For å lykkes med dette er det sentralt å sikre at Norge etterlever sine forpliktelser etter både EMK og Europakonvensjonen om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen).² NIM støtter derfor initiativet til gjennomgang av dagens regelverk på dette området.

Istanbul-konvensjonen er ikke inkorporert i norsk lov, men Norge er bundet av konvensjonen. Norsk rett skal, etter presumsjonsprinsippet, så langt det er mulig, tolkes i samsvar med folkeretten, herunder Istanbul-konvensjonen.³ Istanbul-konvensjonen artikkel 33 pålegger medlemsstatene å kriminalisere «[...] the intentional conduct of seriously impairing a person's psychological integrity through coercion or threats [...]».

Istanbul-konvensjonens overvåkningskomité, GREVIO, har i sin rapport om Norges gjennomføring av Istanbul-konvensjonen konkludert med at Norge ikke oppfyller sin forpliktelse etter artikkel 33 om å kriminalisere psykisk vold gjennom de straffebestemmelsene som finnes i norsk lovgivning i dag.⁴ GREVIO uttaler at det er ulemper ved å bruke generelle straffebestemmelser om tvang og trusler for å ramme psykisk vold. GREVIO uttaler på generelt grunnlag at denne typen lovgivningsteknikk kan gjøre at terskelen for hva som er straffbart blir for høy og at gjentatte handlinger som isolert sett ligger under terskelen ikke rammes. GREVIO etterspør derfor et eget straffebud om psykisk vold.⁵

GREVIOs rapport inneholder generelle bemerkninger om lovgivningsteknikken i straffeloven, og går ikke detaljert inn i rekkevidden av de bestemmelsene som finnes. NIM deler utvalgets vurdering om at bestemmelsene i straffeloven, særlig strl. §§ 266 (hensynsløs atferd) og § 282 (mishandling i nære relasjoner), rettslig sett oppfyller kravene i Istanbul-konvensjonen artikkel 33. Imidlertid er vi usikre på om

¹ NOU 2024: 13 s. 120-152.

² Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210.

³ I samsvar med presumsjonsprinsippet, jf. HR-2016-2591-A avsnitt 48, Rt-2010-1445 avsnitt 133 (plenumssak), Rt-2007 s. 234 avsnitt 54, Rt. 2000 s. 1811 (plenumssak) (Finanger I) romertall III nr. 5 s. 1826-1830.

⁴ GREVIO Baseline Evaluation Report Norway, GREVIO/Inf(2022)30, 2022.

⁵ Ibid. s. 51.

dette er en tilstrekkelig effektiv gjennomføring av konvensjonens krav om straff for psykisk vold.

Istanbul-konvensjonen artikkel 5 punkt 2 forplikter statene til «gjennom lovgivning og på annen måte treffe de tiltak som er nødvendige for å utvise påkravd aktsemd med sikte på å hindre, etterforske, straffe og gi erstatning for valdshandlinger som kjem under verkeområdet for denne konvensjonen, og som blir utøvd av ikke-statlege aktører». Dette kan sees som en operasjonalisering av den såkalte sikringsplikten i EMK. Den positive forpliktelsen for statene innebærer dermed ikke bare en forpliktelse til å kriminalisere psykisk vold i lov, men også til å sørge for at lovgivningen er effektiv. En klar og presis lovgivning gjør det lettere for politi og påtalemyndigheten å iredreføre sakene, og for fornærmede å anmelde.

NIM ser med bekymring på at forholdsvis få anmeldelser av mishandling i nære relasjoner primært retter seg mot psykisk vold.⁶ Tall fra Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner gir samlet sett inntrykk av at forekomsten av alvorlig psykisk vold i nære relasjoner er et stort problem og større enn det antall anmeldelser skulle tilsi.⁷ I undersøkelsen viser Riksrevisjonen til tall for antall politiregistrerte saker etter straffeloven § 282 og § 283 om mishandling i nære relasjoner som viser at 11% av de anmeldte sakene i perioden 2015-2021 er registrert som mishandling uten kroppskrenkelse.⁸ I undersøkelsen oppgir et politidistrikt at rundt halvparten av sakene henlegges på grunn av bevisets stilling og det oppgis at det særlig er vanskelig å bevise psykisk vold.⁹

Samlet indikerer dette at det er behov for å tydeliggjøre straffbarheten av psykisk mishandling både for påtalemyndigheten, domstolene og allmenheten for å sikre et effektivt vern mot psykisk vold. NIM støtter derfor forslaget om å tydeliggjøre forbudet mot psykiske krenkelser i straffeloven §§ 266 og 282.

