



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:
24/146749-2

Vår referanse:
24/146838 - 3

Sted, dato:
Oslo, 15.10.2024

Oslo politidistrikts svar på NOU 2024:13 Lov og frihet - Negativ sosial kontroll

Det vises til deres høringsbrev av 28.juni 2024 med anmodning om høringssvar vedrørende ovennevnte NOU.

Oslo politidistrikt (heretter OPD) vil innledningsvis bemerke at forslagene slik de foreligger fremstår gode og bærekraftige.

OPD sine merknader og innspill er knyttet til utredningens kapittel 7, 8, 9, 17, 18, 24, 27, 28 og 37.

Kap. 7. Straff ved psykisk vold og negativ sosial kontroll

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

Utvalget foreslår ikke egne straffebud om psykisk vold eller negativ sosial kontroll. OPD er enig i dette. Det presiseres i denne sammenheng at uttrykket " psykiske krenkelser" bør redegjøres nære for. Utvalget drøfter for eksempel om en alvorlig psykisk krenkelse kan være nok uten å konkludere, men sier at mot mindreårige skal terskelen for straffansvar være lavere. Terskel må redegjøres mer for.

Kap. 8 og 9 Straffeloven § 282 og 283 – mishandling utøvet av storfamilien mv og grov mishandling i nære relasjoner.

OPD støtter forslaget om at mishandling av flere i fellesskap kan gjøre mishandlingen grov. Her vil en grundig etterforskning opp mot medvirkning være tilstrekkelig. OPD er videre enig i at handlinger begått med æresmotiv ikke tas inn som selvstendig moment i vurderingen av om overtredelsen anses grov etter straffeloven § 283. Forslaget i kapittel 10 – ansees som straffeskjerpende i straffeloven §77 støtte.

Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsloven, kapittel 17

17.5.1 – utvidelse av utlendingsloven § 51 til å omfatte ekteskapslignende forbindelser

Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF) ved OPD har over tid erfart at gjeldende regelverk ikke i tilstrekkelig grad gir beskyttelse mot ufrivillig samliv. Særlig vises det til tilfeller der en person tvinges inn i religiøst eller kulturelt ekteskap og søknaden behandles som oppholdstillatelse for samboere, eller der søkeren i ung alder tvinges inn i en forlovelse som av de involverte parter oppleves som tilsvarende bindende som et ekteskap. Når ekteskapet senere blir formalisert kan momenter som tyder på manglende frivillighet være mer utfordrende for utlendingsmyndighetene å avdekke og er en effektiv omgåelse av alderskravet i norsk ekteskapsregler.

Etter at straffeloven §§ 253 og 262 ble utvidet til å omfatte "ekteskapsliknende forbindelser" har det vært et uheldig avvik mellom forhold som kan straffeforfølges og relasjoner som gir rett til oppholdstillatelse i Norge. Satt på spissen kan en og samme relasjon gi rett på oppholdstillatelse, samtidig som forholdet kan straffeforfølges for barneekteskap og tvangsekteskap.

OPD er derfor positive til at avslagsadgangen i utlendingsloven § 51 utvides til også å omfatte ekteskapslignende forbindelser.

Utvidelsen omfatter både søknader om oppholdstillatelser for ektefeller etter utlendingsloven § 40 og oppholdstillatelse for samboere etter utlendingsloven § 41. Ved at bestemmelsen retter seg om samboere åpnes det for en utvidet avslagsadgang i saker som gjelder familiegjengenforening for å motvirke ufrivillig samliv og omgåelse av norske ekteskapsregler. OPD ønsker i denne sammenheng å løfte om det bør gjøres en tilsvarende utvidelse av avslagsadgangen etter utlendingsloven § 40 femte ledd i saker der det er mest sannsynlig at søker eller søkerens særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet. Denne avslagsadgangen gjelder i dag kun søknader om familieetablering.

17.5.2 – utvidelse av utlendingsloven § 51 til å omfatte ekteskapelig fangenskap

Utvalget anbefaler ikke at utlendingsloven § 51 annet ledd utvides til å omfatte tilfeller der frivillig inngåtte ekteskap eller frivillig etablerte ekteskapslignende forbindelser utvikler seg til at en av partene tvinges til å bli værende i forholdet.

