



Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

-

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

24/8678 -

11.11.2024

Høring NOU 2024:13 Lov og frihet – Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap mv. – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer

Det vises til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 28. juni med opprinnelig høringsfrist 28. oktober 2024, med fristforlengelse til 11. november 2024.

Utenriksdepartementet (UD) er ikke ansvarlig departement for foreslåtte lov- og forskriftsendringer. De foreslåtte tiltakene og regelverksendringer har imidlertid på enkelte områder innvirkning på den konsulære bistand utenrikstjenesten kan gi i utlandet.

Utenrikstjenesten har som oppgave å tilby konsulær bistand til norske borgere i utlandet. Enkelte typer konsulær bistand kan også tilbys visse utenlandske statsborgere.

Det er innledningsvis viktig for UD å påpeke at handlingsrommet er snevert når det gjelder å yte bistand til barn og voksne i utlandet som utsettes for ufrivillig utenlandsopphold, negativ sosial kontroll, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap.

UD viser særlig til kapittel 28, der rammene for konsulær bistand er beskrevet. Det er derfor av særdeles stor betydning å sette søkelys på forebyggende tiltak for å forhindre at reiser/flytting, som innebærer en fare for slike ting, kan skje. Utenriksministeren har flere ganger påpekt at forebygging er det viktigste.

UD ønsker å knytte kommentarer til noen av forslagene, men også andre forslag som vil kunne ha innvirkning på utenrikstjenestens arbeid.

Merknader til enkelte deler i enkelte kapitler (i kronologisk rekkefølge)

Postadresse:
Postboks 8114 Dep
0032 Oslo, Norge
post@mfa.no

Kontoradresse:
7. juni plass 1
0251 Oslo
www.regjeringen.no/ud

Telefon:
+47 23 95 00 00
Org. nr.:
972 417 920

Traktat- og dokumentasjonsenheten

Kapittel 14 om straff ved skadelig utenlandsopphold

UD er positiv til lovendringer for å kunne straffeforfølge personer med foreldreansvar som utsetter barn for skadelig eller ufrivillig utenlandsopphold. Også tilfeller der foreldre tar med unge voksne på skadelig utenlandsopphold bør være omfattet. Det bør imidlertid vurderes om straffbortfall vil være riktig virkemiddel for å få foreldrene til å samarbeide for å få barnet tilbake til Norge. Dette bør vurderes opp mot gjeldende bestemmelse om formildende omstendigheter etter straffeloven § 78 bokstav b) og f). Et rent straffebortfall vil kunne åpne for at foreldrene kan utnytte regelverket og unngå strafferettslig ansvar for å ha utsatt barnet/ung voksen for skadelig utenlandsopphold.

UD støtter utvalgets forslag om å unnta straffelovens bestemmelser §§ 282 om mishandling i nære relasjoner og 254 om frihetsberøvelse fra kravet om dobbel straffbarhet etter straffeloven § 5 første ledd. Utenriktjenestens erfaring er at mange av sakene det ytes konsulær bistand i gjelder land der disse forholdene ikke er straffbare etter lokal rett. Å unnta disse forholdene fra kravet om dobbel straffbarhet kan være et virkemiddel i enkelte saker.

Kapittel 27 om tiltak for å forhindre ufrivillige og skadelige utenlandsopphold

Utvalget foreslår en hjemmel om utreiseforbud som et forhindringstiltak ved fare for skadelig utenlandsopphold for barn. Utvalget påpeker at utreiseforbudet etter bl. § 41 ikke gjelder dersom begge foreldrene ønsker reisen for barnet, eller det er på det rene at oppholdet er midlertidig og barnet vil returnere til Norge. Heller ikke barnevernloven § 5-6, jf. § 1-5 (2) gir tilstrekkelig beskyttelse.

Utenriktjenestens budskap, særlig i saker der det ikke er noe fastsatt internasjonalt samarbeid, som konvensjonsforpliktelser eller andre internasjonaleavtaler, er at det må forhindres at disse situasjonene oppstår. Det er svært begrenset hvilken bistand som kan ytes av norske myndigheter på en annen stats territorium. Av den grunn kan utstrakt bruk av utreiseforbud synes som et verktøy for å forhindre ufrivillig utenlandsopphold.

Imidlertid, da det er mange ubemannede grensepasseringer tilgjengelig fra Norge, vil et slikt reiseforbud kunne ha begrenset virkning. Hvorvidt og hvor ofte politiet fatter avgjørelse på at barnet skal ivaretas av andre enn foreldrene er uvisst for utenriktjenesten. Utreiseforbud kan imidlertid synes som en gunstig akuttløsning der barnet selv uttrykker redsel for en forestående reise.