GREVIO kritiserer også Norge for at det ikke føres særskilt statistikk om forekomsten av psykisk mishandling i nære relasjoner, fordi dette behandles sammen med fysisk vold. Dette gjør det vanskelig å fastslå hvor effektivt dagens straffelovgivning rammer psykiske krenkelser i nære relasjoner.¹⁰ Som utvalget har vist til vil også straffebudet om hensynsløs atferd kunne være viktig for å straffedømme psykisk vold i nære relasjoner. Også her kan det derfor være aktuelt å

⁶ NOU 2024: 13 s. 149.

⁷ Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2021-2022).

⁸ Ibid. s. 50.

⁹ Ibid. s. 56-57.

¹⁰ GREVIO 2022 s. 21.

føre særskilt statistikk over forekomsten av psykisk vold i nære relasjoner. For å sikre at man har godt nok kunnskapsgrunnlag fremover, anbefaler NIM derfor å se på muligheten for å føre særskilt statistikk for psykisk vold i tråd med GREVIOs anbefalinger.

Psykisk vold kan i enkelte tilfeller utgjøre negativ sosial kontroll. NIM stiller seg imidlertid bak utvalgets vurdering om å ikke ta inn begrepet «negativ sosial kontroll» i straffeloven. Det er vanskelig å avgrense rekkevidden av dette begrepet på en måte som tilfredsstiller lovkravene i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7. I tillegg stiller NIM seg bak utvalgets konklusjon om at et slikt straffebud kan ende opp med å kriminalisere mer atferd enn det lovgiver mener bør belegges med straff.

3. Kriminalisering av det å leve sammen i et barneekteskap

3.1 Innledning

Utvalget foreslår å kriminalisere det å leve i et ekteskap eller i en ekteskapslignende forbindelse med personer under 18 år – ny strl. § 253 a tredje ledd.¹¹ Forslaget til ny bestemmelse lyder:

§ 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.

¹¹ NOU 2024: 13 s. 189.

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.

Etter utvalgets syn er det altså ikke bare selve inngåelse av ekteskapet eller den ekteskapslignende forbindelsen som barn bør beskyttes mot, men også det å leve i ekteskap eller ekteskapslignende forhold, jf. første ledd siste setning. Utvalget mener at et straffebud som rammer 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 artikkel 24 nr. 3.¹²

Forslaget om å kriminalisere det å leve i et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse med et barn vil kunne gripe inn i retten til familieliv etter menneskerettighetene. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 23 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 12 gir en rett til ekteskap og til å stifte familie. EMK artikkel 12 beskytter retten til å inngå ekteskap og stifte familie, mens artikkel 8 gir rett til respekt for privatliv og familieliv. Saker der det har vært tale om å gripe inn i retten til ekteskap, er blitt vurdert etter artikkel 12. EMK artikkel 12: «Men and women of marriageable age have the right to marry and to found a family, according to the national laws governing the exercise of this right.» Dette innebærer at det ikke vil være et ulovlig inngrep å ha en aldersgrense på 18 år for å inngå ekteskap.

I tilfeller der det allerede er inngått et ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse, vil det kunne være etablert et familieliv som vil kunne være beskyttet av EMK. Inngrep i familielivet kan uansett være lovlig dersom vilkårene i EMK artikkel 8 nr. 2 er oppfylt.

3.2 Lovkravet for kriminalisering

Utgangspunktet er at lovgiver står fritt til å kriminalisere handlinger. Dette må skje innenfor rammen av lovkravet, det vil si gjennom tilstrekkelig klar og presis lovgivning.

På strafferettens område følger kravet om lovhjemmel av Grunnloven § 96, EMK artikkel 7 og SP artikkel 14.¹³ Lovkravet har to sentrale elementer. For det første må straffansvaret ligge innenfor lovens ordlyd. Dette er et krav om språklig klarhet. For det andre er det et krav om at straffebudet er tilstrekkelig presist og gir den

¹² NOU 2024: 13 s. 192.

¹³ Vi bygger i det videre også i stor grad på Høyesteretts gjennomgang av lovkravet i HR-2020-2019-A avsnitt 14-22 med videre henvisninger.

nødvendige veiledning – uttrykt slik at straffansvaret må være tilstrekkelig tilgjengelig. Formålet med lovkravet har EMD uttrykt slik: «to ensure that no one should be subjected to arbitrary prosecution, conviction or punishment».¹⁴ Dette innebærer blant annet at man bør søke å sikre forutberegnelighet, unngå vanskelige grensedragninger i domstolene, og sikre klarhet allerede på påtalestadiet.

Lovkravet i EMK artikkel 7 oppstiller kvalitative krav, herunder krav til tilgjengelighet og forutsigbarhet, og disse kravene gjelder både definisjonen av den straffbare handlingen og hvilken straff en overtredelse medfører. EMDs storkammer har for eksempel uttalt i storkammersaken *Kafkaris v. Kypros*:

An individual must know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it what acts and omissions will make him criminally liable and what penalty will be imposed for the act committed and/or omission [...].¹⁵

Videre heter det:

The Court has acknowledged in its case-law that however clearly drafted a legal provision may be, in any system of law, including criminal law, there is an inevitable element of judicial interpretation. There will always be a need for elucidation of doubtful points and for adaptation to changing circumstances. Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. [...] Article 7 of the Convention cannot be read as outlawing the gradual clarification of the rules of criminal liability through judicial interpretation from case to case, 'provided that the resultant development is consistent with the essence of the offence and could reasonably be foreseen [...].'¹⁶

Kravet til klarhet og forutberegnelighet utelukker altså ikke at domstolene gradvis klargjør tolkningen av straffebestemmelser i lys av endrede forhold.

For spørsmålet om hvorvidt det skal være straffbart å leve i et ekteskap eller ekteskapslignende forhold med noen under 18 år, så foreslår utvalget en rettsstridsavgrensning slik at det ikke vil være straffbart å leve i et barneekteskap dersom «de involverte er omtrent jevnbyrdig i alder og utvikling og omstendighetene ellers tilsier at handlingene ikke er krenkende», jf. forslaget til ny § 253 a femte ledd.

NIM mener at innholdet og rekkevidden av unntaket ikke er tydelig nok på hvilke tilfeller som omfattes. Det er viktig av hensyn til klarhet og forutberegnelighet at

¹⁴ S.W. v. United Kingdom (20166/92) avsnitt 34 og 44.

¹⁵ Storkammersak *Kafkaris v. Kypros* (21906/04) avsnitt 140.

¹⁶ Ibid. avsnitt 141.

dette går klart fram av loven. Det er blant annet uklart om lovtekstens vilkår “alder og utvikling” og “omstendighetene ellers tilsier at handlingene ikke er krenkende” er kumulative. Etter denne ordlyden vil i praksis to 16-åringer som har vært tvunget til å inngå ekteskap med hverandre rammes av straffebestemmelsen, fordi selv om de er jevnbyrdige i alder og utvikling, vil dette nettopp kunne være krenkende, og dermed ikke omfattes av ordlyden i rettsstridsreservasjonen i femte ledd slik den står nå.

Utvalget påpeker at de ikke kjenner til eksempler fra andre lands rett på at det å leve i et ekteskap eller ekteskapslignende forbindelse med et barn kan straffes. Samlet sett mener NIM at rekkevidden av unntaket og den alminnelige rettsstridsreservasjonen generelt bør tydeliggjøres og omtales nærmere i en eventuell proposisjon.

Dette tilsier etter NIMs syn for at forslaget om å innføre straff for det å leve sammen i et barneekteskap bør utredes nærmere.

4. Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag

4.1 Innledning

Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b lyder:

En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom [...] samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt utsatt for mishandling i samlivsforholdet.

Utvalget foreslår endringer i denne bestemmelsen. Endringsforslagene knytter seg til blant annet å tydeliggjøre at psykisk mishandling omfattes, at bestemmelsen gjelder for barn og unge og barn under barnevernets omsorg, samt unntak fra bo-sammen vilkåret når barnet er referanseperson for å hindre at barn unngår å oppsøke hjelp. Det skal ikke lenger kreves at mishandlingen må ha ført til at utlendingens livskvalitet har blitt redusert.¹⁷

Istanbul-konvensjonen krever at voldsutsatte kan få oppholdstillatelse uavhengig av voldsutøvers oppholdstillatelse. Istanbul-konvensjonen artikkel 59 pålegger myndighetene å treffe tiltak som er nødvendige for å sikre at voldsutsatte etter søknad får selvstendig oppholdstillatelse, dersom ekteskapet eller forholdet blir oppløst og situasjonen er *svært vanskelig*. Myndighetene skal anse at alle

¹⁷ NOU 2024: 13 s. 262 flg.

voldsutsatte, der voldsutøver er ektefelle eller partner, er i en slik vanskelig situasjon.¹⁸ Dette skal gjelde uansett hvor lenge ekteskapet eller forholdet har vart.

Vilkårene for å gi selvstendig tillatelse og tidsrommet det skal gjelde for, fastsettes i intern rett. Formålet med bestemmelsen er å sørge for at risikoen for å miste oppholdstillatelse ikke skal hindre voldsutsatte personer i å forlate et voldelig ekteskap eller forhold.¹⁹

Etter utlendingsloven er det i utgangspunktet et krav om tre års botid før man kan få permanent opphold i Norge. Dersom referansepersonen har opphold som flyktning etter utlendingsloven § 28 eller opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38, vil bostedskravet økes til fem år for både referansepersonen og den som har fått opphold som familiemedlem. Dette følger av utlendingsloven § 62 andre ledd. *Referansepersonen* er familiemedlemmet som bor i Norge og som søkeren ønsker å få familieinnvandringsstillatelse med.

4.2 Mishandlingsvilkåret i utlendingsloven § 53

Personer som har opplevd vold i samlivsforholdet og som har hatt en oppholdstillatelse som avhenger av ektefelle eller samboer etter henholdsvis utlendingsloven §§ 40 eller 41, har etter søknad rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd uavhengig av botidskravet. Dette følger som nevnt av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

Bestemmelsen er ment som en mulighet for selvstendig oppholdstillatelse selv om ens opphold i utgangspunktet er avhengig av ektefellen eller samboeren. Det sentrale hensynet bak bestemmelsen er at den skal kunne gi beskyttelse til personer som har behov for det, ved at de ikke lenger trenger å være avhengig av partneren for å beholde oppholdstillatelsen sin i Norge.

Utlendingsdirektoratets rundskriv gir mer detaljerte føringer om hva som ligger i begrepet «mishandling» etter bestemmelsen.²⁰ Direktoratet viser blant annet til at hva som kan betegnes som «mishandling», beror på en helhetsvurdering, og at mishandlingen både kan være av fysisk og av psykisk art, det vil si at det både kan omfatte bruk av vold mv. og trusler, for eksempel om bruk av vold. Rundskrivet presiserer også at hendelsene «må nok ha ført til at søkerens livskvalitet har blitt redusert».²¹

¹⁸ Forklarende rapport til Istanbul-konvensjonen, avsnitt 303.

¹⁹ Ibid. avsnitt 302.

²⁰ UDI 2010-009, *Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av mishandling eller referansepersonens død*. Se også Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 230 og s. 234.

²¹ UDI 2010 punkt 2.2.

I rapporten «*Videre etter vold? Retten til vern og støtte i reetableringsfasen for voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn*», publisert tidligere i år, anbefaler NIM at det bør gjennomføres en uavhengig gjennomgang av UDI og UNE sin praksis av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.²² Denne anbefalingen har bakgrunn i at det i dag finnes ulike oppfatninger hos myndigheter og sivilt samfunn om hvorvidt beviskravet i utlendingsloven § 53 tolkes og praktiseres korrekt.

I sine siste anbefalinger til Norge anbefalte FNs kvinnekomité myndighetene å sikre at bestemmelsene i utlendingsloven og utlendingsforskriften ikke praktiseres for strengt, men på en måte som tilstrekkelig beskytter voldsutsatte kvinners rettigheter.²³ Også GREVIO har anbefalt en gjennomgang av utlendingsloven for å sikre at den er i tråd med konvensjonens artikkel 59.²⁴

I utredningen foreslår utvalget å tydeliggjøre at psykisk mishandling omfattes slik at ny ordlyd for § 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 samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie.

Formålet med å innta formuleringen fysisk eller psykisk er å synliggjøre de mer usynlige formene for mishandling, 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. Utvalget mener at endringen er å regne som en presisering av gjeldende rett.²⁵

NIM støtter forslaget om å synliggjøre at også psykisk mishandling omfattes eksplisitt av utlendingsloven § 53. Dette kan bidra til å styrke menneskerettighetene til dem som utsettes for denne typen mishandling.

Utvalget foreslår videre at kravet om at mishandlingen må ha ført til at utlendingens livskvalitet har blitt redusert, bør fjernes som vilkår for oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Kravet om redusert livskvalitet følger ikke av bestemmelsen selv, men av forarbeider, etterarbeider og langvarig praksis.

Utlendingsnemnda har gitt innspill til utvalget om 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.²⁶ Utvalget mener kravet er lite egnet

²² NIM-R-2024-003 s. 45.

²³ FNs kvinnekomité, avsluttende merknader til den tiende høringen av Norge, avsnitt 31 (i).

²⁴ GREVIO 2022 avsnitt 272.

²⁵ NOU 2024: 13 s. 481-482.

²⁶ NOU 2024: 13 s. 266.

som vilkår for mishandling og at dette skadevilkåret kan gjøre at terskelen for mishandling settes for høyt ved at utlendingens egen motstandsdyktighet og evne til å tåle mishandling kan bli bestemmende for hvorvidt vedkommende får oppholdstillatelse.²⁷

Utvalget foreslår at det skal sies eksplisitt i lovteksten at det ikke skal stilles vilkår om at utlendingens livskvalitet er blitt redusert. NIM støtter at dette vilkåret frafalles. Vi er imidlertid ikke sikre på at dette bør stå i lovteksten. En slik angivelse av hva som *ikke* skal stilles som vilkår reiser spørsmål om hvilke andre vilkår som ikke skal stilles og kan føre til tolkningstvil og uklarhet. NIM ber departementet vurdere om det er bedre å gjøre det helt klart i forarbeidene at det ikke skal stilles krav om at utlendingens livskvalitet er redusert.

4.3 Rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag for barn

I utredningens kapittel 18 har utvalget foreslått at mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 utvides til å gjelde barn og unge, jf. utvalgets forslag til ny § 53 tredje ledd bokstav a:

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.²⁸

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

²⁷ NOU 2024: 13 s. 266.

²⁸ Ibid. s. 491.

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.²⁹

Utvalget foreslår også at bestemmelsen gjelder for barn og unge og barn under barnevernets omsorg, se forslag til ny § 53 tredje ledd bokstav b.

Slik utvalget påpeker er Norge 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 utnytting 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».³⁰

NIM støtter forslagene om å styrke barns rett til opphold på selvstendig grunnlag. Slik utvalget beskriver er barn særlig sårbare, og trenger i større utstrekning enn voksne myndighetenes hjelp til å beskytte sin personlige integritet. Barn som befinner seg i en situasjon der barnet ønsker opphold på selvstendig grunnlag vil også kunne være i en svært sårbar situasjon, og bør beskyttes av loven. NIM er enig med utvalget i at gjennom å gi barn selvstendige rettigheter vil norsk rett i større grad være i samsvar med Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen.

5. Ufrivillige og skadelige utenlandsopphold – forslag om fri rettshjelp til barn og unge

Utvalget har flere forslag til endringer i rettshjelpsloven. Blant annet foreslår utvalget å tydeliggjøre retten til rettshjelp for personer som er utsatt for barneekteskap og å innføre muligheten for å søke om fritt rettsråd for personer over 18 år som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje.³¹ NIM støtter disse forslagene.

Rettshjelpsloven regulerer ikke særskilt adgangen til fri rettshjelp for ufrivillige utenlandsopphold i dag. NIM støtter utvalgets vurdering av at det særlig er behov for rettssikkerhetsgarantier i saker som angår barn for å sikre at barnet blir hørt og at barnets interesser og rettigheter blir ivaretatt.³²

Utvalget foreslår med bakgrunn i dette en ny bestemmelse i rettshjelpsloven § 11 første ledd ny nr. 10 som skal sikre fritt rettsråd uten behovsprøving for barn og unge

²⁹ NOU 2024: 13 s. 266-268.

³⁰ TOSL-2022-157050 (punkt 4.3.1).

³¹ NOU 2024: 13 s. 483.

