



Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:
24/2430

Vår referanse:
24/146749 - 12

Sted, dato:
Oslo, 07.11.2024

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

Politidirektoratet (POD) viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 28. juni 2024 om NOU 2024:13 *Lov og frihet Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer*. Høringsfristen var 28. oktober. Politidirektoratet har fått utsatt frist 14 dager.

Regjeringen Solberg oppnevnte 3. september 2021 et lovutvalg for å utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Lovutvalget er en oppfølging av tiltak 21 i handlingsplanen «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024)». Lovutvalget skulle i henhold til mandatet særlig vurdere om barn og unge som er utsatt for slike handlinger har et godt nok rettsvern, eller om det er behov for endringer i lovgivningen. Lovutvalget skulle også vurdere om fenomenene er tilstrekkelig regulert i norsk lov og om Norge oppfyller sine menneskerettslige forpliktelser på området.

Lovutvalget har blant annet lagt frem forslag innenfor følgende områder:

- Endringer i straffeloven, blant annet at bestemmelsene om mishandling i nære relasjoner gjøres bedre tilpasset særtrekk i æresvoldssaker. Videre at tvangsekteskap og barneekteskap inntas som utnyttelsesformål i bestemmelsen om menneskehandel (Hurdalsplattformen). Det foreslås også en strengere og mer omfattende bestemmelse om barneekteskap og at æresmotiv synliggjøres som en straffeskjerpende omstendighet.
- Tiltak og reguleringer i barneloven og barnevernsloven, blant annet 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.
- Tiltak før, under og etter et ufrivillig utenlandsopphold, blant annet reguleringer om utreiseforbud, oppholdstillatelse, fri rettshjelp og straff, og ettervern for risikoutsatte barn. Det foreslås også 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.

Politidirektoratets merknader

Utvalget har avgitt en omfattende og grundig utredning som oppfattes å fange opp bredden av de ulike utfordringer på dette fagfeltet. Gjennom grundige redegjørelser og drøftinger kommer utvalget med avklaringer og anbefalinger som har som formål å styrke rettsvernet for personer utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Det er en erfaring på tvers av sektorer at forebygging og bekjempelse av straffbare handlinger på dette feltet fordrer tiltak fra ulike myndigheter og egnet regelverk. Det er i utredningen lagt vekt på å se de ulike rettsområdene i sammenheng (straffelov, barnelov, barnevernlov, utlending). Slik bidras det til en omforent og felles rettsoppfatning i de ulike sektorene.

Utvalget gjennomgår gjeldende regelverk og belyser muligheter og hindringer for å handle. Det fremgår at utvalget har hatt innspillsrunder med berørte aktører under arbeidet og ser til ulike lands regelverk. Videre ses hen til våre internasjonale forpliktelser på området/ene i vurderingene som gjøres.

POD slutter i all hovedsak opp om utvalgets forslag og anbefalinger på bakgrunn av redegjørelsen og vurderingene utvalget gjør. POD har forelagt høringen for alle politidistrikter og to særorgan og mottatt innspill fra Oslo, Møre og Romsdal, Nordland og Innlandet politidistrikt, Politiets utledningsenhet (PU) og Kripos. POD legger høringsinnspillene til grunn. De vedlegges ellers i sin helhet. PODs høringssvar følger samme struktur og oppsett som i høringsnotatet.

Utredning del I – Sentrale begreper

I Kapittel 3, kunnskapsgrunnlag og grunnleggende begrepsforståelse, gjør utvalget grundige vurderinger og drøftinger av sentrale begrep som anvendes i fagmiljøet.

POD ser denne gjennomgangen som svært nyttig. De er vesentlige i utvalgets vurderinger av regelverk, men bidrar også til avklaringer og mulighet til felles forståelse og anvendelse på tvers av etatene. Det gjelder begrepet negativ sosial kontroll som er et

mye brukt begrep, uten at det har vært nærmere operasjonalisert og avgrenset innholdsmessig, eller er gitt presist juridisk innhold. Likeledes redegjøres for begrepet ære/æresmotivert vold. Utvalget inkluderer et nytt begrep med ekteskapelig fangenskap, som fanger det å være i et tvangsekteskap/tvangsekteskapslignende forhold, ikke bare handlingen ved selve inngåelsen av tvangsekteskapet.

Utredningens del II – 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.

Kapittel 7. 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.