Utenriktjenestens erfaring er dog at det ofte ikke er klart for barna selv eller dem rundt (venner, skole og myndigheter) hva som planlegges av foreldrene, slik at det er svært få tilfeller som er egnet for illeggelse av et utreiseforbud fra Norge. Utreiseforbud kan dermed skape en falsk trygghet for de barna det gjelder, med unntak der de plasseres hos andre inntil retten har vurdert saken.

Utenriktjenestens erfaring er at de fleste av dem som reiser har doble statsborgerskap og innehar reisedokumenter fra flere stater (foreldrenes opprinnelsesland og/eller et annet europeisk land foreldrene har ervervet statsborgerskap i). Barna kan dermed inneha reisedokumenter fra andre land, og det kan også være tilfeller der barna ikke vet om det selv. Dette har norske myndigheter ingen oversikt over. Utreiseforbud tilknyttet norske reisedokumenter eller norsk identitet kan derfor være lite effektive. Det kan derfor stilles spørsmål om effekten av et slikt utreiseforbud og om det i stedet skaper en falsk trygghet. På den annen side kan en slik ordning om utreiseforbud, underlagt

barnevernet, potensielt bidra til å forhindre skadelig utenlandsopphold. Det forutsetter at den blir kjent blant utsatte og hjelpeinstansene her hjemme og kan iverksettes straks, også basert på henvendelse direkte fra barnet og uten varsel til foreldrene. At foreldrene blir kjent med at barnevernet vurderer å treffe vedtak kan potensielt utgjøre en risiko for en mindre gjennomtenkt reiserute eller destinasjon og hastig flukt som kan utgjøre en større risiko for barnet.

Dersom det innføres et utreiseforbud, er UD enig med utvalgets forslag til tilfeller hvor det kan utstedes utreiseforbud. Et slikt inngripende tiltak krever fagkompetanse og avgjørelsen om utreiseforbudet bør treffes av barneverns- og helsenemnda.

UD vil peke på at en straffereaksjon for brudd på utreiseforbudet ikke nødvendigvis vil hjelpe et barn som allerede befinner seg i utlandet.

Kapittel 28 om rammene for konsulær bistand og utstedelse av pass

Utenriktjenesteloven § 1 angir utenriktjenestens overordnede mandat. Den slår fast at utenriktjenestens oppgave er å ivareta og fremme Norges interesser overfor utlandet, samt å gi råd og hjelp til nordmenn i utlandet. Bestemmelsen gir ikke den enkelte norske borger noen rett til å kreve at utenriktjenesten skal intervenere i en bestemt enkeltsak. Spørsmålet om utenriktjenesten skal bistå i konkrete tilfeller, er undergitt forvaltningens frie skjønn (Prop. 11 L (2014–2015), jf. Innst. 133 L (2014–2015)).

Konsulær bistand må utøves innenfor rammene av norsk lov og internasjonale forpliktelser og kan ikke gis i strid med vertslandets regelverk. Territorialprinsippet og suverenitetsprinsippet er således viktige begrensninger i norske myndigheters handlingsrom. Videre kan det være praktiske hindringer, noe som kan være ekstra utfordrende i saker med barn og unge som utsettes for ufrivillig og skadelig utenlandsopphold, da deres bevegelsesfrihet og muligheter til å overkomme disse kan være sterkt begrenset. Konsulær bistand gis på individuelt grunnlag og etter individuelle vurderinger i hver enkelt sak. Det er frivillig å be om konsulær bistand, og utenriktjenesten kan ikke treffe konsulære tiltak på vegne av personer som ikke ønsker eller motsetter seg konsulær bistand.

Norske myndigheter, herunder utenriktjenesten, har som nevnt ikke jurisdiksjon utenfor Norges grenser. Videre har ikke utenriktjenesten tvangsmyndighet i Norge eller i utlandet. Begge disse forholdene innebærer blant annet at utenriktjenesten ikke kan hente norske borgere til Norge eller kreve at norske vedtak eller avgjørelser fullbyrdes i andre stater (ei heller innenfor statens egen lovgivning) med mindre vi har et rettslig samarbeid med den aktuelle stat. Vi kan heller ikke kreve at andre lands myndigheter skal gripe inn i forhold som ikke er utenfor normer/straffbare i den aktuelle staten. Departementet viser ellers til utredningens punkt 28.3 om utfordringer med å bistå til retur.

Utvalget synes å være av den oppfatning at barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet har flere rettigheter etter norsk særlovgivning som innebærer en forpliktelse for utenriktjenesten til å yte bistand. Utenriktjenesteloven pålegger ikke utenriktjenesten noen handleplikt i særskilte konsulære scenarioer. Konsulær bistand tilbys innenfor de rammene som Stortinget har satt, herunder Meld.St.12 (2010-2011), jf. Innst. 396 S (2010-2011). Til dette må det tydelig presiseres at den eneste plikten

utenriktstjenesten har etter norsk lovgivning, er den generelle meldeplikten enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan har etter barnevernloven § 13-2.