OPD frykter at det er store mørketall når det gjelder ekteskapelig fangenskap, og opplever generelt få henvendelser fra referansepersoneer som ønsker å trekke et samtykke når ektefellen har kommet til Norge. OPD deler Utlendingsdirektoratets betraktninger om at det gjerne er de samme mekanismene som gjør seg gjeldene når noen er tvunget/presset til å forbli i et allerede inngått ekteskap som ved inngåelse av ett ufrivillig ekteskap. For den berørte kan det medføre like store eller større konsekvenser å bryte ut av et allerede inngått ekteskapet som å nekte en ekteskapsinngåelse. Det er rimelig å anta at presset kan bli større og handlingsrommet mindre når oppholdstillatelse er innvilget, ektefellen har kommet til Norge og samlivet er etablert. Det stilles derfor spørsmål til om det er rimelig å legge til grunn at referansepersoneen i slike tilfeller har et reelt handlingsrom til å trekke samtykket til oppholdstillatelse som utvalget legger til grunn.

Samtidig ser OPD utfordringer med å utrede hvorvidt samlivet har utviklet seg til å bli ufrivillig i forbindelse med en fornyessøknad, når søkeren eller referansepersoneen ikke selv har tatt skritt for å komme seg ut av ekteskapet. I tillegg er det færre objektive vurderingsmomenter for ekteskapelig fangenskap enn ved ufrivillig ekteskapsinngåelse/ekteskapslignende forbindelse som gjør avslagsvurderingen vanskelig i praksis. Videre vil en slik utredning medføre en betydelig ressursmessig belastning for utlendingsforvaltningen.

Samlet er OPD enig i at utlendingsloven § 51 annet ledd ikke bør utvides til å omfatte ekteskapelig fangenskap, men at det eventuelt bør innføres andre tiltak for å beskytte mot fenomenet.

17.5.3 – synliggjøring av samtykkealternativet

At det er et selvstendig avslagsgrunnlag når referansepersoneen ikke samtykker kan med fordel tydeliggjøres.

Endringen antas å ha størst betydning for hjelpeapparatet og andre som er mindre kjent med vilkårene for tillatelse etter utlendingsloven. For at endringen skal få sin tiltenkte virkning må referansepersoneen gjøres kjent med vilkåret. Referansepersoneen er ikke part i saken og har i mange tilfeller lite informasjon om vilkårene og rammene for ektefellens eller samboerens tillatelse. Dette skyldes blant annet språkutfordringer, at referansepersoneen ikke selv søker informasjon eller at andre følger opp søknadsprosessen. Ved innvilget søknad får søkeren informasjon om vilkårene for tillatelsen, og sine rettigheter og plikter. Med mindre referansepersoneen har vært til forvaltningsintervju eller satt seg inn i vilkårene for oppholdstillatelse, har hen ikke nødvendigvis kunnskap om at et samtykke kan trekkes. Dette kan eksempelvis gis gjennom et eget skriv som sendes til referansepersoneen ved innvilget søknad.

17.5.4 – forskriftsfesting av sentrale momenter i avslagsvurderingen etter utlendingsloven § 51 annet ledd

OPD støtter at særlig sentrale momenter i frivillighetsvurderingen forskriftsfestes og slutter seg til utvalgets vurdering, forutsatt at det fremgår at listen ikke er uttømmende. Erfaringsmessig gjør momentene som trekkes frem av utvalget seg ofte gjeldende i saker med ufrivillig ekteskap. I tillegg til momenter som trekkes frem at utvalget kan ved

forskriftsfesting bidra til enklere og mer effektiv identifisering av saker hvor frivilligheten må utredes.

17.5.5 – en mer fleksibel intervjuordning

Forslaget om mer fleksibel intervjuordning har tidligere vært på høring, og det vises til Oslo politidistrikts innspill til Politidirektoratet med referanse 23/59001 – 2.

Dagens lovpålagte intervjuordning i medhold av utlendingsloven § 56 virker noe uheldig i praksis da den fører til at saker uten momenter som indikerer ufrivillighet sendes til utredning. Dette tar opp tid og ressurser som kunne blitt brukt mer effektivt.

I saker med momenter som indikerer manglende frivillighet initieres intervju av Utlendingsdirektoratet ved at saken sendes til politiet for intervju og utredning. Ordningen er ikke forskriftsfestet, men følger av forvaltningspraksis. At saker sendes til politiet for utredning opplever FUF som nødvendig – både for å utrede sakene tilstrekkelig, men også for å sette referansepersonen i Norge i kontakt med hjelpeapparat og eventuelle sikkerhetstiltak. Det vises også til at politiet har tilgang til store mengder informasjon gjennom politiets systemer.

Ved søknad om familieinnvandring er referansepersonen ikke part i saken. Et forvaltningsintervju er i de fleste tilfeller den eneste arenaen referansepersonen får mulighet til fritt og uhindret å uttale seg om ekteskapet. OPD opplever at den informasjonen som eventuelt innhentes fra referansepersonen i skriftlig form, som spørreskjema og beskrivelse av relasjonen, kan være fylt ut av eller styrt av andre enn referansepersonen selv.

OPD er positive til en oppmykning av dagens lovpålagte intervjuordning, men mener det ikke bør gjennomføres færre intervjuer. Det vises til at begrunnelsen delvis bygger på innspill om lange restanser. Under og etter koronapandemien hadde politiet ikke mulighet til å gjennomføre intervjuer og ventetidene økte betraktelig. Restansene hos politiet er nå nedbygget og ventetiden for intervju ligger innenfor forsvarlig saksbehandlingstid.¹

Det kan tenkes et alternativ til dagens lovpålagte intervjuordning, men ut fra andre kriterier. Dette kan for eksempel være saker som inneholder momenter som nevnt i pkt. 17.5.4.

17.5.6 – krav til bruk av tolk i intervjuer

Utvalgets redegjørelse er i tråd med hvordan FUF har tolket og praktisert tolkeloven § 6. I tillegg til intervju av referanseperson ved utredelse av frivilligheten av ekteskapet mener OPD at forvaltningen har en plikt til å bruke tolk for å "ivareta hensynet til rettssikkerhet" ved intervju av person som søker om oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 53. Samlet har dette ført til betydelig økning av tolkeutgifter.

¹ [Intervju i familieinnvandringssaker - Politiet.no](https://www.politiet.no/tema/familieinnvandringssaker)

17.5.8 – forholdet mellom unntak fra retten til familieinnvandring og omgåelse

OPD deler Utlendingsnemndas anbefaling om å se på sammenhengen mellom utlendingsloven § 51 andre ledd og § 40 fjerde ledd. FUF erfarer at momenter for omgåelse og manglende frivillighet i ekteskapet ofte er overlappende. OPD ser at det i mange saker med arrangerte ekteskap, særlig der partene er i slekt, kan være sterke økonomiske eller sosiale insentiver som ligger til grunn for at ekteskapet kom i stand, og at dette fremstår som den hovedsakelige årsaken til ekteskapsinngåelsen. I tillegg åpner avslag etter utlendingsloven § 40 fjerde ledd for at Utlendingsdirektoratet kan utvise søker som befinner seg i utlandet, jf. utlendingsloven § 66 første ledd bokstav h. Dermed forhindres at et ufrivillig ekteskap videreføres i Norge gjennom andre oppholdsgrunnlag ved at søkeren ilegges et innreiseforbud.

Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag, kapittel 18

18.5.3 – om psykisk mishandling bør synliggjøres i utl. § 53 første ledd bokstav b

OPD opplever at det er et stort fokus på at både fysisk og psykisk mishandling gir grunnlag for opphold etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. På bakgrunn av utvalgets begrunnelse og vurderinger fremstår det likevel fornuftig at dette synliggjøres i bestemmelsen.