Utvalget går i kapittel 7.3.4 nærmere inn på hvilke handlinger som kan gå under frihetsberøvelse og viser til at det som må stå sentralt er en totalvurdering av hvor klanderverdig den aktuelle frihetsberøvelsen er, der handlingens art, omfang, karakter og motiv står sentralt. Kripes bekrefter at frihetsberøvelse kan skje ved en kombinasjon av fysiske hindre og psykisk tvang, for eksempel trusler, og at de har erfaring med at barn og unge, men også voksne, utsettes for slik frihetsberøvelse i forbindelse med utenlandsopphold.

POD slutter seg til utvalgets forslag i kapittel 7.6.3 og 7.6.4 om at psykisk vold og negativ sosial kontroll ikke skal ha egne straffebestemmelser, men at det gjøres endringer av ordlyd i strl. §§ 282 og 266, som foreslått.

Kripes peker på at presiseringene som foreslås vil kunne bidra til at etterforskningen i større grad også innrettes mot de psykiske krenkelsene, som ofte er en stor belastning for fornærmede og har stor skadefølge. Det bemerkes at Oslo politidistrikt, som også støtter utvalgets forslag, i sitt innspill påpeker at "psykiske krenkelser" og hva som skal være terskelen må redegjøres nærmere for.

POD slutter seg til utvalgets anbefaling (kap. 7.6.5) om ikke å ta inn uttrykket negativ sosial kontroll i straffeloven, eller å avgrense når negativ sosial kontroll er straffbar. Gjeldende straffebestemmelser og foreslåtte endringer i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd og § 282 om mishandling anses å dekke innholdet av hva negativ sosial kontroll kan innebære. Utvalget bidrar her til viktige avklaringer og angir mulighetsrommet for å ramme handlingene med ulike straffebestemmelser.

Kapittel 8, 9, 10 og 11 Mishandling utøvet av storfamilien mv, om grov mishandling i nære relasjoner og æresmotiv som straffskjerpene moment og om æreskontroll på tvers av landegrenser

Utvalget tar i disse kapitlene for seg hvordan ulike straffebestemmelser er tilpasset det særtrekk ved æresmotivert vold, og har forslag til endringer og presiseringer.

I kapittel 8 om mishandling i nære relasjoner, strl §§ 282 og 283, og grov mishandling vurderes utvidelse at personkretsen som omfattes av begrepet nær relasjon (strl. 282). (kap. 8.4.4). POD slutter opp om forslaget til utvidelse av personkretsen slik at større familieformer gjenspeiles.

I kapittel 9 vurderes det en tilføyelse av bestemmelsen om grov mishandling (strl. § 283), mishandling *rettet mot barn* (kap. 9.4.1), begått av *flere i fellesskap* (kap. 9.4.2), og *begått med æresmotiv* (9.4.3).

I kapittel 10 vurderes om æresmotiv skal være straffskjerpende omstendighet (strl § 77i) og i kapittel 11 vurderes behov for endringer for å ramme æreskontroll på tvers av landegrenser.

Det fremgår i kapitlene hvordan de foreslåtte endringene er vurdert i lys av viktige rettslige forpliktelser og hensyn. POD støtter utvalgets forslag under kapitlene.

Kapittel 12. Tvangsekteskap og barneekteskap

Utvalget foreslår i kapittel 12.4.1 en egen straffebestemmelse om barneekteskap, ved å flytte bestemmelsen om barneekteskap fra straffeloven § 262 til en ny straffebestemmelse, § 253 a, og heve strafferammen. Det foreslås videre å heve grensen for hva som objektivt skal regnes som barneekteskap fra 16 til 18 år (kap. 12.4.2.2).

POD slutter seg til utvalgets forslag, men vil peke på mulige konsekvenser av ny/egen bestemmelse om barneekteskap og ved å heve grensen til 18 år, som bør hensyntas i det videre arbeid, påpekt av Politiets utlendingsenhet og Innlandet politidistrikt. PU skriver:

Forslagene rundt dette kan også få utlendingsrettslige konsekvenser. For eksempel er det ikke utenkelig at informasjon om barneekteskap kan avdekkes i forbindelse med en utlendingssak, som søknad om familieinnvandring eller beskyttelse. Forslagene må også ses i sammenheng med vedtatte endringer i ekteskapsloven for anerkjennelse av ekteskap inngått i utlandet med mindreårig, jf. utredningens pkt. 16.2.2. I dag innhentes det ikke systematisk informasjon om ekteskapsinngåelsen ved asylregistreringene. Det vil kreve vesentlig merarbeid for PU å innhente slik informasjon i alle asylsaker.