Videre synes utvalget å mene at utenriktstjenesten har en plikt til å bistå med gjennomføring av barnevernets vedtak innenfor vertslandets lovgivning. UD påpeker at det ikke foreligger en slik plikt i dag og at dette ikke vil la seg gjøre, ref. det som er beskrevet over om utenriktstjenestens handlingsrom. Utenriktstjenesten kan imidlertid bistå med formell diplomatisk overlevering av informasjon til utenlandsk myndighet, men det er opp til den enkelte stat om de ønsker å agere på dette.

Det pekes også på at selv om barnet oppholder seg utenfor norsk jurisdiksjon, kan løsningen være å finne i Norge og under norsk jurisdiksjon, herunder i samarbeid med foreldrene. Forhold i Norge faller naturlig utenfor utenriktstjenestens felt. Som nevnt har utenriktstjenesten en generell meldeplikt etter barnevernsloven § 13-2 hvorpå alle konsulære scenarioer der vi er bekymret for barn er omfattet. UD ser således ikke et behov for endring i praksis eller regelverk her.

Utvalget mener det bør vurderes om utenriktstjenesteloven § 1 nr. 3 bør få en tilføyelse slik at de som er utsatt for ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold fremheves som en særlig gruppe på lik linje med de andre opplistede tilfeller. UD påpeker at lovendringen av utenriktstjenesteloven § 1 nr. 3 i lov av 3. mai 2002 nr. 13, hvor det ble inntatt at «.....inkludert bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.» ikke var for å fremheve disse som særlige områder. Presiseringen ble inntatt for å ha lovhjemmel for behandling av personopplysninger etter Lov om behandling av personopplysninger av 14.4.2000 i disse omtalte forholdene, jf. Ot. prp, nr. 107 (2000-2001).

UD arbeider med en ny stortingsmelding om konsulær bistand, der det rettslige grunnlaget for konsulær bistand vil bli omtalt.

Kapittel 29 om dekning av reiseutgifter (refusjonsordningen)

Lovutvalget tar opp flere viktige spørsmål om refusjonsordningen. Denne er en særordning for dekning av reiseutgifter for en nærmere avgrenset gruppe, i regi av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. UD er enig i at det må avklares hva denne ordningen rent faktisk er - om det dreier seg om tilskudd til enkeltpersoner, eller om refusjon av utenriksstasjonenes utgifter. Et arbeid i regi av AID er allerede igangsatt for å se på disse spørsmålene.

Kapittel 32 om midlertidig verge for barn som er ufrivillig etterlatt i utlandet

Utenriktstjenesten ser behovet for midlertidig verge når barnet har returnert til Norge for å sikre at hjelpeapparatet er koordinert og gir den nødvendige hjelpen barnet har behov for ved ankomst.

Utenriktstjenestens oppfattelse er at det ikke er behov for midlertidig verge under utenlandsoppholdet, blant annet fordi jurisdiksjonsbegrensninger gjør at vergens mandat ikke kan gjennomføres i utlandet. Videre vil en ordning med midlertidig verge, som skal ivareta barn i utlandet, kunne skape utfordringer for de utenrikspolitiske hensyn og rollen til ambassaden og spesialutsendingene for

integrering. Dersom det er tenkt at en verge kan følge barnet tilbake til Norge, mener utenriktjenesten av denne oppgaven bør tilfalle lokal barneverntjeneste som allerede er varslet av utenriksstasjonen.

Kapittel 33 om fri rettshjelp – ufrivillig utenlandsopphold

Når det gjelder utenriktjenestens oppfølging av meldeplikten vises det til merknadene vedr. kapittel 28.

Utvalget har fremmet forslaget om fritt rettsråd uten behovsprøving for personer over 18 år som er holdt tilbake mot sin vilje innenfor personkretsen av straffeloven § 282 og for barn og unge som er utsatt for eller risikerer å utsettes for skadelig utenlandsopphold. Utvalget har pekt på ulike senarioer.

UD vil peke på at det i konsulære saker generelt er rettslige problemstillinger og praktiske hindringer i utlandet, f.eks. utreiseforbud, som skaper utfordringer. Det viktigst er derfor at det innvilges fritt rettsråd for utgifter til lokal advokat i utlandet, heller enn advokat i Norge. En lokal advokat i det aktuelle landet kan kjøre nødvendige juridiske prosesser av ulikt slag (f.eks. opphevelse av ulovlige utreiseforbud i det landet, lokal skilsmisse, omsorg for barn etter lokal rett ol.) og har inngående kjennskap til familierettslige forhold i dette landet. Det er viktig å understreke at utenriktjenesten ikke kan opptre som norske borgeres juridiske rådgivere i utlandet.

Med hilsen

Terje Aalia
Underdirektør

Grete Sjøttem Livieratos
Rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer