

ÅRSRAPPORT 2016

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse



**BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET**

03 / 2017

Postadresse

Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse

Stensberggaten 27
0170 Oslo

Sentralbord: 466 15 000

ISBN: 978-82-8286-318-6

Bestilling/nedlastning: bufetat.no/bestilling

Design: Tibe Reklamebyrå

Illustrasjonsfoto: Tine Poppe, Glenn Røkeberg, Lars Pettersen/Tinagent

Ikoner: Bufdir og freepik.com

Trykk: Flisa Trykkeri

ÅRSRAPPORT 2016

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse



INNHold

ÅRSRAPPORT 2016

1	OM KOMPETANSETEAMET	6
	Mandat	6
2	STOR ØKNING I ANTALL HENVENDELSER I 2016	7
	Nøkkeltall	7
	Mulige årsaker til økt antall henvendelser	11
	Komplekse saker som krever tverretattlig tilnærming	12
3	BARNEFAGLIG ARBEID	15
	Tjenestenes veiledningsbehov	16
	Barnevernstjenesten s involvering på veiledningstidspunktet	17
	Barn i utlandet	17
	Arbeid med barneekteskapssaker	19
	Kvinnelig kjønnslemlestelse	19
4	NASJONALT BO- OG STØTTETILBUD	20
	Hvem tok kontakt på vegne av de utsatte?	20
	Voldserfaringer	20
	Antall henvendelser om plass i botilbudet	21
	Belegg	21
	Utviklingsarbeid og faglig plattform	21
	Familie – og sikkerhetsarbeid	22
5	UTLENDINGSFORVALTNINGEN	23
	Økning også i utlendingssaker	23
	Utlendingsforvaltningens rolle	24
	Familieinnvandringssaker	25
	Barneekteskap og nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet	25
6	POLITIFAGLIG ARBEID	27
	Økt saksmengde og behov for kompetanse	27
	Æresrelatert vold i politiutdanningen	27
	Utfordringer i sikkerhetsarbeidet	27
	Statistikk og ressursbehov	28
	Hindringer i lovverket	28
	Migrasjonssituasjon	28
7	HELSEFAGLIG ARBEID	29
	Spørsmål på ung.no	29
	Kompetanse og informasjonsarbeid	29
	Ny kunnskap	29

8	ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN	30
	NAV-kontoret.....	30
9	INTEGRERINGSFAGLIG ARBEID	31
10	NÆRMERE OM UTENLANDSSAKER OG REFUSJONSORDNINGEN	32
11	SPØRSMÅL PÅ UNG.NO	34
12	SÆRLIGE FOKUSOMRÅDER FRAMOVER	36
	Barnesaker på tvers av landegrenser	36
	Mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven	36
	Gutter som utsatt og utøver	37
	NOTATER	38

1 OM KOMPETANSETEAMET

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse ble opprettet i 2004. Teamet ble fra 2008 koordinert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). I 2015 ble koordineringen flyttet til voldsseksjonen i Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir). I 2016 har deltakelsen i teamet vært:

Direktorat	Stillingsandel
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, koordinator	100 %
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)	2 x 100 %
Politidirektoratet (POD)	100 %
Utlendingsdirektoratet (UDI)	100 %
Helsedirektoratet (Hdir)	50 %
Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)	50 %
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	20 %

Kompetanseteamet har en kontaktperson i Utenriksdepartementet (UD) og Utdanningsdirektoratet (Udir).

MANDAT

Kompetanseteamets arbeid tar utgangspunkt i mandatet, hvor de de viktigste oppgavene er definert slik:

- Gi råd og veiledning til tjenesteapparatet i enkeltsaker
- Sørge for at enkeltpersoner som tar kontakt med teamet får nødvendig oppfølging av tjenesteapparatet og bistå i å forankre saken der den best kan følges opp.
- Bidra til kompetanseheving, samt bidra til forbedring av eksisterende rammer og rutiner for tverretattlig samarbeid i enkeltsaker.
- Være kontaktpunkt for Utenriksdepartementet (UD) i saker om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse hvor personen(e) befinner seg i utlandet, for å foreta den nødvendige koordinering med berørte etater i Norge.
- Koordinere og tildele plasser i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap eller trusler om tvangsekteskap.
- Forvalte refusjonsordningen "Utgifter til hjemreise til Norge ved tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet»" (jf. Rundskriv G10/2016)
- Svare på spørsmål om tvangsekteskap og æresrelatert vold på spørsmål- og svartjenesten ung.no.

2

STOR ØKNING I ANTALL HENVENDELSER I 2016

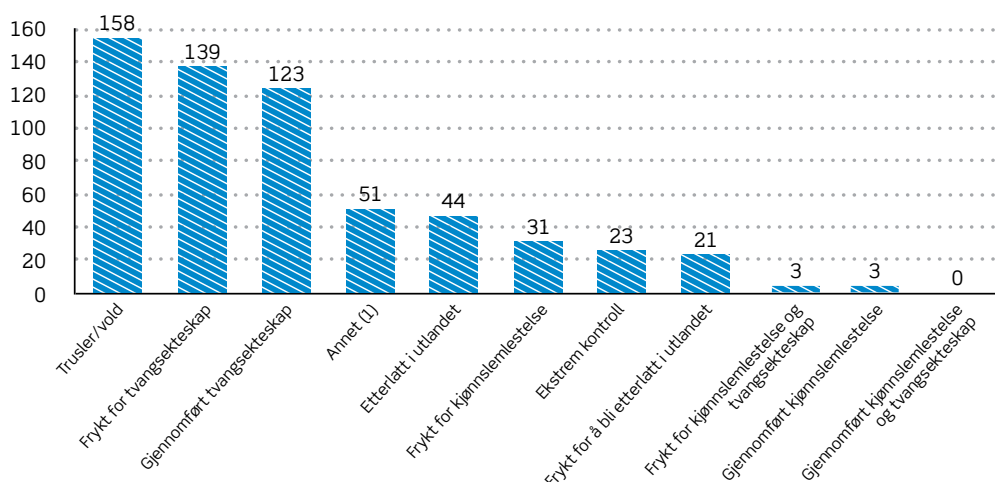
I 2016 veiledet Kompetanseteamet i 597 enkeltsaker, noe som er en økning på 50 prosent sammenlignet med 2015. Antall saker der Kompetanseteamet veiledet gjenspeiler ikke omfanget i Norge. Tallene sier noe om i hvilken grad tjenestene har hatt behov for veiledning i enkeltsaker. Registreringskategoriene gjenspeiler hva som var hovedårsaken til at tjenestene ba om veiledning ved første kontakt. Registreringen avspeiler dermed ikke at sakene ofte er komplekse og at det gjennom veiledning kan endre seg hva som fremstår som hovedbekymring. Psykisk og /eller fysisk vold er et gjennomgående tema i de aller fleste sakene.

NØKKELTALL

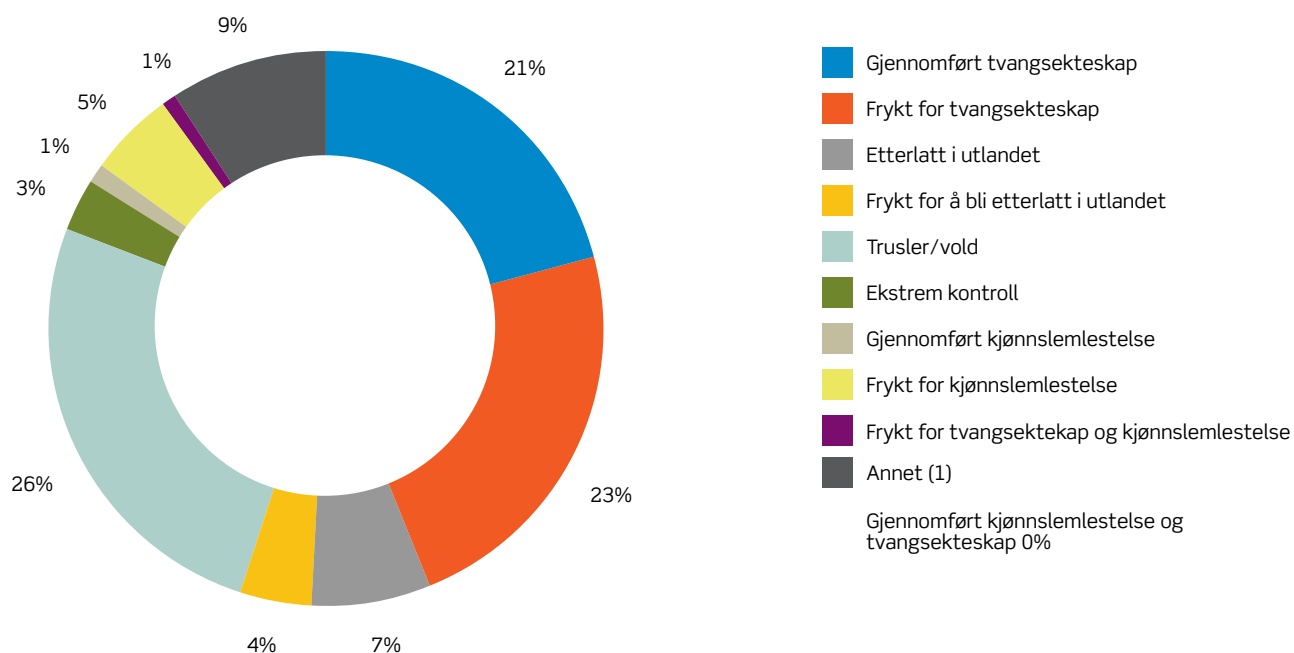
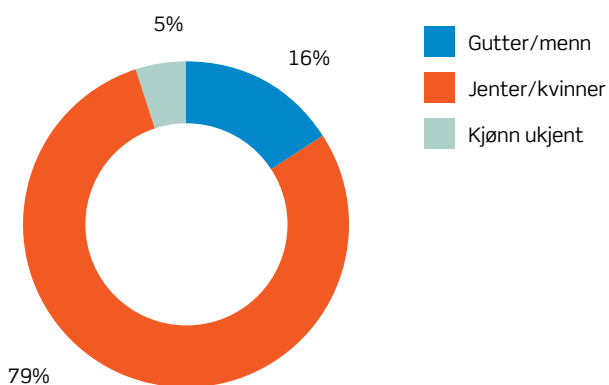
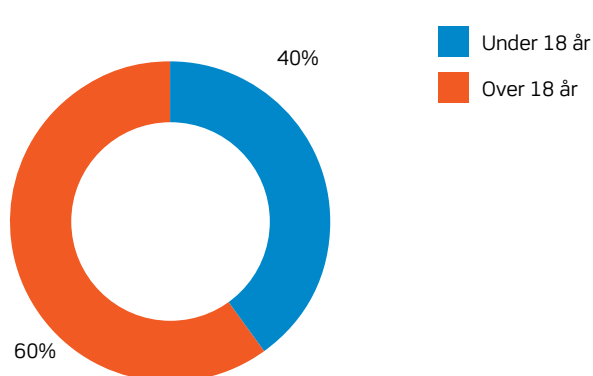
Det var en generell økning i alle typer saker. Flest saker gjaldt frykt for tvangsekteskap (23 prosent), gjennomført tvangsekteskap (21 prosent) og trusler/vold (26 prosent). 79 prosent av henvendelsene gjaldt jenter og 16 prosent gjaldt gutter. 60 prosent av sakene gjaldt personer over 18 år mens 40 prosent gjaldt personer under 18 år.

TABELL 1

HOVEDBEKYMRING VED FØRSTE HENVENDELSE, I ANTALL. TOTALT 2016



¹ Kategorien annet omhandler saker som faller utenfor teamets mandat og hvor de som henvender seg blir veiledet til å ta kontakt med rette instans. I 2016 gjaldt det for eksempel henvendelser om generell omsorgssvikt, psykisk syke foreldre, barnebertføringssaker og par i konflikt.

TABELL 2 HOVEDBEKYMRING VED FØRSTE HENVENDELSE, I PROSENT. TOTALT 2016**TABELL 3** FORDELING AV SAKER ETTER KJØNN, I PROSENT**TABELL 4** FORDELING AV HENVENDELSER ETTER ALDER, I PROSENT

Det var hovedsakelig førstelinjetjenester som henvendte seg til teamet (88 prosent), som tidligere år. Dette omfattet blant annet UDI, kommunal barneverntjeneste, politiet, minoritetsrådgivere, krisesenter og asylmottak.

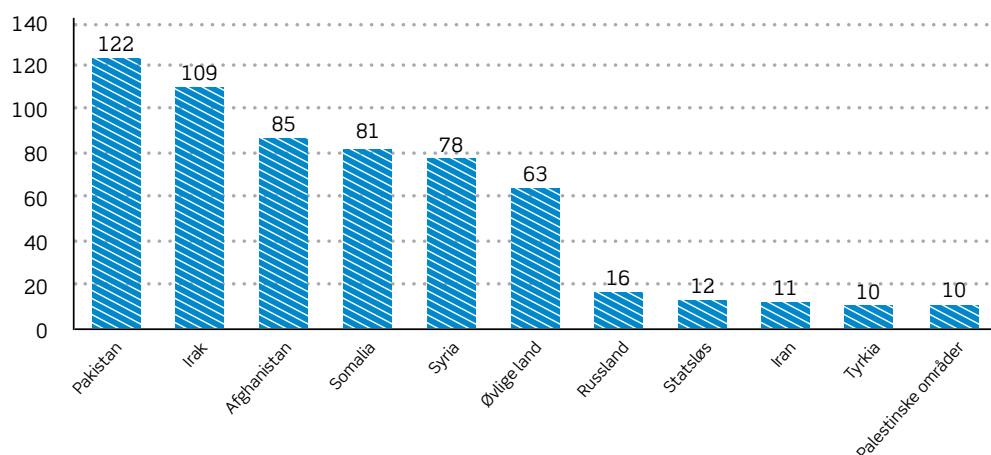
Henvendelser fra kommunalt barnevern, UDI og asylmottak har størst økning i 2016, sammenlignet med 2015.

TABELL 5 SAKER FORDELT ETTER INSTANSER SOM TAR KONTAKT, I ANTALL OG PROSENT

Hvem henvendte seg	2015	%	2016	%
Personen tok kontakt	2	1 %	11	2 %
Venner	w3	1 %	4	1 %
Familie	3	1 %	7	1 %
Integreringsrådgiver (IR)	8	2 %	9	2 %
Utenriksstasjon med IR	15	4 %	16	3 %
Utenriksstasjon uten IR	0	0 %	2	0 %
UD	1	0 %	1	0 %
Minoritetsrådgiver (MR)	35	9 %	45	8 %
Barnehage	0	0 %	1	0 %
En skoleansatt	19	5 %	20	3 %
Voksenopplæringen			1	0 %
Skolehelsetjenesten	4	1 %	6	1 %
Primærhelsetjenesten	6	2 %	18	3 %
Spesialisthelsetjenesten	3	1 %	2	0 %
Kompetanseteamet	7	2 %	6	1 %
Regional koordinator(IMDi)	0	0 %	1	0 %
Bufetat barnevern	4	1 %	6	1 %
familievernet	2	1 %	5	1 %
Kommunal barnevern	52	13 %	80	14 %
Politiet	56	14 %	56	10 %
Politiets utlendingsavsnitt			12	2 %
UDI	92	23 %	160	27 %
NAV	16	4 %	5	1 %
Krisesenter	31	8 %	38	7 %
Voksenopplæring	0	0 %	1	0 %
Asylmottak	6	2 %	33	6 %
Flyktningetjenesten	13	3 %	13	2 %
Frivillige organisasjoner	12	3 %	17	3 %
Annet	7	2 %	21	4 %

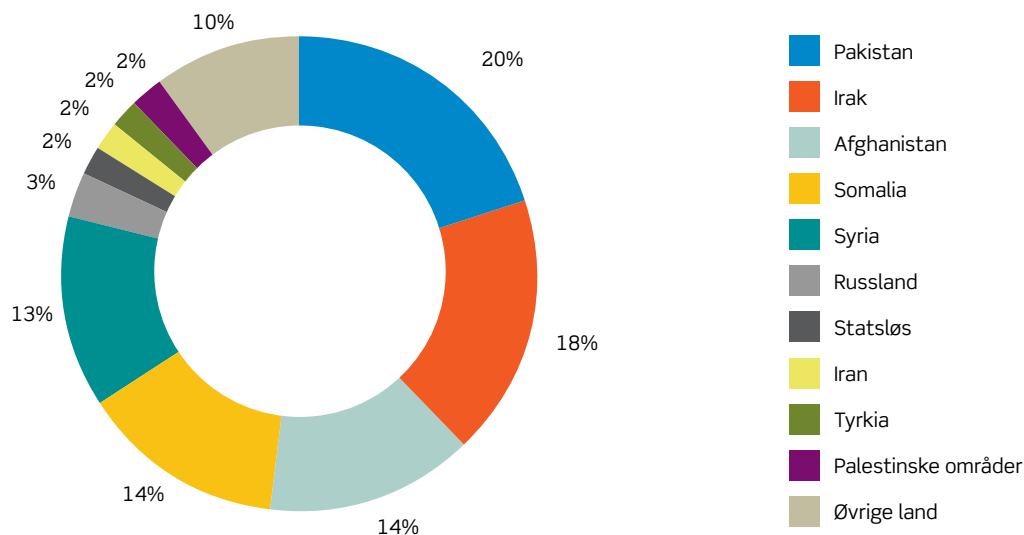
Kompetanseteamet registrerer landbakgrunn etter hvilke land de utsatte og deres familie har sin opprinnelse fra. Sakene kan imidlertid gjelde personer med svært ulik tilknytning til Norge. Noen er født og oppvokst i Norge, og har norsk statsborgerskap. Andre kan ha kortere eller lengre botid i Norge. Sakene i 2016 omfatter utsatte med opprinnelse fra 34 ulike land. Tabellen gir en oversikt over personenes opprinnelsesland, avgrenset til land hvor det er mer enn 10 enkeltsaker.

TABELL 6 SAKER FORDELT ETTER OPPRINNELSESLAND, I ANTALL. TOTALT 2016



Det var flest saker knyttet til personer med opprinnelse fra Pakistan, Somalia, Afghanistan, Irak og Syria. Dette samsvarer stort sett med tidligere år, bortsett fra de to sistnevnte landene hvor det har vært en markant økning. Det var 109 saker hvor personen hadde opprinnelse fra Irak (45 i 2015), og 78 saker hvor personen hadde opprinnelse fra Syria (28 i 2015).

TABELL 7 SAKER FORDELT ETTER OPPRINNELSESLAND, I PROSENT



Bakgrunnen for henvendelsene til Kompetanseteamet varierte noe etter hvilken opprinnelse personen hadde. Henvendelsene knyttet til personer med opprinnelse fra Irak, Syria, Pakistan og Afghanistan, omhandlet oftest frykt for, eller gjennomført tvangsekteskap, samt trusler/ vold. Henvendelser om personer med opprinnelse fra Somalia, dreide seg oftest om frykt for, eller gjennomført kjønnslemlestelse, samt frykt for, eller etterlatt i utlandet

MULIGE ÅRSAKER TIL ØKT ANTALL HENVENDELSER

Det kan være flere årsaker til økningen i antall henvendelser til Kompetanseteamet i 2016. Vi vil her trekke fram tre mulige faktorer:

1. Det var høy ankomst av asylsøkere til Norge i 2015. UDI har gjort et stort kompetanseløft, samt gjort Kompetanseteamet kjent i sin etat og overfor asylmottakene. Det er blant annet utarbeidet interne retningslinjer for å avdekke og håndtere voldssaker i UDI. I 2016 ser vi en økning i antall henvendelser om enkeltsaker fra både UDI og asylmottak.
2. Økt kompetanse på tematikken i tjenestene kan ha ført til at flere tilfeller av tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse identifiseres. Det er gjennomført kompetanseheving i flere tjenester som barneverntjeneste og politi, i tillegg til UDI. Det er også disse tjenestene som henvender seg oftest.
3. Det er mulig at Kompetanseteamet er blitt bedre kjent. Dette kan skyldes en kombinasjon av kompetanseheving, saksveiledning og medieoppslag. Det var i 2015/2016 flere medieoppslag knyttet til saker som omhandlet barneekteskap. Det legges stor vekt på at teamet skal være lett tilgjengelig for ansatte i tjenestene på telefon og e-post.



KOMPLEKSE SAKER SOM KREVER TVERRETATLIG TILNÆRMING

SAKENE KOMPETANSETEAMET GIR VEILEDNING I, ER OFTE KOMPLEKSE OG OMFATTER MANGE AKTØRER. MÅTEN TEAMET VEILEDER, BELYSES HER GJENNOM EN CASE:

AIDA (17 år) kontakter **RÅDGIVER** på skolen:



Aida forteller at hun har problemer hjemme. Foreldrene oppdaget nylig at hun hadde en kjæreste og de ble veldig sinte på henne. De tvang henne til å gjøre det slutt med ham. Nå kontrollerer de alt hun gjør. Hun får ikke lov til å være sammen med venner og de har tatt fra henne telefonen. Til sommeren skal hele familien reise til hjemlandet og Aida forteller rådgiver at hun er bekymret for hva som kan skje der.

RÅDGIVER sender **bekymringsmelding** til **BARNEVERNSTJENESTEN**.

Når **BARNEVERNSTJENESTEN** mottar meldingen kontakter de **KOMPETANSETEAMET** for veiledning:



BARNEFAGLIG REPRESENTANT I KOMPETANSETEAMET:

- Råder **Barnevernstjenesten** til å ha samtale med Aida på skolen før foreldrene informeres om bekymringsmeldingen
- Informerer **Barnevernstjenesten** om hvilke spørsmål de bør stille Aida for å kartlegge situasjonen
- Informerer om momenter **Barnevernstjenesten** bør undersøke for å vurdere risiko ved den forestående utenlandsreisen

BARNEVERNSTJENESTEN kontakter Aida



Når Barnevernstjenesten snakker med Aida, forteller hun at ting har ordnet seg hjemme. Foreldrene er ikke lenger sinte på henne, og hun gleder seg til at familien skal reise til opprinnelseslandet.

BARNEVERNSTJENESTEN henlegger saken



Etter sommerferien har ikke Aida kommet tilbake på skolen.

RÅDGIVER sender en ny **bekymringsmelding** til **BARNEVERNSTJENESTEN**.

BARNEVERNSTJENESTEN henvender seg på nytt til **KOMPETANSETEAMET**:



BARNEFAGLIG REPRESENTANT I KOMPETANSETEAMET:

- Tar kontakt med **utenriksstasjonen** der Aida befinner seg for å orientere dem om saken
- Veileder **Barnevernstjenesten** i hvordan de bør gå frem i dialog med foreldrene til Aida som er tilbake i Norge

- Barnefaglig representant
- Utlendingsfaglig representant
- Koordinator
- Politifaglig representant
- Bo- og støttetilbudets koordinator

BARNEVERNSTJENESTEN
kontakter foreldrene til Aida

I samtale med **Barnevernstjenesten** forteller foreldrene at Aida oppholder seg hos slektninger i hjemlandet. Etter hennes eget ønske er det bestemt at hun skal gå på skole der.

Barnevernstjenesten får ringe Aida, som bekrefter dette og sier hun har det fint.

BARNEVERNSTJENESTEN henlegger saken

AIDA (18år) kontakter **BARNEVERNSTJENESTEN**:

Aida har nå fylt 18 år, og ber om hjelp. Familien presser på for at hun skal gifte seg med fetteren sin i hjemlandet. Aida er redd for at hun ikke får komme hjem igjen dersom hun motsetter seg deres ønske.

BARNEVERNSTJENESTEN ringer **KOMPETANSETEAMET** som setter **AIDA** i kontakt med **INTEGRERINGSRÅDGIVER** på utenriksstasjonen.

UTLENDINGSFAGLIG REPRESENTANT I KOMPETANSETEAMET:

- ➔ Undersøker Aidas oppholdsstatus. Hun har permanent oppholdstillatelse. Denne er fortsatt gyldig, da hun bare har vært tre måneder i utlandet.

I samtale med **integreringsrådgiver** på utenriksstasjonen informerer Aida om at hun har passet sitt som hun har gjemt for familien. Hun har ikke penger, men mener hun skal klare å låne noen slik at hun kan komme seg til ambassaden.

INTEGRERINGSRÅDGIVER henvender seg til **KOMPETANSETEAMET**:

KOORDINATOR I KOMPETANSETEAMET:

- ➔ Informerer **integreringsrådgiver** om retningslinjer for å søke refusjon til dekning av hjemreiseutgifter for Aida
- ➔ Etter å ha drøftet saken med **integreringsrådgiver**, behandles søknad om refusjon som innvilges
- ➔ Går i gang med å koordinere Aidas retur til Norge

POLITIFAGLIG REPRESENTANT I KOMPETANSETEAMET:

- ➔ Avtaler med politiet på Gardermoen som skal møte Aida når hun lander
- ➔ Kontakter **krisesenter** og forsikrer seg om at de har plass til Aida

AIDA kommer seg til ambassaden

INTEREGRERINGSRÅDGIVER hjelper Aida

Integreringsrådgiver hjelper henne med å komme seg på flyet tilbake til Norge. Aida er redd for hva familien vil gjøre. Hun kan ikke dra hjem og tør heller ikke kontakte andre slektninger.



På flyplassen møter **politiet** henne og hjelper henne med å komme seg til **krisesenteret**.



Dagen etter

Koordinator for **NASJONALT BO- OG STØTTETILBUD FOR UNGE UTSATT FOR TVANGSEKTESKAP OG ÆRESRELATERT VOLD** tar kontakt med **KRISESENTERET**:



BO- OG STØTTETILBUDETS KOORDINATOR I KOMPETANSETEAMET:

- Gjennomfører kartleggingssamtale med Aida på **krisesenteret**.
- **PODs representant** anmoder **politiet** om trusselvurdering.
- På bakgrunn av kartleggingssamtalen og **politiets** trusselvurdering vurderes det at Aida har behov for hjelp til å reetablere seg i Norge på et trygt sted. Hun er ung og har ingen erfaring med å klare seg på egen hånd. Trusselvurderingen tilsier at det er fare for Aidas sikkerhet.
- Aida tildeles plass i **Bo- og støttetilbudet**.

Saken avsluttes

3 BARNEFAGLIG ARBEID

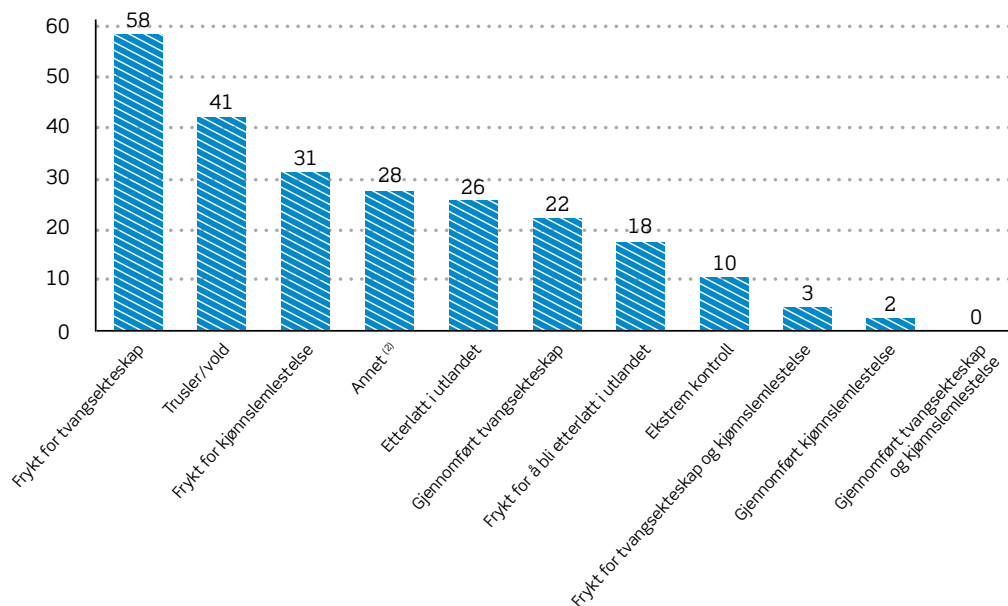
En av Bufdirs representanter i Kompetanseteamet har hovedansvar for å følge opp henvendelser vedrørende barn. I 2016 gjaldt dette 239 saker. Noen av disse barna er søsken. Det har vært en økning av saker som omhandlet barn (153 saker i 2015). Det har vært størst økning i saker som gjaldt frykt for tvangsekteskap (økning med 22 saker), gjennomført tvangsekteskap (økning med 11 saker), frykt for å bli etterlatt i utlandet (økning med 11 saker) og frykt for kjønnslemlestelse (økning med 11 saker). Henvendelsene omhandlet barn med opprinnelse fra Somalia (59 saker, 42 i 2015), Irak (41 saker, 13 i 2015), Syria (38 saker, 14 i 2015), Afghanistan (32 saker, 17 i 2015) og Pakistan (28 saker, 20 i 2015). Resterende saker omhandlet barn med opprinnelse fordelt på 14 ulike land.

Det var barnevernstjenesten som henvendte seg mest, etterfulgt av UDI, politi og asylmottak. Det var en stor økning i saker som gjaldt barn som søker asyl, 69 saker i 2016 sammenlignet med 22 saker i 2015.

TABELL 8 SAKER FORDELT ETTER OPPRINNELSES LAND VEDRØRENDE BARN

Land	2015	2016
Somalia	42	59
Irak	13	41
Syria	14	38
Afghanistan	17	32
Pakistan	20	28

Resterende saker omhandlet barn med opprinnelse fordelt på 14 ulike land.

TABELL 9 HOVEDBEKYMRING VED FØRSTE HENVENDELSE

TJENESTENES VEILEDNINGSBEHOV

Mange som henvender seg til Kompetanseteamet ønsker veiledning på hvordan de kan vurdere risiko for æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i den konkrete saken de jobber med. Hvis tjenesten som henvender seg frykter at barnet kan utsettes for tvangsekteskap, kan veiledningen omfatte hjelp til å kartlegge og vurdere risiko, råd vedrørende samtale med barnet og samtale med foreldrene. Mange etterspør råd om konkrete spørsmål som kan brukes i samtaler, for å få oversikt over hva ære betyr for familien, samt risiko for tvangsekteskap, utenlandsreise, etc. Når situasjonen er kartlagt, veileder Kompetanseteamet tjenesten i konkret sakshåndtering og aktuelle tiltak. Tjenestene ber også om veiledning i saker hvor barnet befinner seg i utlandet, når barnevernstjenesten skal involveres, vurdering av risiko for kjønnslemlestelse, sikkerhetstiltak ved plassering, oppfølging knyttet til psykisk helse, samarbeid med andre tjenester, etc.

Kompetansen om tematikken varierer fra svært liten til relativt god blant de som henvendte seg. Vi ser i større grad enn tidligere at de som henvendte seg allerede har noe kompetanse. De ønsket likevel å drøfte problemstillinger og planlagte tiltak og å få teamets vurderinger. Vi ser også at de som har fått veiledning henvender seg igjen i nye saker og tipset andre om muligheten for veiledning. Dette kan tyde på at tjenestene finner veiledningen nyttig.

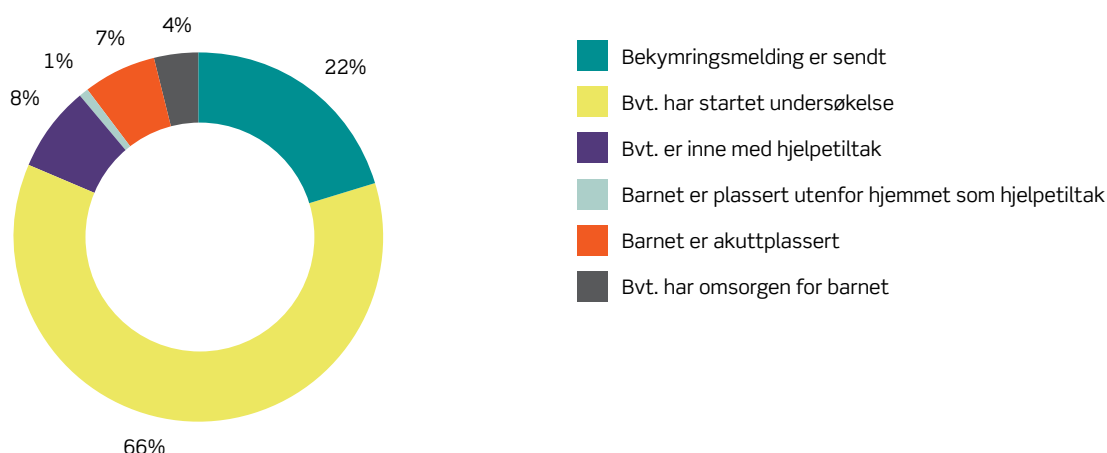
² Kategorien annet omhandler saker som faller utenfor teamets mandat hvor de som henvender seg blir veiledet til å ta kontakt med rette instans. I 2016 gjaldt det for eksempel henvendelser om bekymring for omsorgssvikt, psykisk syke foreldre, barnebortføring og vold i nærrelasjoner

BARNEVERNSTJENESTEN S INVOLVERING PÅ VEILEDNINGSTIDSPUNKTET

I henvendelser som gjelder barn er behovet for veiledning størst i en tidlig fase når barnevernet undersøker barnets situasjon. Tjenestene ønsker veiledning i hvordan kartlegge situasjonen, samt vurdere risiko og tiltak. Dette viser sentrale kompetansebehov for tjenesten.

Barnevernstjenesten var involvert i 108 av henvendelsene til Kompetanseteamet som gjaldt barn. I 63 av disse sakene var det kommunal barnevernstjeneste som henvendte seg for veiledning. I tillegg fikk teamet gjennom veiledningen kjennskap til at det skulle det sendes bekymringsmelding til barnevernstjenesten i ytterligere 48 saker.

TABELL 10 BARNEVERNETS INVOLVERING PÅ VEILEDNINGSTIDSPUNKT



BARN I UTLANDET

Kompetanseteamet veiledet i 2016 i 49 saker der barn befant seg i utlandet. I 26 av disse sakene gjaldt hovedbekymringen etterlatt i utlandet. I resten av sakene var hovedbekymringen frykt for tvangsekteskap, frykt for kjønnslemlestelse eller annet. 26 av sakene gjaldt jenter, 16 gutter og i syv saker var kjønn på barnet ukjent.

I de fleste sakene som gjelder barn i utlandet, oppholdt en eller begge foreldrene seg i Norge. I noen av sakene var barnet/barna sammen med en av foreldrene i utlandet. I de aller fleste tilfellene var dette mor. I enkelte tilfeller var oppholdet også ufrivillig for forelderen som var sammen med barnet.

For familien kan det å ta et barn med til utlandet ha flere formål. Det kan være for å slippe unna hjelpeapparatet i Norge, få kontroll over adferd som vanærer familien, disiplinere, gi ungdom mulighet til å tilegne seg språk-, religion- og kulturkunnskap om opprinnelseslandet, og ønske om annen skolegang enn den norske (for eksempel mer engelsk eller strengere disiplin). I noen tilfeller er foreldrenes motivasjon å hjelpe sitt barn vekk fra dårlige venner, rus og kriminalitet. I noen saker var det bekymringer for barnet allerede før utreise fra Norge. Barnevernet har i disse sakene gjerne vært inne med undersøkelse og kanskje

tiltak, og i noen tilfeller har også politiet vært involvert. Selv om tjenesteapparatet har vært klar over risikoen ved en utenlandsreise for barnet, ble ikke reisen forhindret.

Når barnet befinner seg i utlandet og ber om hjelp, er mulighetene for norske myndigheter til å bistå barnet svært begrenset. Kompetanseteamet opplever imidlertid at arbeid rettet mot foreldre som befinner seg i Norge, kan påvirke dem til å få barnet tilbake til Norge. Utfordringen er imidlertid at det ikke er klart hvilken tjeneste som har dette ansvaret i dag.

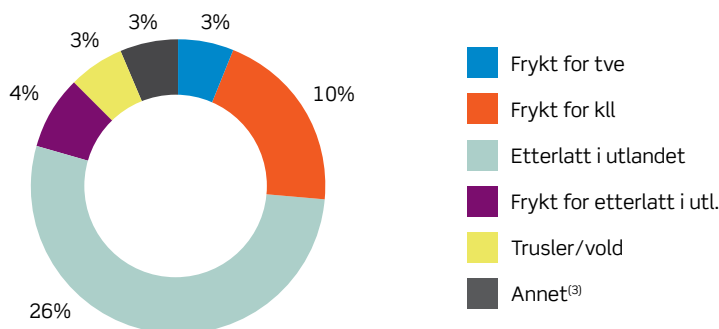
Norges ratifisering av Haagkonvensjonen 1996 om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn medførte en endring av barnevernloven fra 1. juli 2016 (jf. avsnitt 2.4.1.). Barnevernstjenesten har nå fått et utvidet ansvar for barn med vanlig bosted i Norge, men som oppholder seg i utlandet. Barnevernstjenesten kan i dag åpne undersøkelse og kartlegge barnets situasjon, blant annet ved å ha samtale med foreldre som oppholder seg i Norge..

Undersøkelsesfasen er imidlertid avgrenset til 3 måneder. En undersøkelse konkluderer vanligvis med henleggelse eller tiltak etter barnevernloven. I disse sakene er imidlertid mulige tiltak begrenset til omsorgsovertakelse (bvl. § 4-12) og plassering og tilbakeholdelse på institusjon grunnet alvorlige atferdsvansker (bvl. § 4-24). Dette innebærer at barnevernstjenesten, når barnet er i utlandet, ikke har adgang til å fatte vedtak om for eksempel hjelpetiltak eller akutt plassering. Som en konsekvens av dette kan barnevernstjenesten kun snakke med foreldre som del av undersøkelsen, og ikke fatte vedtak om veiledning av foreldrene som et hjelpetiltak (bvl. § 4-4). Dette byr på utfordringer i saker der barn ber om hjelp fra utlandet, men oppholder seg i land som ikke har ratifisert Haagkonvensjonen av 1996 og der det ikke er en godt fungerende barnevernsmyndighet som kan fatte midlertidige vedtak.

Kompetanseteamet ser at lovendringen kan fungere når barnet er i land som har ratifisert konvensjonen og/eller i land som har en fungerende barnevernsmyndighet som det kan meldes bekymring til. Utfordringen er imidlertid når barnet, som slik det ofte er i Kompetanseteamets saker, oppholder seg i land som ikke har ratifisert konvensjonen.

Kompetanseteamet anbefaler en utredning av konsekvenser av endringen av barnevernlovens § 1-2, særlig med hensyn til saker der barn er i land som ikke har ratifisert Haagkonvensjonen av 96.

TABELL 11 UTENLANDSSAKER, HOVEDBEKYMNING, I PROSENT



³ Under kategorien annet gjaldt sakene blant annet barnebortføring og bekymring knyttet til at barn ikke hadde returnert til Norge etter endt ferie.

ARBEID MED BARNEEKTESKAPSSAKER

Kompetanseteamet hadde i 2015 en stor økning i antall saker som gjaldt barneekteskap (årsrapport for 2015 omtaler denne tematikken spesielt). I 2016 har to av Kompetanseteamets representanter (UDI/ Bufdir) deltatt i en tverrfaglig arbeidsgruppe bestående av UDI, Politiets Utlendingsenhet (PU) og Bufdir. Arbeidsgruppen har utarbeidet retningslinjer og rutiner for PU, UDI og asylmottak. Det er også jobbet med en elektronisk veileder til barnevernstjenesten om barneekteskap, som ferdigstilles i 2017.

I tilknytning til oppfølging av barneekteskapssakene i UDI og i den tverretatlige samarbeidsgruppen for implementering av tiltak rettet mot barneekteskap, er en rekke problemstillinger løftet. Det er imidlertid fortsatt uavklarte spørsmål knyttet til håndtering og oppfølging av disse sakene, herunder å vurdere en absolutt nedre aldersgrense. Kompetanseteamet ser behov for en avklaring på om det skal være en nedre aldersgrense for anerkjennelse av ekteskap inngått i utlandet, jf. GI-13/2016 og anbefaler videre at man utreder det juridiske forholdet mellom utlendingsloven (§ 40), ekteskapsloven (§18 a første ledd), instruks GI-13/2016 og straffeloven (§5) i saker som angår barneekteskap.

KVINNELIG KJØNNSLEMLESTELSE

I 2016 veiledet Kompetanseteamet i 37 saker vedrørende kjønnslemlestelse. Alle henvendelsene (med unntak av en) gjaldt barn. 31 av disse gjaldt frykt for kjønnslemlestelse, tre gjaldt frykt for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og to gjaldt gjennomført kjønnslemlestelse. Barnevernstjenesten henvendte seg i flest saker som omhandlet kjønnslemlestelse (14 saker). Andre tjenester som ba om veiledning, var primærhelsetjenesten, skole, asylmottak, barnehage, flyktningetjenesten, nav, politi og UDI.

Av henvendelsene om omhandlet frykt for kjønnslemlestelse, gjaldt 21 av sakene barn med opprinnelse fra Somalia. I 10 av sakene oppholdt barnet seg i utlandet da Kompetanseteamet ble kontaktet. Alder på barna var fra noen måneder og opp til 16 år. Kompetanseteamet veiledet blant annet om kartlegging av saken og vurdering av risiko for at kjønnslemlestelse skulle gjennomføres. I en kartlegging er samtale med foreldre viktig, blant annet for å få oversikt over deres holdninger og kunnskap om helsekonsekvenser. Sentrale risikofaktorer i slike saker kan for eksempel være i hvilken grad kjønnslemlestelse praktiseres i land/gruppe hvor familien har sin opprinnelse, barnets alder, hvorvidt søsken eller andre i familien er kjønnslemlestet, botid i Norge, mottatt informasjon om helsekonsekvenser av kjønnslemlestelse etter ankomst til Norge, planlagt utenlandsreise, tidligere reiser uten at kjønnslemlestelse er gjennomført, etc.

To av henvendelsene til Kompetanseteamet gjaldt barn som allerede var kjønnslemlestet. I begge sakene handlet veiledning om behov for helseundersøkelse og eventuell behandling. Tre saker gjaldt frykt for både tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

4

NASJONALT BO- OG STØTTETILBUD FOR UNGE UTSATT FOR TVANGSEKTESKAP OG ÆRES-RELATERT VOLD

Det nasjonale bo- og støttetilbudet for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold er det eneste botilbudet særlig rettet mot denne målgruppen. Tilbudet retter seg mot unge over 18 år. Det har 22 plasser, i fem ulike kommuner, som mottar direkte tilskudd fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Bufdir har også faglig oppfølgingsansvar. Kommunene skal gi de unge trygg bolig, hjelp til kontakt med andre tjenester og miljøterapeutisk oppfølging. Kompetanseteamet koordinerer tilbudet og tildeler plass. Bufdir sine representanter i teamet har ansvar for dette. Kompetanseteamet veileder også ansatte i botilbudene etter at den unge er flyttet inn.

Nøkkeltallene for 2016 er i stor grad i tråd med tidligere år:

- 36 personer flyttet inn i botilbudet (39 i 2015 og 37 i 2014).
- Det var 31 kvinner, fire menn og ett barn
- Tre par (kvinne og mann) flyttet inn i botilbudet
- Det var en kvinne med ett barn
- To personer fikk bistand fra utenriksstasjon til å returnere til Norge og deretter plass i botilbudet
- De fleste hadde landbakgrunn fra Pakistan (19 prosent), Syria (19 prosent), Irak (17 prosent) og Somalia (17 prosent)
- Gjennomsnittsalder var 21 år

HVEM TOK KONTAKT PÅ VEGNE AV DE UTSATTE?

Når det gjelder de som ble tildelt plass i botilbudet, kom henvendelsene fra disse instansene:

- 50 prosent fra krisesentrene
- 19 prosent fra frivillige organisasjoner
- 11 prosent fra politiet
- De øvrige henvendelsene kom de utsatte selv, fra integreringsrådgiver ved utenriksstasjon, minoritetsrådgiver og fra bo- og støttetilbudet
- 61 prosent av beboerne oppholdt seg på et krisesenter før de flyttet inn i botilbudet. I tillegg fikk en del oppfølging fra dagtilbudet på krisesenter

VOLDSERFARINGER

Hovedbekymring ved første veiledning i saker hvor personen fikk tildelt plass i botilbudet:

- 19 prosent var utsatt for gjennomført tvangsekteskap
- 31 prosent fryktet tvangsekteskap
- 47 prosent hadde vært utsatt for vold/trusler
- 3 prosent hadde vært utsatt for ekstrem kontroll

Mange av dem som hadde vært utsatt for tvangsekteskap eller fryktet dette, hadde også vært utsatt for vold, trusler og/eller ekstrem kontroll.

ANTALL HENVENDELSER OM Plass I BOTILBUDET

I tillegg til de 36 personene som flyttet inn i bo- og støttetilbudet i 2016, mottok Kompetanseteamet henvendelser for ytterligere 40 personer om plass i botilbudet. I disse sakene ble det gitt informasjon om botilbudet, samt råd og veiledning til personens kontaktperson i hjelpeapparatet og/eller den utsatte selv, og personen har blitt fulgt opp av relevant hjelpeapparat. I disse sakene ser vi at:

- fem personer fikk tilbud om plass i botilbudet, men takket nei
- to av henvendelsene gjaldt kvinner med flere barn, som tilbudet ikke er egnet til
- Enkelte ønsket likevel ikke å flytte fra familien, eller de dro tilbake til familien etter et kort opphold på krisesenter
- Noen få personer var ikke villige til eller egnet til å forholde seg til nødvendige sikkerhetsregler
- Enkelte ønsket ikke å flytte til kommune med ledig plass i botilbud pga. avstand fra venner, kjærester, skole, etc.

BELEGG

Belegget i botilbudet varierte i første halvår av 2016 mellom 45 – 73 prosent og i andre halvår mellom 77 og 82 prosent. Fra og med august var belegget jevnt høyt, over 80 prosent. Et av botilbudene, med relativt mange plasser, hadde fullt belegg hele andre halvår. Dette har ført til at utsatte i enkelte tilfeller har ventet flere måneder på krisesenter i påvente av ledig plass i regionen de kan bo eller ønsker å bo. Lang ventetid øker risikoen for at de unge velger å dra tilbake til familien. Noen som ventet fikk hjelp av andre instanser til å finne andre løsninger. Ensomhet er en stor utfordring for beboerne. Det er derfor et viktig hensyn utsatte ikke skal trenge å flytte lengre vekk fra trygt sosialt nettverk enn nødvendig. Det har over lengre tid vært stor press på plassene i den ovenfor nevnte regionen. Kompetanseteamet ser derfor behovet for at det opprettes flere plasser i tilbudet lokalisert i dette området.

UTVIKLINGSARBEID OG FAGLIG PLATTFORM

Buudir fikk i 2015 i oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet å gjennomføre et utviklingsarbeid knyttet til botilbudet, med særlig vekt på organisering og muligheter for lengre botid. Arbeidet gjennomføres i perioden 2015 – 2017. Det tar utgangspunkt i identifiserte utfordringer og anbefalinger i to studier som Buudir har fått utført⁴, i tillegg til erfaringer fra kommunenes arbeid.

Formålet med utviklingsarbeidet er å sikre gode overganger og større kontinuitet i oppfølgingen av brukerne, sammen med mer enhetlig og likeverdig oppfølging i den enkelte kommune og i tilbudet som helhet. Kommunene ble i 2015 invitert til å søke om ekstra tilskudd for å utarbeide en prosjektplan for å

⁴ Nadin, M. og Orupabo, J. (2014) *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2014:13 og Bye, M. T. og Eggebø, H. (2016) *Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold*. KUN-rapport 2016:3

videreutvikle sitt tilbud. I 2016 har Bufdir utviklet en faglig plattform for tilbudet, som legges til grunn for tildeling av tilskudd til kommunene. Hovedelementene er:

- a) Å sikre god tilgang til nødvendige ordinære tjenester for de unge, fra tidlig i oppholdet
- b) Gode rutiner for oppfølging av enkeltbrukere
- c) Oppfølgingstid på inntil ni måneder
- d) Mer systematisk involvering av frivillige organisasjoner lokalt, fra tidlig i oppholdet

Plattformen prøves ut i 2016-2017, før den skal revideres. Som en del av utviklingsarbeidet revideres også rutinene for samarbeid mellom Kompetanseteamet og botilbudene/kommunene.

FAMILIE – OG SIKKERHETSARBEID

Studien av det miljøterapeutiske arbeidet, som ble lansert i 2015, viste at det var ulike tilnærminger i bo- og støttetilbudet i sikkerhetsarbeidet og i hvordan de unge fikk hjelp til å håndtere forholdet til familien.⁵ Bufdir initierte derfor en studie om dilemmaer i skjæringspunktet mellom sikkerhetsarbeid og familiearbeid, som ble lansert 2016.⁶ Formålet med studien var å fremskaffe systematisk kunnskap på feltet, som kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle denne delen av oppfølgingsarbeidet.

Studien identifiserer to sentrale dilemmaer i sikkerhetsarbeidet: for det første er de unge i stor grad ansvarlige for å ivareta sin egen sikkerhet, samtidig som deres valg kan medføre økt risiko. For det andre kan for strenge regler oppfattes som en videreføring av kontrollen de har opplevd fra familien. Studien konkluderer videre med at hensynet til sikkerhet og det å tilnærme seg de unges familier ikke nødvendigvis står i et motsetningsforhold. At familien også får hjelp, kan bidra til å dempe truslene mot den unge. Sikkerhetsarbeid og familiearbeid har derfor en felles målsetting: å styrke de unges evne til å håndtere en vanskelig situasjon og gjøre valg som ivaretar egen sikkerhet. Det anbefales derfor at samarbeidet mellom politiet og familievernnet videreutvikles.

Studien følges opp på flere måter. Å sikre de unge hjelp til å håndtere forholdet til familien sin, inngår i den faglige plattformen for tilbudet. Funn og anbefalinger fra studien vil bli presentert på en større fagkonferanse våren 2017, hvor både botilbudene, politiet, familieverntjenesten og frivillige organisasjoner vil bli invitert. Formålet er å formidle fagkunnskap og bidra til å utvikle gode samarbeidsrutiner lokalt i oppfølgingen av unge utsatt for æresrelatert vold.

⁵ Nadin, M. og Orupabo, J. (2014) *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2014:13

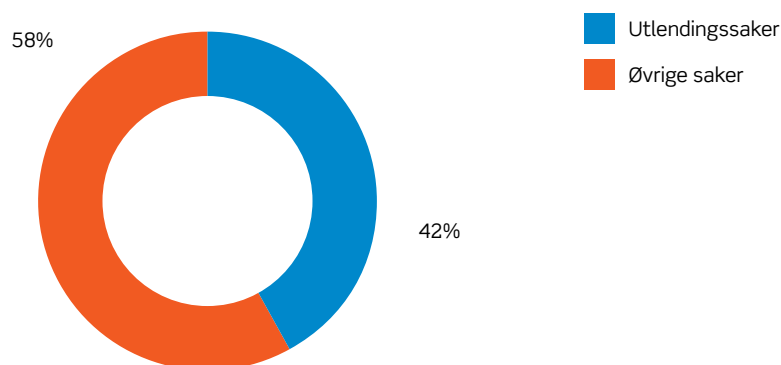
⁶ Bye, M. T. og Eggebø, H. (2016) *Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold*. KUN-rapport 2016:3

5 UTLENDINGS- FORVALTNINGEN

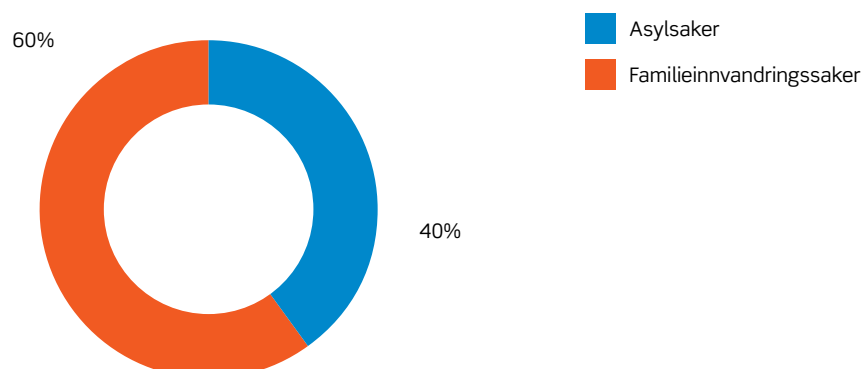
ØKNING OGSÅ I UTLENDINGSSAKER

Utlendingsdirektoratet har en representant i Kompetanseteamet. Utlendingssaker eller saker som innehar utlendingsrettslige problemstillinger har gjennom flere år utgjort en stor andel av Kompetanseteamets saker. I 2016 var det en betydelig økning i slike saker: 251 av teamets 597 saker var utlendingssaker, noe som tilsvarer 42 prosent. I 2015 var antallet 120 saker, tilsvarende 30 prosent. Av de 251 sakene i 2016, var 40 prosent asylsaker og 60 prosent familieinnvandringssaker.

TABELL 12 ANDEL AV KOMPETANSETEAMETS SAKER SOM ER UTLENDINGSSAKER, I PROSENT

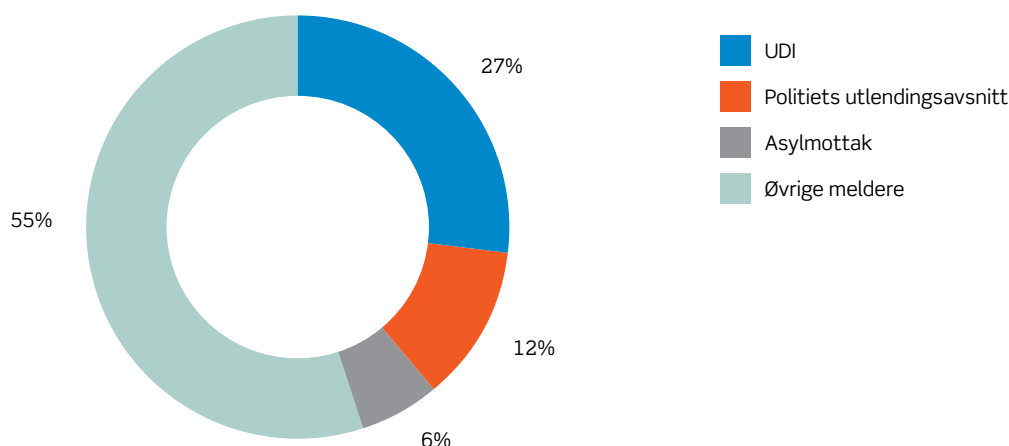


TABELL 13 UTLENDINGSSAKER FORDELT ETTER OPPHOLDSGRUNNLAG, I PROSENT



UDI har de siste årene vært den instansen som har meldt flest saker til Kompetanseteamet. Andelen var i 2016 27 prosent (23 prosent i 2015). Det er imidlertid ikke bare UDI som er melder i utlendingssaker. Politiets utlendingsavsnitt var melder i 12 prosent av sakene i 2016, og asylmottak var melder i 6 prosent av sakene. Det er også flere andre instanser som er melder i utlendingssaker, deriblant barnevernstjenesten.

TABELL 14 UTLENDINGSSAKER MELDT TIL KOMPATANSETEAMET I 2016, I PROSENT



UTLENDINGSFORVALTNINGENS ROLLE

Den høye andelen utlendingssaker innebærer at utlendingsforvaltningen står sentralt i arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold. UDI og utlendingsforvaltningen er en av de første instansene en søker eller referanseperson⁷ møter, og som innhenter informasjon på et tidlig tidspunkt. Utlendingsforvaltningen har dermed en viktig rolle i å avdekke om søker eller referanseperson har et særskilt oppfølgingsbehov når det gjelder tvangsekteskap og æresrelatert vold.

UDI gjennomfører på denne bakgrunnen systematisk kompetanseheving om tematikken for ansatte som jobber med familieinnvandring. Det er også gjennomført kompetanseheving for politiets utlendingsavsnitt i alle landets regioner. I tillegg gjennomføres det årlige kompetansehevingstiltak for ansatte i Asylavdelingen. Det er utarbeidet retningslinjer for hvordan slike saker skal håndteres både i familieinnvandringssaker, i asylsaker og i mottak. UDI skal videre styrke det interne nettverket for tematikken med representanter fra de ulike avdelingene, for å sikre nødvendig kompetanse i alle avdelingene og enhetene med aktuelle saker.

⁷ Med referanseperson menes den personen som søkeren ønsker å bli gjenforent med eller å etablere familieliv med (utlendingsloven § 39).

FAMILIEINNVANDRINGSSAKER

Søknader om familieinnvandring kan avslås dersom referansepersonen ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse, eller dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje (utlendingsloven § 51 annet ledd). Det første alternativet benyttes når referansepersonen av ulike grunner ikke samtykker til at søkeren skal komme til Norge. Det andre alternativet gjelder i situasjoner hvor referansepersonen/ søkeren gir utlendingsmyndighetene opplysninger om at vedkommende har vært utsatt for tvangsekteskap eller der utlendingsmyndighetene, etter egen vurdering, finner at det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Søknaden kan avslås dersom det er mest sannsynlig at et ekteskap er inngått mot en av partenes vilje. Det er ikke et vilkår at det sannsynliggjøres at det er utøvd vold, frihetsberøvelse, utilbørlig press eller annen rettstridig adferd, eller trusler om slik adferd.

Terskelen for at personer skal gi informasjon til utlendingsmyndighetene om tvangsekteskap er høy. Personer utsatt for tvangsekteskap befinner seg i en meget vanskelig situasjon da presset fra familien om å bli gift er stort. Ung alder, sosial og økonomisk avhengighet av foreldrene, sammen med tilhørighet til en familie som praktiserer et tydelig kjønns- og generasjonshierarki, bidrar til å gjøre det vanskelig å motstå presset. Å motstå ekteskapsinngåelse kan medføre sosial utestengelse fra familien, trusler om vold, fysisk vold eller andre overgrep. Å melde fra kan også føre til represalier. Å nekte oppleves derfor ikke nødvendigvis som et reelt valg.

Å avdekke tvangsekteskap i familieinnvandringssaker er derfor krevende. Forvaltningen blir nødt til å identifisere tvangsekteskap med utgangspunkt i indikatorer basert på erfaring fra tidligere saker. Det krever god kjennskap til tvangsekteskap, æreskodeks, vold, ekteskapspraksis, landkunnskap, migrasjonstrender, kulturelle tradisjoner, sedvanerett, kvinner og barns stilling i samfunnet m.m. Det er viktig med gode intervjuer ved politiets utlendingsavsnitt og ved ambassadene. Det gis avslag i relativt få saker på dette grunnlaget årlig, men UDI har en begrunnet mistanke om tvangsekteskap i langt flere saker enn de man avslår med begrunnelse om tvang. Det er også mange saker som avslås med andre begrunnelser, som underholdskravet eller manglende samtykke. Den største andelen av saker hvor man mistenker at referansepersonen er utsatt for tvangsekteskap, omfatter referansepersoner som er norske statsborgere og har derfor vært lengeværende i Norge. Det er mye vanskeligere å avdekke at en søker er utsatt for tvangsekteskap.

Den første dommen i en familieinnvandringssak, hvor staten var saksøkt for avslag begrunnet i tvangsekteskap (etter § 51 annet ledd), ble avsagt i Oslo tingrett 30.11.2016.⁸ Staten ble her frifunnet. Avgjørelsen var basert på indikatorer og sannsynlighetsvurdering. Dommen er anket og er dermed ikke rettskraftig.

BARNEEKTESKAP OG NEDRE ALDERSGRENSE FOR Å ANERKJENNE EKTESKAP INNGÅTT I UTLANDET

UDI mottok i 2016 over 20 søknader om familieinnvandring der ekteskapet var inngått mens en av partene var under 18 år (utlendingslovens § 40). Ektemennene har fått beskyttelse i Norge, og kone og evt. felles barn har i etterkant søkt om familieinnvandring. Ekteskapene ble inngått mens kona var fra 12-års alder

⁸ 16-110528TVI-OTIR/06.

og opp til 17 år. Samtlige er i dag fra 18 år og opp til 50-årene. Et aktuelt spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt UDI skal anerkjenne ekteskapene og gi en tillatelse som ektefelle (etter § 40), eller gi en tillatelse begrunnet med sterke menneskelige hensyn (§ 49).

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt UDI og UNE en instruks hvor nedre grense for anerkjennelse av ekteskap inngått i utlandet økes fra under 15 år til 16 år.⁹ Samtidig kan ekteskap hvor partene var under 16 år ved ekteskapsinngåelsen unntaksvis anerkjennes. I vurderingene skal det ses hen til om partene var jevnbyrdige i alder og utvikling, partenes alder på søknadstidspunktet, om det har gått lang tid siden ekteskapet ble inngått, om de har felles barn og hvorvidt det å ikke anerkjenne ekteskapet vil være et brudd på retten til familieliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK artikkel 8).

Kompetanseteamet finner det positivt at nedre aldersgrense økes fra under 15 til 16 år. Samtidig kan formuleringene når det gjelder unntak gi grunnlag for ulike tolkninger. Siden det ikke angis en nedre aldersgrense, kan instruksene tolkes dit hen at ekteskap inngått i en alder av eksempelvis 12 år kan anerkjennes i Norge dersom øvrige vilkår nevnt i unntaksbestemmelsen er oppfylt. Kompetanseteamet ser behov for en avklaring på om det skal være en nedre aldersgrense for anerkjennelse av slike ekteskap. Vi ser også behov for at avklaringen sees i sammenheng med straffelovens § 5 (anvendelse på handlinger i utlandet i saker som omhandler barneekteskap).



⁹ GI-13/2016, datert 2012.17.

6

POLITIFAGLIG
ARBEID

ØKT SAKSMENGDE OG BEHOV FOR KOMPETANSE

Politidirektoratet har en representant i Kompetanseteamet. Politiet har erfart en økning i antallet saker som gjelder æresrelatert vold de senere årene, og flere politidistrikter opplever en markant økning. Et viktig formål med politireformen og sammenslåing av distrikter, er å bidra til sterkere fagmiljøer. Vold i nære relasjoner, inkludert æresrelatert vold, krever en særlig kompetanse. Arbeidet med trusselvurdering og beskyttelsestiltak er ofte svært krevende, og det er ofte høyrisikosaker. Politiets arbeid med å forebygge, avdekke og etterforske tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og andre straffbare forhold med en æresrelatert bakgrunn, er under kontinuerlig utvikling. Det er behov for kompetanseheving innenfor områder som initialfase, kompetanse til å avdekke, trusselvurderinger, beskyttelsestiltak og etterforskning. På påtalesiden er det viktig å sikre fenomenforståelse og forståelse for bruk av eksisterende lovverk i aktuelle straffbare forhold.

ÆRESRELATERT VOLD I POLITIUTDANNINGEN

Økt saksmengde over hele landet forutsetter at etaten som helhet har grunnleggende kompetanse, både når det gjelder generell fenomenforståelse og håndtering av saker som omhandler æresrelatert vold. I den tidligere handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013 – 2016) var det et konkret tiltak om å integrere æresrelatert vold som tema i politiutdanningen, både i grunnutdanning, etterutdanning og ved opplæring av påtalejurister. Dette er også sterkt anbefalt av Kompetanseteamet i tidligere årsrapporter. Arbeidet er fremdeles ikke igangsatt. Politidirektoratet er i dialog med Politihøgskolen, og æresrelatert vold er ett av flere områder hvor det foreligger et identifisert behov for kompetanse.

UTFORDRINGER I SIKKERHETSARBEIDET

Utsatte for æresrelatert vold er i mange tilfeller unge, som på grunn av press, tvang og vold fra tidlig i oppveksten har lite erfaring med å ta selvstendige avgjørelser. De er ofte preget av typiske reaksjoner etter fysisk og psykisk vold. Unge trusselutsatte jenter kan ha utfordringer knyttet til å vurdere hva som er et godt forhold til en gutt. Mange forhold initieres på internett, fordi det ofte er den eneste muligheten til å ha kontakt med gutter uten at familien får kjennskap til det. De er på mange måter vant til et dobbeltliv. Lite erfaring med å ta selvstendige avgjørelser og manglende tillit til offentlige myndigheter, gjør at de kan holde tilbake viktig informasjon eller gir uriktig informasjon. De unge strever med å ivareta sin egen sikkerhet, og det er utfordrende for politiet når de er relokalisert og trenger hjelp fra politiet til beskyttelse. Dette gjelder særlig bruk av elektronisk kommunikasjon, sosiale medier og bruk av apper, slik at trusselutøvere kan spore dem opp. Arbeidet krever derfor både store ressurser og riktig kompetanse, både i risikoanalysen, som må ta høyde for et potensielt omfattende trusselbilde, og i det etterfølgende

sikkerhetsarbeidet. Dette understreker også behovet for kompetanseheving og utvikling av gode fagmiljøer i politidistriktene framover.

STATISTIKK OG RESSURSBEHOV

Manglende statistikk for hele fagområdet er en utfordring både for politiet og andre etater. Dette gjør det vanskelig å synliggjøre ressursbruken og foreta strategisk planlegging. Æresrelatert vold er en form for vold i nære relasjoner, men har samtidig egne særtrekk og krever en særegen kompetanse. Dette har konsekvenser både når det gjelder kompetansebehov og ressursbehov.

HINDRINGER I LOVVERKET

Den foreliggende paragrafen i straffeloven knyttet til tvangsekteskap (§ 253) omfatter ikke religiøst inngåtte vigsler som ikke registreres offisielt. I en stor del av sakene der det er benyttet press og tvang, dreier det seg om slike ekteskap. Å inkludere religiøst inngåtte ekteskap i straffelovens bestemmelser om tvangsekteskap, er derfor foreslått av både Politidirektoratet og Kompetanseteamet, blant annet i innspillene til ny handlingsplan på området.

MIGRASJONSSITUASJON

En del av sakene er knyttet til økte ankomster av asylsøkere til Norge i 2015, både når det gjelder vold, tvangsekteskap og barneekteskap. Disse sakene er spesielt ressurskrevende når det gjelder etterforskning og sikkerhet. Utfordring knyttet til barneekteskap er særlig aktualisert i tilknytning til dette.



7

HELSEFAGLIG
ARBEID

Helsedirektoratets representant i Kompetanseteamet veiledet i 2016 i seks saker, som alle omhandlet frykt for at kjønnslemlestelse skulle skje. En henvendelse omhandlet helsehjelp til ei ung jente, hvor kjønnslemlestelse var gjennomført før ankomst til Norge.

SPØRSMÅL PÅ UNG.NO

Omtrent 25 spørsmål om omskjæring og kjønnslemlestelse til ung.no i 2016 ble besvart av Helsedirektoratet. De fleste spørsmålene gjaldt gutter og omskjæring: om de kan omskjæres og hvordan det vil påvirke dem. Tre spørsmål omhandlet jenter og kjønnslemlestelse: om dette er tillatt i Norge og om behov for helsehjelp. Et spørsmål gjaldt jomfruhinne.