Innlandet politidistrikt peker på at det under etterforskningen av barneekteskap og tvangsekteskapsaker vil kunne reises spørsmål rundt et barns faktiske alder, som eksempel vises til LF-2019-10536. Innlandet politidistrikt uttaler:

Foreligger det rimelig tvil rundt barnets alder, vil en ikke komme i havn med en straffesak. Partene vil ofte ikke ha interesse av at saken blir fullstendig opplyst. Noen barn kommer til landet uten papirer, i andre tilfeller kan det foreligge en form for avvik i ulike identitetspapir fra hjemlandet og andre igjen har ukjent hjemland. Nasjonalt ID-senter vil kunne vurdere sannsynligheten for hvorvidt dokument fra opprinnelseslandet er dokumentteknisk ekte, men tar forbehold om at de ikke kan avgjøre om dokumentet er utstedt på riktig grunnlag. Selv om det finnes kanaler for verifisering mot sentrale registre i noen land, er det langt fra alle land det er etablerte slike kanaler for verifisering. Det innebærer at informasjon fra opprinnelsesland kan være vanskelig eller umulig å fremskaffe. I enkelte tilfeller vil også opprinnelsesland være ukjent. Påstander om at alder/papirer er uriktige, vil kunne være vanskelig å ettergå. Det foreslås å vurdere tiltak for å bedre barns rettssikkerhet knyttet til spørsmål som kan blir reist rundt barns alder.

Videre i kapittel 12 vurderer utvalget om personer med foreldreansvar skal rammes direkte av straffebudets ordlyd (kap. 12.4.2.2) og om bestemmelsen skal utvides til å ramme foreldrenes både aktive og passive handlinger for at ekteskapet kommer i stand (kap 12.4.2.3). I kapittel 12.4.2.4 vurderes om vigsleren skal rammes av straffebudet om barneekteskap og i kapittel 12.4.2.5 om det å leve i barneekteskap bør kriminaliseres. I kapittel 12.4.2.6 vurderes strafferamme og kapittel 12.4.2.7 omhandler uvitenhet om alder. POD slutter seg til utvalgets forslag under kapitlene, som også underbygges av innspillene POD har fått.

Utvalget vurderer i kap. 12.4.8 at det 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. POD slutter seg til forslaget. Det vises imidlertid til Kripos som peker på:

Forholdet til frivilligheten ved ekteskapsinngåelsen og samlivet må likevel vurderes. Når det gjelder mulig straffrihet for foreldre som tillater at slikt ekteskap finner sted vil Kripos anføre at de hensyn som kan begrunne straffrihet for jevnaldrende ektefelle i mindre grad vil gjøre seg gjeldende her. Et slikt unntak vil kunne bidra til en viss legitimering av særlig (uformelle) ekteskapslignende forbindelser mellom barn, hvor foreldrene spiller en rolle i ekteskapsinngåelsen. Dette er for eksempel tilfelle med tradisjonelle arrangerte ekteskap.

POD slutter seg til utvalgets forslag i kapittel 12.4.2.9 om at den nye straffebestemmelsen (strl § 253) skal kunne anvendes i konkurrens, og til forslaget i kapittel 12.4.2.10 om utvidelse av foreldelsesfrist.

POD slutter seg videre til utvalgets forslag om at utsatte for barneekteskap skal ha ubetinget rett til bistandsadvokat (12.4.3.1). I kapittel 12.4.3.2 anbefaler utvalget krav om tilrettelagte avhør av barn under 16 år som er utsatt for barneekteskap. POD bemerker her at disse gruppene også i dag kan være i målgruppen for tilrettelagte avhør. Det vises for øvrig til opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (Prop. 36 S (2023-2024) og legger til grunn at det i forbindelse med denne gjøres en grundig og helhetlig vurdering som blir retningsgivende for tilrettelagte avhør. POD forutsettes involvert i dette arbeidet.

Utredningens del III Ekteskapsloven og utlendingsloven mm

Kapittel 13. Tvangsekteskap som organisert kriminalitet og menneskehandel

I kapittel 13 vurderer utvalget om tvangsekteskap ved noen omstendigheter skal kunne anses som organisert kriminalitet og/eller menneskehandel og påpeker at det er stort behov for at straffeloven §§ 257 og 258 revideres i sin helhet og at bestemmelsen(e) harmoniseres med forslaget til endringer i EUs menneskehandelsdirektiv. Utvalget foreslår en tilføyelse i straffeloven § 257 første ledd ny bokstav e slik at tvangsekteskap og barneekteskap anses som utnyttelsesformål ved menneskehandel. Ekteskapslignende forbindelser vil også omfattes, med foreslått endring av straffeloven §§ 253 og ny 253 a.