³² Ibid. s. 49.

som er utsatt for, eller risikerer å bli utsatt for, skadelige utenlandsopphold.³³ Barn og unge i denne situasjonen vil stå i et sterkt avhengighetsforhold til foreldrene og kunne ha et stort behov for hjelp for å kunne ivareta sine egne interesser og rettigheter.³⁴

Utvalget foreslår videre en ny bestemmelse i rettshjelpsloven § 11 første ledd ny nr. 11 om fritt rettsråd uten behovsprøving som kan knyttes til barnelova §§ 40 og 41 om barns samtykke til utenlandsopphold uten forelder med foreldreansvar.³⁵ Utvalget peker på at det i dag er uklart om rettshjelpsloven i dag dekker rettshjelp for denne gruppen og at barn som etterlates i utlandet uten en forelder med foreldreansvar, er en særlig sårbar gruppe.³⁶

NIM støtter forslagene og bemerker at det er bra at rettighetene til fri rettshjelp tydeliggjøres for denne gruppen. Som utvalget påpeker så retter Grunnloven § 95, EMK artikkel 6 og SP artikkel 14 seg mot “enhver”, og dette innebærer at retten til rettferdig rettergang gjelder uavhengig av alder og oppholdsstatus.³⁷

Vi vil også bemerke at det i den videre prosessen er viktig å sikre barns medvirkning i arbeidet med å utforme dette rettshjelpstilbudet. Dette følger av FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12. I utformingen av tiltak som angår barn som gruppe, må partene til konvensjonen sikre høring av synspunktene fra et representativt utvalg barn og sørge for at disse synspunktene gis behørig vekt.

6. Barnevernets undersøkelser og risikovurderinger

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 gjelder barnevernsloven § 2-2 (barnevernets undersøkelser) og 12-6 (partenes rett til dokumentinnsyn). Dette innspillet gjelder endringsforslaget til barnevernsloven § 2-2 og barnevernets undersøkelser og risikovurderinger.³⁸

Utvalget foreslår to alternativer. Alternativ I 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».³⁹

³³ NOU 2024: 13. s. 483.

³⁴ Ibid. s. 405.

³⁵ Ibid. s. 415.

³⁶ Ibid. s. 404.

³⁷ Ibid. s. 405.

³⁸ Ibid. s. 297-299.

³⁹ Ibid. s. 476-47 og s. 488-489.

I alternativ I skal Barnevernsloven § 2-2 nytt fjerde ledd lyde:

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.

Alternativ II innebærer at en slik plikt gjelder «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.».⁴⁰ Det kan synes som om henvisningen til barnevernsloven § 5-12 bokstav a til c skulle vært til § 5-1 bokstav a til c, ettersom det ikke er bokstaver i lovforslaget til ny § 5-12

I alternativ II skal Barnevernsloven § 2-2 nytt fjerde og femte ledd lyde:

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.

NIM støtter alternativ I. Dette forslaget kan ivareta flere barn som kan ha behov for en slik risikovurdering, grunnet andre forhold enn de som nevnes i § 5-12 bokstav a til c. Slike forhold, og andre typetilfeller, kan for eksempel omtales i en veileder, som en ikke-uttømmende liste med eksempler på når dette gjelder.

Alternativ I kan slik NIM ser det bedre sikre at barn som ennå ikke har fortalt om forhold som burde gi grunnlag for en slik risikovurdering, får muligheten til å opplyse om eventuelle forhold. I alternativ II er det gjennomgangen av bekymringsmeldinger som er avgjørende for om det skal foretas en risikovurdering. Dette forutsetter at barnet har fortalt nok på et så tidlig stadium til at en slik vurdering kan gjøres. En

⁴⁰ NOU 2024: 13 s. 76-47 og s. 488-489.

eventuell risikovurdering må sikre barnets rettigheter til medvirkning etter barnevernloven § 1-4. En slik risikovurdering som endringsforslagene omfatter, er i høyeste grad en handling som angår barnet i saken. Å sikre at barnet får uttalt seg om hvordan foreldre involveres eller informeres om at det er iverksatt undersøkelse i en sak, eller gis innsyn i sakens dokumenter, vil være nødvendig for å kunne avdekke eventuelle forhold som kan påvirke utfallet i en slik risikovurdering.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Ingrid Skjoldvær

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.