For at bestemmelsen skal få sin tiltenkte virkning er det avgjørende med god fenomenforståelse hos utlendingsforvaltningen. God fenomenforståelse er nødvendig for å fange opp saker og gi informasjon ved søknadsinnlevering, at relevant og nødvendig informasjon i politiets systemer vurderes utlevert og at saker blir tilstrekkelig utredet. OPD ønsker i den forbindelse å løfte til Politidirektoratet at kan være gunstig med enhetlig, nasjonal opplæring om fenomenet. I dag er opplæring i fenomenforståelse opp til det enkelte politidistrikt og saksbehandler. Med en nasjonal opplæring sikres at saker gir forsvarlig behandling og lik praksis hos utlendingsmyndighetene i tråd med beskrivelsen i utredningen.

18.5.7 – styrket rettsvern for barn og unge utsatt for mishandling og omsorgssvikt

OPD slutter seg til forslaget om at barn og unge med oppholdstillatelse gjennom familieegjenforening kan gis oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag grunnet mishandling.

Det er et klart behov for en slik bestemmelse, men det skaper noen praktiske utfordringer. 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 samtalemotodikk 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 ivarettatt av hjelpeorganisasjoner. Det kan også være et alternativ av barn gis informasjon om selvstendig oppholdstillatelse når de høres i saker om familieinnvandring, jf. utlendingsforskriften § 17-5.

18.5.9 – unntak fra bo sammen-vilkåret

Slik det fremgår av utredningen er det klart uheldige konsekvenser av at *barn som er referanseperson* må bo sammen med foreldre og søsken for at de ikke mister sin oppholdstillatelse i Norge. Barnets frykt for å bli tatt ut av hjemmet eller samvittighetskvaler og press som leder til at barnet flytter hjem til en utrygg bosituasjon er en utfordring med dagens lovverk. Det bør gjøres endringer som gjør det praktisk gjennomførbart for barn å søke hjelp.

Det pekes imidlertid på at nevnte tillatelser gis for å utøve familieliv i Norge. Forslaget innebærer at utlendinger med midlertidig tillatelse gis adgang til fortsatt opphold i Norge til tross for at de ikke utøver familieliv og har mishandlet eller ikke beskyttet barnet sitt fra mishandling. Det kan stilles spørsmål ved om dette gir et bedre vern enn for andre familier der barnet ikke opplever mishandling og om slik adferd er beskyttelsesverdig. Dette må vurderes opp mot behovet for å beskytte barn som er under press for å sikre familien opphold i Norge, men det savnes en nærmere vurdering i utredningen.

Vilkåret om å bo sammen har rekkevidde også utenfor saker som gjelder negativ sosial kontroll. Spesielt gjelder dette ved vurdering av omgåelsesekteskap. Vurderingen er utfordrende og det må tas stilling til ektefellenes formål med ekteskapsinngåelse. Ektefellers manglende samliv fungerer i praksis som en mer objektiv forankring av om et beskyttelsesverdig familieliv utøves. Dersom vilkåret fjernes eller oppmykes, bør det reguleres tydelig i forskrift når det kan vurderes unntak. OPD er av den oppfatning at adgang til å bo fra hverandre bør innvilges i forkant gjennom at det søkes særskilt om dette, tilsvarende som langvarig utenlandsopphold ved permanent oppholdstillatelse. Dette vil gi utlendingsmyndighetene en bedre mulighet til reell kontroll.

24.2 Lovfestet plikt til å foreta risikovurderinger på alle stadier av en barnevernsak.

At barnevernet i visse saker må foreta sikkerhetsvurderinger framgår også i Bufdirs veileder Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold- en veileder til barnevernstjenesten. Veilederen viser blant annet til at dersom et barn skal flytte fra hjemmet, bør barnevernstjenesten drøfte med politiet behovet for å utarbeide en sikkerhetsvurdering av barnet. Det framgår videre at det bør lages en trygghetsplan ved flytting til sperret adresse og foretas sikkerhetsvurdering. Et det barnevern som har ansvaret for denne sikkerhetsvurderingen, med politiet som støtte? I hele høringsutkastet er risikovurderinger nevnt under barnevernet – det fremkommer ikke tydelig nok hvilke rolle politiet har. OPD vet av erfaring at dette er et tema som det er stor usikkerhet omkring hos barnevernet.

OPD støtter at dette følges opp videre og utredes som det skrives av utvalget. 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.

Tiltak for å forhindre ufrivillige og skadelige utenlandsopphold, kapittel 27

27.4 følgende

Det er foreslått at det innføres en ny ordning hvor det kan ilegges utreiseforbud for barn som risikerer å bli sendt på skadelige utenlandsopphold. I den anledning er det foreslått endringer i passloven § 5 første ledd bokstav b og ID-kortloven § 5 første ledd bokstav b som innebærer at pass og nasjonale ID-kort med reiserett ikke skal utstedes dersom det er ilagt akuttvedtak eller vedtak om utreiseforbud etter barnevernsloven henholdsvis §§ 4-6 og 5-12. De aktuelle foreslåtte bestemmelsene i barnevernsloven omfatter barn som er i en nærliggende fare for å bli sendt eller tatt med ut av landet og utsatt for forhold der som medfører alvorlig fare for liv eller helse, eller utsatt for alvorlig omsorgssvikt etter forhold som nevnt i barnevernsloven § 5-1 første ledd bokstav a til d.

OPD tiltrer utvalgets syn på at rettsvernet til barn og unge først og fremst kan styrkes ved å sikre at myndighetene har egnende virkemidler til å forebygge og forhindre at reisen finner sted. Utvalget har vurdert statens forpliktelse til å beskytte barnet opp mot foreldrenes rett til respekt for privatliv og familieliv, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Når et barn risikerer å bli sendt på et ufrivillig utenlandsopphold kan ikke myndighetene forholde seg passive til barnets rettigheter, herunder hensynet til barnets beste og rett til respekt for privatliv og familieliv.

Dersom det fattes vedtak om utreiseforbud etter barnevernsloven henholdsvis §§ 4-6 og 5-12, er politiet avhengig av å varsles omgående, slik at vedtak om tilbakekall og ugyldiggjøring av reisedokumenter kan fattes. De foreslåtte endringene i passloven § 5 første ledd bokstav b og ID-kortloven § 5 første ledd bokstav b, medfører at pass- og ID-kortmyndigheten ikke skal foreta en forholdsmessighetsvurdering. Bestemmelsenes første ledd inneholder absolutte hindringsgrunner, slik at pass- og ID-kortmyndigheten i slike tilfeller er forpliktet til å treffe et avslag. Følgelig vil en utstedelse av reisedokumenter utgjøre et lovstridig vedtak. Dette vil også gjelde for tilbakekall etter passloven § 7 første ledd bokstav b og ID-kortloven § 8 første ledd bokstav a, dersom barnet allerede har gyldige dokumenter. Selv om et reisedokument tilbakekalles og ugyldiggjøres ved vedtak og i aktuelle registre, er det nærliggende å anta at man også ønsker kontroll på de fysiske reisedokumentene i disse tilfellene. I Oslo politidistrikt får pass- og ID-kortmyndigheten bistand fra personell med politimyndighet ved lignende tilfeller i dag. Det legges til grunn at politiet varsles uavhengig av om barnet har gyldige reisedokumenter, slik at pass- og ID-kortmyndigheten er kjent med utreiseforbudet om det fremmes en søknad.

Videre er det foreslått en endring i passloven § 5 femte ledd, hvor det åpnes for at pass med begrenset gyldighetstid eller begrenset gyldighetsområde likevel kan utstedes i særlige

tilfeller, selv om det er truffet vedtak om utreiseforbud etter barnevernslovens regler. Til dette orienterer vi om at pass- og ID-kortmyndigheten per i dag ikke har anledning til å utstede reisedokumenter med begrenset gyldighetsområde, kun begrenset gyldighetstid. Dersom vilkårene for å nekte utstedelse av pass etter § 5 andre og tredje ledd er oppfylt, er den klare hovedregelen at det ikke skal utstedes pass etter dagens praksis og innvilgelser av pass med begrenset gyldighetstid etter passloven § 5 femte ledd er en snever unntaksregel. Det kreves dokumentasjon på det særlige forholdet før en eventuell innvilgelse etter bestemmelsen, men da gyldighetsområdet ikke kan begrenses i dokumentet som utstedes, er det ingen garanti for at reisen som gjennomføres er i tråd med vilkårene for innvilgelsen. OPD ser likevel at bakgrunnen for forslaget til endringen i § 5 femte ledd har et svært aktverdig formål. Det er på det rene at utreiseforbudet vil være mindre inngripende om barnet kan delta på reiser som ikke medfører noen fare for barnet, eksempelvis turer organisert av skole og idrett.