POD støtter utvalgets forslag om å innta tvangsekteskap og barneekteskap som utnyttelsesformål og viser til Kripos som også mener andre handlinger kan vurderes tatt inn. For øvrig slutter vi oss til utvalgets oppfatning om behovet for revidering av

menneskehandelbestemmelsene, strl. § 257 og 258. Dette påpekes av flere politidistrikter og PU, og er stort tema i Kripos sitt innspill.

14. Straff ved skadelige utenlandsopphold – nytt straffebud

Utvalget foreslår under kapittel 14.5.1 at straffebestemmelsene om mishandling i nære relasjoner og frihetsberøvelse unntas fra krav om dobbel straffbarhet. POD støtter forslaget. Kripos viser til at æresmotiverte handlinger blant annet blir subsumert som mishandling i nære relasjoner. Den foreslåtte endringen vil gjøre det mulig å iretteføre et større antall æresmotiverte handlinger begått i utlandet. Kripos skriver:

Det kan være utfordrende å etablere dobbelt straffbarhet overfor de landene hvor æresmotivert kriminalitet er særlig utbredt, og hvor det er kjent at denne typen kriminalitet begås. Frihetsberøvelse som del av æresmotivert kriminalitet begått i utlandet er også kjent for Kripos.

Utvalget foreslår i kapittel 14.5.2 et nytt straffebud (§ 169) om skadelige utenlandsopphold for barn. Bestemmelsen vil straffe 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 foreslås også dekket av straffeloven § 196 om avvergingsplikt.

POD støtter forslaget. Det er kjent, og utvalget viser også til, at det er svært utfordrende for norske myndigheter å håndtere henvendelser og hjelpe utsatte i utlandet. Det har samtidig vært en sterk økning i antall henvendelser som gjelder dette til Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. I 2023 gjaldt det 268 saker, 29 prosent flere enn i 2022. I 65 prosent av sakene i 2023 var den utsatte et barn. Utvalget viser til utfordringer knyttet til disse sakene og foreslår tiltak. Kripos utdyper utfordringer som gjelder denne type saker og hvilket skadeomfang de kan ha.

Kapittel 15. Kjønnsslemlestelse

I kapittel 15 vurderes om gjeldende regelverk om kjønnsslemlestelse (strl. §§ 284 og 285) gir et tilstrekkelig godt rettsvern for utsatte, eller om det er behov for endringer/ytterligere regulering. Utvalget finner ikke at straffebestemmelsene er mangelfulle, heller ikke sett hen til menneskerettslige forpliktelser på området. Norge har en betydelig strengere strafferamme for kjønnsslemlestelse enn andre nordiske land. Utvalget foreslår ikke å endre straffebestemmelse. Hovedutfordringen er mangel på bevis. POD slutter seg til utvalgets vurdering.

Kapittel 17. Tiltak mot tvangsekteskap i ekteskapsloven og trossamfunnsloven

Utvalget foreslår at bestemmelsen i utlendingsloven § 51 bør utvides til å også omfatte ekteskapslignende forbindelser (kap. 17.5.1), med formål å motvirke ufrivillig samliv og omgåelse av norske ekteskapsregler. Bestemmelsen vil samsvare med foreslått endring av strl. § 253 første ledd bokstav b, hvor det i lovforarbeidene legges føringer for den konkrete vurdering som skal foretas for å avgjøre om det foreligger en ekteskapslignende forbindelse. PU er positive til den foreslåtte utvidelsen, som også harmonerer med nedslagsfeltet for straffeloven § 253. POD støtter også forslaget til endringer.

Vi viser til høringsinnspillet fra Oslo politidistrikt som viser til erfaringer over tid med endringer av straffeloven (ekteskapslignende forhold) og at gjeldende regelverk ikke i tilstrekkelig grad gir beskyttelse mot ufrivillig samliv. Politidistriktet påpeker følgende: *Satt på spissen kan en og samme relasjon gi rett på oppholdstillatelse, samtidig som forholdet kan straffeforfølges for barneekteskap og tvangsekteskap.*

Utvalget anbefaler ikke at bestemmelsen 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 (ekteskapelig fangenskap (kap 17.5.2). POD slutter opp om utvalgets forslag. Det vises til innspill fra Oslo politidistrikt og PU under.

PU skriver at det må utvises forsiktighet med å gi utlendingsmyndighetene ansvar for å vurdere om et frivillig ekteskap har blitt til et tvangsekteskap. Hvis det ved fremsettelsen av søknad mv. fremkommer konkrete opplysninger om at det foreligger et tvangsekteskap, bør informasjon deles med politiet og andre aktuelle offentlige myndigheter. Den videre håndteringen av utlendingssaken vil måtte bero på utfallet av en evt. straffesak. PU ser imidlertid at tvangssituasjonen i seg selv kan medføre at den som holdes fanget ikke risikerer å bryte ut av samlivet, også fordi utlendingen står i et sterkt avhengighetsforhold til referansepersonene grunnet et ønske om videre oppholdstillatelse.

PU anbefaler derfor at departementet initierer en nærmere kartlegging av fangenskapstilfellene, hvor det blant annet ses på omfanget, utlendingsmyndighetens og andre instansers oppfølging av disse sakene og om det i den utlendingsrettslige oppfølgingen eller i andre sammenhenger gis tilstrekkelig informasjon om eksisterende hjelpe- og støtteordninger. POD ber departementet vurdere om det er behov for nærmere utredning av fangenskapstilfellene eller om gjeldende regelverk ivaretar de utsatte.

Oslo politidistrikt peker på at det trolig er store mørketall når det gjelder ekteskapelig fangenskap og opplever få henvendelser fra referansepersoner som ønsker å trekke et samtykke når ektefellen har kommet til Norge. Det påpekes at for den berørte kan det medføre like store eller større konsekvenser å bryte ut av et ekteskap som det å nekte en ekteskapsinngåelse, og rimelig å anta at presset kan bli større og handlingsrommet mindre når oppholdstillatelse er innvilget, ektefellen har kommet til Norge og samlivet er etablert. Oslo politidistrikt stiller derfor spørsmål om det er rimelig å legge til grunn at referansepersonen i slike tilfeller har et reelt handlingsrom til å trekke samtykket til oppholdstillatelse som utvalget legger til grunn. Samtidig er det utfordrende å utrede hvorvidt samlivet har utviklet seg til å bli ufrivillig i forbindelse med en fornyelsessøknad, når søkeren eller referansepersonen ikke selv initierer tatt skritt for det. Det vil videre være færre objektive vurderingsmomenter for ekteskapelig fangenskap enn ved ufrivillig ekteskapsinngåelse/ekteskapslignende forbindelse som gjør avslagsvurderingen vanskelig i praksis. De påpeker, som PU, at dette vil medføre en betydelig ressursmessig belastning for utlendingsforvaltningen.

I kapittel 17.5.3 vurderer utvalget om samtykkealternativet skal synliggjøres og 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. POD støtter forslaget om å tydeliggjøre bestemmelsen.

Oslo politidistrikt påpeker at det er viktig at referansepersonen gjøres kjent med vilkårene for at endringen skal få sin tiltenkte virkning. Ved innvilgning av søknad er det søkeren som informasjon om vilkårene for tillatelsen, sine rettigheter og plikter. Referansepersonen er ofte ikke klar over vilkårene for oppholdstillatelse og heller ikke kunnskap om at et samtykke kan trekkes. Oslo politidistrikt skriver at dette for eksempel kan gis gjennom et eget skriv som sendes til referansepersonen ved innvilget søknad.

Utvalget anbefaler i kapittel 17.5.4 at enkelte sentrale momenter som inngår i vurderingen av om et ekteskap er ufrivillig inngått blir regulert i utlendingsforskrifteten. Momenter som særlig tenkes på bør være 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. Momentene fremgår av UDIs retningslinjer (UDI 2013-010) og ikke forskriftsfestet i dag. POD slutter seg til utvalgets vurdering at momentene tas inn i forskrift. PU peker på at en forskriftsfesting også vil bidra til enklere og mer effektiv identifisering av saker hvor frivilligheten må utredes.

POD støtter utvalgets forslag om mer fleksibel intervjuordning (kap 17.5.5). Oslo politidistrikts viser til sine erfaringer stiller spørsmål om det kan tenkes et alternativ til dagens lovpålagte intervjuordning (se Oslos innspill til kapittel 17.5.5).

Utvalget viser i kapittel 17.5.8 at de ikke har vurdert forholdet mellom unntak fra retten til familieinnvandring og omgåelse. Utlendingsnemndas anbefaling om å se på sammenhengen mellom utlendingsloven § 51 andre ledd og § 40 fjerde ledd. POD viser til Oslo politidistrikt som støtter nemndas anbefaling, at momenter for omgåelse og manglende frivillighet i ekteskapet ofte er overlappende.