27.4.13 - om passloven § 5 tredje ledd bokstav g bør oppheves dersom utreiseforbud innføres

Avslutningsvis tiltrer vi utvalgets flertall sitt forslag om å ikke endre passloven § 5 tredje ledd bokstav g på nåværende tidspunkt. Etter denne bestemmelsen, og likelydende bestemmelse i ID-kortloven § 5 tredje ledd bokstav e, kan reisedokumenter nektes utstedt dersom søkeren er mindreårig og det er grunn til å tro at søkeren vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse. Bestemmelsene har andre vilkår enn forslagene om nye hjemler vedrørende nektelse av reisedokument ved utreiseforbud. Bestemmelsene ble tatt inn ved lovendring som trådte i kraft 19. oktober 2020 og er nå etablert som et viktig hjemmelsgrunnlag. Disse sakene har ofte en grad av hast, i fall det foreligger en nærliggende utenlandsreise. Dersom pass- og ID-kortmyndigheten har tilstrekkelig informasjon til å fatte vedtak i disse sakene, også uten informasjon fra barnevernet, mener vi at anledningen til å fatte vedtak i disse sakene stadig bør være tilgjengelig.

Rammer for konsulær bistand og utstedelse av pass, kapittel 28

28.5.3 – endring i passloven

Det er foreslått 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.

Politidirektoratet er overordnede myndighet for utstedelse og forvaltning av pass og nasjonalt ID-kort. Det følger av forskrift om pass og ID-kort § 1-2 andre ledd at Politidirektoratet fastsetter et styringsrammeverk, herunder instruks, med nærmere regler om utstedelse og forvaltning av pass og nasjonalt ID-kort. Politiet følger retningslinjer gitt av Politidirektoratet ved behandling av søknader om pass og nasjonale ID-kort. Rundskrivet som er utarbeidet av direktoratet er et godt virkemiddel for å sikre lik praksis i de ulike politidistriktene. Den nåværende bestemmelsen i passloven § 4 tredje ledd har blant annet vært benyttet i situasjoner der formålet med utstedelsen er å gjenopprette barnets normalsituasjon, eksempelvis der

barnet til vanlig er bosatt i Norge, men er forlatt i utlandet. På bakgrunn av at utstedelsen av pass uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar gjør et inngrep i foreldreansvaret, støtter OPD utvalgets vurdering av å regulere dette nærmere i forskrift. Rett til å utøve foreldreansvar innebærer også en rett til å bestemme hvor barnet skal bo, herunder også i utlandet. Klarhet i hvilke momenter som kan vektlegges i politiets vurdering av om pass skal utstedes uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvar, kan med fordel kan tydeliggjøres i regelverket.

Informasjonsdeling ved utstedelse, nektelse, og tilbakekall av pass og andre reisedokumenter, kapittel 37

37.4.1 – underrettingsplikt til barneverntjenesten for utlendingsmyndighetene ved nektelse eller tilbakekall av reisedokumenter til barn

Det er foreslått å innføre en underrettingsplikt til barneverntjenesten når utlendingsmyndighetene nekter eller tilbakekaller reisebevis for flyktninger og utlendingspass til barn, fordi det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv og helse. Ordlyden oppstiller "grunn til å tro" som beviskrav, følgelig at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt, men at antakelsen må forankres i konkrete holdepunkter.