Utvalget foreslår i kapittel 18.5.3 at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b endres slik at det kommer tydelig frem at mishandlingsbegrepet også omfatter psykisk mishandling. Dette i tråd med foreslåtte presiseringer i barneloven og straffeloven. POD slutter seg til dette.

Kapittel 18. Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag

Utvalget foreslår i kapittel 18.5.3 at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b endres slik at det kommer tydelig frem at mishandlingsbegrepet også omfatter psykisk mishandling. Dette i tråd med foreslåtte presiseringer i barneloven og straffeloven. POD slutter seg til dette.

PU skriver at dette vil gi bedre forutberegnelighet for personer som utsettes for psykisk mishandling og det vil også føre til økt bevissthet hos saksbehandlere som håndterer disse utlendingssakene. De påpeker videre at det er viktig at lovforarbeidene gir klare føringer for når psykisk mishandling kan danne grunnlag for fortsatt oppholdstillatelse. Oslo politidistrikt slutter seg også til utvalgets forslag påpeker at dette forutsettes fenomenforståelse i utlendingsforvaltningen og krever opplæring.

Utvalgets flertall anbefaler i kapittel 18.5.4 at negativ sosial kontroll ikke bør tas inn i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Dette begrunnes blant annet med at begrepet er upresist og at det ikke er egnet til en rettsliggjøring hvor det gis rettigheter og plikter til personer. POD støtter flertallets oppfatning om at begrepet ikke er egnet rettslig begrep i vurderingen av borgerens rettigheter og plikter.

Utvalget mener heller ikke (kap. 18.5.5) at begrepet negativ sosial kontroll bør tas inn som et selvstendig moment i utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket). POD støtter utvalgets forslag, da det ikke utelukkes at det vil kunne vektlegges i vurderingen av om tillatelse skal gis i medhold av utlendingsloven § 38.

Utvalget anbefaler i kapittel 18.5.6 at kravet om at mishandlingen må ha ført til at utlendingens livskvalitet har blitt redusert blir vurdert fjernet, men at konsekvensene utredes. POD støtter utvalgets forslag, se også kommentar fra PU, under punkt 18.5.10.

Utvalget foreslår i kapittel 18.5.7 at utlendingsloven § 53 om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling utvides til også å gjelde barn og unge for at disse skal ha eget og styrket rettsvern. POD slutter seg til forslaget, men vil vise til Oslo politidistrikt (som støtter forslaget) samtidig som de peker på praktiske utfordringer, som vil være viktige forhold å ta stilling til og tilrettelegge for ved en iverksettelse. Oslo politidistrikt uttaler følgende:

Ved søknad om oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b er gjeldende praksis at søkeren gjennomfører et forvaltningsintervju. Dersom tilsvarende skal gjelde for barn, er det et behov for barnefaglig kompetanse hos utlendingsmyndighetene. Kursing i samtalemetodikk ved intervjuer av barn, tilsvarende kompetanse som ved tilrettelagte avhør, anses nødvendig når opplysninger om vanskelige temaer skal innhentes fra barn. Det antas at dette kan innebære en økonomisk utgift. I tillegg kommer økte utgifter til tolketjenester og økt tidsbruk for intervjuvirksomhet.

I saker der barnevernet ikke har overtatt omsorgen, gjelder alminnelige regler for barns rettslige kompetanse til å fremme søknad om oppholdstillatelse. Ettersom slik søknad forutsetter at barnet forteller om mishandling i egen familie eller husstand må det legges til grunn at foreldre ikke ønsker å bidra til søknaden. Hvorvidt barnet kan levere en slik søknad uten foreldrenes samtykke kunne gjerne vært vurdert i utredningen, tilsvarende vurderingen i punkt 30.2.4. For at bestemmelsen skal få sin tiltenkte virkning må det være kunnskap om oppholdsgrunnlaget. Der søkeren er barn antas det at dette langt på vei vil bli ivaretatt av hjelpeorganisasjoner. Det kan også være et alternativ av barns informasjon om selvstendig oppholdstillatelse når de høres i saker om familieinnvandring, jf. utlendingsforskriften § 17-5.

Utvalget anbefaler at det gjøres unntak fra bosammen vilkåret (kap. 18.5.9) 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.