OPD tiltrer forslaget og viser til at tilsvarende hjemler for pass og ID-kortmyndigheten fungerer godt i praksis. Når det treffes vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett fordi det er grunn til å tro at den mindreårige vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse, skal pass- og ID-kortmyndigheten straks underrette kommunens barneverntjeneste om dette, jf. passloven § 7 a og ID-kortloven § 8 a. Dette er en lite tidkrevende oppgave, med et stort forebyggende potensial som kan være avgjørende for de involverte. De hensyn som gjør seg gjeldende for å sikre at barn og foreldre får nødvendig hjelp og oppfølging av barnevernet, er aktuelle uavhengig av om barnet er norsk statsborger eller ikke. Utlendingsmyndigheten har allerede en underrettingsplikt etter barnevernsloven § 13-2, som også fremgår av utlendingsforskriften § 17-6. Vi anser likevel hensynet til å sikre at barn og foreldre får nødvendig hjelp og oppfølging av barnevernet for å være særskilt viktig, slik at en klar hjemmel vil være positivt.

37.4.2 – hjemmel for passmyndighetene til å pålegge utlevering av taushetsbelagte opplysninger

Videre er det foreslått at det ikke bør innføres en hjemmel for at pass- og ID-kortmyndigheten kan pålegge andre organer å utlevere taushetsbelagte opplysninger til bruk i vurdering av om pass til barn skal utstedes, nektes eller tilbakekalles. Det vises til at informasjonsdelingen med barnevernet i saker hvor barn sine interesser ivaretas, som hovedregel fungerer godt i dag. Dersom det ikke foreligger behov for pålegg om utlevering av opplysninger, bør det heller ikke innføres slike bestemmelser.

I de særlige tilfellene det vil være aktuelt å innhente opplysninger fra andre organer enn barnevernet, er vår oppfatning at forvaltningsloven § 13 b nr. 7 gir et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. Selv om bestemmelsen er ment som en snever unntaksregel, er vår

vurdering at den åpner for utlevering av opplysninger i de særskilte tilfellene der opplysninger fra barnevernet ikke er tilstrekkelig. Dette dersom et barn eksempelvis står i fare for å bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse.

37.4.3 – om utlendingsmyndighetene og passmyndighetene bør ha underretningsplikt ved utstedelse av reisedokumenter til barn

Det er foreslått å innføre en underretningsplikt for utenriksstasjonene til barnevernet, i saker hvor det utstedes reisedokumenter til barn uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar, på grunn av fare for barnets liv og helse. Nasjonal vedtakslinje, geografisk plassert i Øst politidistrikt, er et nasjonalt bistandsorgan i pass- og ID-saker for øvrige politidistrikt utenfor ordinær åpningstid og alle norske utenriksstasjoner. Det legges derfor til grunn at Nasjonal vedtakslinje vil være involvert i de tilfellene som omfattes av forslaget.

Som offentlig myndighet plikter politiet å melde ifra om alvorlige bekymringer til barnevernet av eget initiativ i henhold til lov om barnevern § 13-2 første ledd. Der det eksempelvis foreligger grunn til å tro at et barn blir utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller andre former for omsorgssvikt, har vi meldeplikt til barnevernet. Den som har meldeplikt trenger ikke være sikker på om barnet befinner seg i en slik situasjon som beskrevet overfor, i ordlyden "grunn til å tro" ligger det en føring om at man skal ha mer enn en vag mistanke, men ingen krav om å svare ut overveiende sannsynlighet. På bakgrunn av at Nasjonal vedtakslinje trolig vil involveres i de tilfellene som forslaget omfatter, er det nærliggende å tro at det foreligger en rutine om at barnevernet varsles. OPD tiltrer likevel forslaget om å innføre en underretningsplikt. Det vises til at det fremgår av utredningen at det foreligger saker hvor barn som er etterlatt i utlandet mot sin vilje har fått bistand til å returnere til Norge, uten at barnevernet er informert. Følgelig at noen barn ikke har fått tilstrekkelig oppfølging ved retur. En klar lovhjemmel vil bidra til å sikre at barn får nødvendig bistand og oppfølging til rett tid.

Med hilsen

Beate Brinch Sand
Politiinspektør

Rukhsana Ashraf
Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.