POD støtter anbefalingen om å gjøre unntak. Det vises til innspill fra Oslo politidistrikt som belyser uheldige konsekvenser av at et barn som er referanseperson må bo sammen med foreldre og søsken for at ikke disse skal miste sin oppholdstillatelse i Norge. I den forbindelse vises det til PODs høringsuttalelse av høring av 17. juni 2024 – forslag til endringer i utlendingsloven – familiegjenforening med barn som har fått beskyttelse i Norge mv.

Utvalget anbefaler at innholdet i mishandlingskravet forskriftsfestes (kap 18.5.10), slik at momentene i mishandlingsvurderingen fremgår slik som i Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009. POD slutter seg til forslaget. Det vises her til PU som skriver at en forskriftsbestemmelse vil kunne bidra til å uniformere og presisere hva som skal anses som mishandling etter utlendingsloven. PU påpeker videre at dersom kravet om at mishandlingen må ha redusert livskvalitet skal utgå, slik utvalget anbefaler i pkt. 18.5.6, må det utredes nærmere om dette medfører en lavere terskel og hvilke følger det vil få.

Utredningens del IV – Barn

Kapittel 24 Andre anbefalinger – ettervern, risikovurdering mv.

I kapittel 24.2.3 foreslår utvalget en lovfesting av kravet om sikkerhetsvurdering, og eventuelt en forskriftsfesting av prosessen, i barnevernslovgivningen for å bidra til mer bevissthet om viktigheten av risikovurderinger, en mer enhetlig behandling av barnevernssaker og en tryggere oppfølging av barn og unge. Utvalget har ikke hatt anledning til å vurdere eller utformet lovforslag, men anbefaler at dette utredes og følges opp nærmere. POD slutter opp om forslaget. Det er et behov som har fremkommet over tid og i dialog mellom politi og barnevern lokalt og sentralt.

POD viser til Oslo politidistrikts høringsinnspill. Det påpekes at det er behov for en tydeligere rolleavklaring, da dette er et tema det er stor usikkerhet omkring hos barnevernet. POD støtter utvalgets forslag om at dette følges opp og utredes videre. Oslo politidistrikt skriver:

En mer helhetlig tilnærming med lik forståelse og praksis vil kunne føre til bedre beskyttelse, men også til en forståelse av eget ansvar innad i barnevernet. Hva har barnevernet ansvar for? Når skal politiet involveres? Hvordan kan det sikres en bedre overgang fra barnevernet til politiet når barnet blir 18 år? Hvis de har levd under negativ sosial kontroll og/eller æresrelatert vold vil man kunne anta at presset fra familien ikke vil avta når de fyller 18 år

Utredningens del Del V – Utenlandsopphold

27. Tiltak for å forhindre ufrivillige og skadelige utenlandsopphold

POD støtter utvalgets forslag til endringer i passloven og ID-kortloven og utvalgets syn på at rettsvernet til barn og unge først og fremst kan styrkes ved å sikre at myndighetene har egnede virkemidler til å forebygge og forhindre at reisen finner sted.

Forslagene i kapitlet innebærer kun i begrenset grad en endret praksis, men vil bety klarere reguleringer på området og større grad av rettsikkerhet for barn i en utsatt posisjon. POD støtter utvalgets forslag i sin helhet, med noen mindre presiseringer og merknader, til kapitlene 27.4.5, 27.4.7 og 27.4.12.

Utvalget foreslår i kapittel 27.4.5 at det inntas en endring i passloven § 5 femte ledd hvor det åpnes for at pass med begrenset gyldighetstid og gyldighetsområde likevel kan utstedes, til tross for at foreligger utreiseforbud etter barnevernslovens regler. POD ønsker å påpeke at dette neppe vil fungere etter utvalgets intensjon. Passloven § 5 femte ledd åpner allerede for begrensninger i gyldighetsområdet i gitte tilfeller, men etter direktoratets kjennskap har bestemmelsen ikke vært anvendt. Bakgrunnen for dette er at en begrensning i gyldighetsområde ikke er mulig å gjennomføre på en effektiv måte. Begrensninger i gyldighetsområde kan per i dag ikke inntas i passets maskinlesbare felter, og det vil derfor variere om begrensningene fanges opp i blant annet grensekontroll. Begrensninger i passets gyldighetsområde garanterer dermed ikke at barnet ikke tas med til land som unntas av passets gyldighetsområde. En slik reguleringer vil i praksis ikke gi de sikkerhetsrammer som skissert i utvalgets forslag.

POD viser til PU sitt innspill under kapittel 27.4.7, om forholdet til akuttvedtak.

POD mener at utvalgets forslag med tilføyelse i passloven § 5 første ledd bokstav b er svært positiv (kap. 27.4.12). En tydelig henvisning til barneloven medfører at passutstedelse kan nektes og tilbakekalles i gitte tilfeller uten at det må foretas skjønnsmessige vurderinger og forholdsmessighetsvurdering etter § 5 fjerde ledd.

Bestemmelsens første ledd regulerer absolutte hindringsgrunner, passutstedelse vil i slike tilfeller vil dermed utgjøre et lovstridig vedtak.

28. Konsulær bistand og utstedelse av pass til barn

Utvalget foreslår i kapittel 28.5.3 en endring i passloven § 12 som åpner for at hvilke 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, kan reguleres i forskrift. 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. POD er positive til utvalgets forslag mener og at det er en fordel at disse momentene er del av forskrift.

37. Informasjonsdeling – pass og andre reisedokumenter

POD slutter opp om utvalgets forslag i kapitlet. Det vises til Oslo politidistrikt som har innspill under punkt 37.4.1 underretningsplikt til barneverntjenesten for utlendingsmyndighetene ved nektelse eller tilbakekall av reisedokumenter til barn, 37.4.2 – hjemmel for passmyndighetene til å pålegge utlevering av taushetsbelagte opplysninger og 37.4.3 – om utlendingsmyndighetene og passmyndighetene bør ha underretningsplikt ved utstedelse av reisedokumenter til barn

Utredningens Del VI Avvergingsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt

POD støtter utvalgets forslag i kapittel 35. Utvalget foreslår i kapittel 35.5.3 at omsorgsunndragelse (§ 261) og forslaget til ny bestemmelse om skadelig utenlandsopphold (§ 269) skal omfattes av avvergingsplikten. Det vises til Kripas' høringsinnspill, her påpekes at muligheten for å bistå fornærmede blir betydelig mindre idet fornærmede tas ut av landet, særlig gjelder det når fornærmede tas med til et land hvor internasjonalt politi- og judisielt samarbeid er krevende. Her vil avvergingsplikten kunne være av stor betydning, da personer og instanser tilknyttet barnet kan være kjent med eller ha en bekymring. Det er samtidig Kripas' erfaring at bestemmelsen i § 196 er for lite kjent, og herunder at den ikke begrenses av taushetsplikt.

Økonomiske og administrative implikasjoner for politiet

POD har i noen grad vurdert de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag. De foreslåtte endringene innebærer først og fremst presisering av lovverk og i liten grad nykriminalisering og vil ikke innebære nye oppgaver for politi og påtalemyndighet i særlig grad. Samtidig vil presiseringene som gjøres innebære at politiet i større grad får bedre virkemidler for å forebygge og håndheve handlingene (som også er tilsiktet). Slik vil det potensielt innebære en økning i straffesaker og en større ressursbruk for politiet og påtalemyndighet (herunder Statens barnehus), større behov for tolketjenester mm, uten at dette er forsøkt estimert nærmere. Foreslåtte endringer vil også ha betydning på ressursbruk knyttet til politiets forvaltningsoppgaver. Enkelte av forslagene vil kunne være svært ressurskrevende, for eksempel påpeker PU, under kapittel 12.4.2.2 at forslaget vil kreve vesentlig merarbeid. For øvrig vil iverksettelse av lovendringene innebære teknisk tilrettelegging av politiets systemer, statistikkssystemer og opplæring i endrete og nye lovbestemmelser.

Med hilsen

Vedlegg:

Spørsmål - Høring - NOU 2024: 13 - Lov og frihet - Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold

Høringinnspill - NOU 2024:13 Lov og frihet - Negativ sosial kontroll mv - Politiets utlendingsenhet

Høringinnspill - NOU 2024:13 Lov og frihet - Negativ sosial kontroll mv - Kripos

Høringsinnspill - NOU 2024: 13 - Lov og frihet - Negativ sosial kontroll mv - Oslo politidistrikt

Høringsinnspill - NOU 2024: 13 - Lov og frihet - Negativ sosial kontroll mv - Møre og Romsdal politidistrikt

Høringsinnspill - NOU 2024: 13 - Lov og frihet - Negativ sosial kontroll mv - Nordland politidistrikt

Høringsinnspill - NOU 2024: 13 - Lov og frihet - Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold - Innlandet politidistrikt

Kopi:

Janne Birgitta Stømner

Tonje Taylor