KOMPETANSE OG INFORMASJONSARBEID

I statsbudsjettet for 2016 ble det avsatt midler til å øke kompetanse og kunnskap om kjønnslemlestelse hos helsepersonell og andre aktuelle aktører, i regi av de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). Planlagte tiltak for 2016 var blant annet utvikling av film, videreføring av nettside, konferanser, kurs og work-shop for helsepersonell, ansatte i asylmottak og andre.¹⁰

Helsedirektoratets representant deltok med stand på Helsesøsterkongressen i 2016. Her ble det lagt fram informasjonsmateriell om kjønnslemlestelse, rett til helsehjelp og informasjon om asylsøkeres rettigheter til helsehjelp.

Direktoratets representant deltok også på fagdag for helsepersonell om migrasjonshelse i Drammen. Helsedirektoratet arrangerte i november en helsekonferanse for somaliske kvinner og menn, i samarbeid med Info123. Zahra Naleie fra Nederland snakket om kjønnslemlestelse. Andre temaer var forekomst og forebygging av diabetes og kreft.

NY KUNNSKAP

Det ble i 2016 publisert en artikkel om holdninger til kjønnslemlestelse og selvrapportert forekomst.¹¹ Resultatene samsvarer med en internasjonal kunnskapsoppsummering¹²: at botid i et land hvor kjønnslemlestelse ikke er anerkjent og forbudt ved lov, endrer holdninger og praksis i grupper med opprinnelse i områder hvor kjønnslemlestelse er blitt praktisert.

¹⁰ RVTS-ene rapporterer til Helsedirektoratet om dette i 2017.

¹¹ Gele, Abdi (2016) <https://www.dovepress.com/attitudes-toward-female-circumcision-among-somali-immigrants-in-oslo-a-peer-reviewed-article-IJWH>

¹² <https://www.usip.org/events/webcast-end-female-genital-mutilation>

8 ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN

Arbeids- og velferdsdirektoratet har to representanter i Kompetanseteamet.

Støtte og veiledning fra NAV kan for mange utsatte for æresrelatert vold, på samme måte som for voldsutsatte generelt, være avgjørende for å kunne bryte ut av krenkende relasjoner eller for å si nei til tvangsekteskap. De fleste unge som søker hjelp på grunn av æresrelatert vold, er avhengige av familien sin, både økonomisk og sosialt. Å få god hjelp fra NAV når det gjelder etablering, økonomisk livsopphold og nettverk, kan være av avgjørende betydning for unge som trenger beskyttelse mot æresrelatert vold. I Kompetanseteamets statistikk for 2016 henvendte NAV seg i 5 saker. NAV er imidlertid involvert og har en rolle i svært mange av sakene Kompetanseteamet veileder i, som gjelder personer over 18 år utsatt for æresrelatert vold og/eller tvangsekteskap. AVdir sin representant i Kompetanseteamet veileder både ansatte i NAV og andre tjenester som er i kontakt med NAV eller som har spørsmål vedrørende NAV sine tjenester. AVdir sin representant har i 2016 utvidet samarbeidet med Stovner politistasjon, som har et spesielt ansvar for familievoldssaker i Oslo.

NAV har nylig lansert en egen veileder for oppfølging av utsatte for vold i nære relasjoner.¹³ Æresrelatert vold inngår eksplisitt i definisjonene av vold. Det forklares hva æresrelatert vold er, og det er et eget avsnitt om særlige hensyn i oppfølgingen av brukere utsatt for æresrelatert vold. Målet med å inkludere æresrelatert vold i veilederen til ansatte i NAV er økt avdekking og god oppfølging av utsatte. Økt avdekking i NAV kan også medføre flere henvendelser til Kompetanseteamet med ønske om veiledning og eventuelt plass i bo- og støttetilbudet for personer utsatt for æresrelatert vold og/eller tvangsekteskap.

NAV-KONTORET

NAV-kontoret er et partnerskap mellom stat og kommune, og det er etablert NAV-kontorer som dekker alle landets kommuner. NAV-kontoret skal som et minimum ivareta tjenestene som er regulert i sosialtjenesteloven. I tillegg kan det avtales at andre kommunale tjenester skal inngå i NAV-kontoret. Kommunale tjenester som rusoppfølging, bo oppfølging, brukerstyrt personlig assistanse, avlastningstiltak og støttekontakt er mange steder lagt til NAV-kontoret.

NAV-kontoret skal ivareta den enkeltes helhetlige behov for hjelp, og tilby en individuelt tilpasset oppfølging med de tjenester, tiltak og virkemidler kontoret rår over.

¹³ www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Relatert+informasjon/Vold+i+nære+relasjoner+og+menneskehandel

9

INTEGRERINGSFAGLIG
ARBEID

Kompetanseteamets saker kan innebære at en person med flyktningstatus må flytte fra en region til annen på grunn av sikkerhetssituasjon. Gjelder dette en flyktning innenfor introduksjonsprogrammet kompliserer dettesaken ettersom introduksjonsloven legger en del føringer i forhold til rettigheter til program og utbetaling av integreringstilskudd ved flytting. Det er i slike saker IMDi trekkes inn for å kunne veilede med sin kompetanse om såkalt sekundærflytting.

IMDis rolle i Kompetanseteamet knyttet til sekundærflytting, er en relativt ny rolle. Dette innebærer at direktoratet samtidig ser internt på egne rutiner for å kunne finne hensiktsmessige løsninger på veiledning av kommuner i denne type saker. Det er viktig å kunne skille mellom saker der flyktning flytter fra en kommune til en annen under introduksjonsprogram på eget initiativ uten sikkerhetsrisiko, og saker i Kompetanseteamet der det som oftest er viktig å kunne få person raskt flyttet fra en region til en annen. Uansett hvor kritisk en sak er når det gjelder behovet for rask flytting til ny kommune, gjelder fortsatt frivillighetsprinsippet mot kommunene. For kommunene er bosetting av flyktninger en frivillig oppgave, og det er kommunene som vedtar hvor mange flyktninger de ønsker å bosette. I en vanlig bosettingsprosess samarbeider IMDi seks regionale kontorer nært med asyl mottak og kommuner. Når asylsøkere eller overføringsflyktninger har fått innvilget oppholdstillatelse, tar IMDi eller mottak kontakt med kommuner for bosetting av dem. Dette gjør at en eventuell sekundærbosetting og gjenopptakelse av introduksjonsprogram er helt avhengig av tilflyttingskommunens samtykke. Det kan erfaringsvis ta tid før kommunen gir dette samtykke.

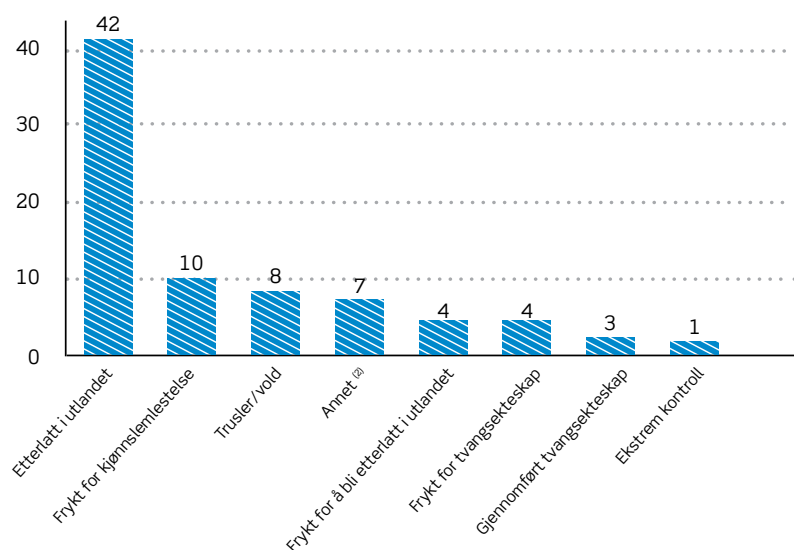
Det var stor variasjon i sakene i 2016 når det gjaldt både sikkerhetsrisiko og hvor langt flyktningen var kommet i introduksjonsprogrammet. Sikkerhetsrisikoen innvirker på hvor raskt flyttingen bør skje. Progresjon i introduksjonsprogrammet og andel resterende integreringstilskudd fra IMDi spiller inn på mulighetene for å få raskt flyttet en flyktning til ny kommune. Hvis størsteparten av integreringstilskuddet allerede er utbetalt, kan det være vanskelig å få en ny kommune til å si seg villig til å ta imot flyktningen. Dette kan være enda vanskeligere hvis den unge har hatt svak progresjon i introduksjonsprogrammet, samtidig som store deler av integreringstilskuddet er utbetalt.

10

NÆRMERE OM UTENLANDSSAKER
OG REFUSJONSORDNINGEN

I noen saker befinner personen det gjelder seg i utlandet når Kompetanseteamet mottar den første henvendelsen. I 2016 var det 79 slike enkeltsaker. Dette var økning fra 59 i 2015. Sakene fordeler seg slik når det gjelder årsak/hovedbekymring:

TABELL 15 HOVEDBEKYMNING VED FØRSTE HENVENDELSE I UTENLANDSSAKER



¹⁴ Under kategorien annet gjaldt henvendelsen blant annet seg om en person som var savnet i utlandet, bekymring om at en person var ufrivillig etterlatt i utlandet og bekymring knyttet til en forelder som reiste for å hente sine barn.

54 av disse sakene gjaldt jenter/kvinner og 18 gjaldt gutter/menn. For sju saker kjenner Kompetanseteamet ikke til kjønn på vedkommende. Flere av sakene gjelder personer i samme familie, men hvor hver person registreres som én enkeltsak.

I en del av sakene som er registrert som trusler/vold, kjønnslemlestelse eller tvangsekteskap, inngår også det å ha blitt etterlatt i utlandet som en del av sakskomplekset. Disse sakene er komplekse og innebærer et bredt samarbeid mellom hjelpeapparatet hjemme og utenriksstasjonene, spesielt med integreringsrådgiverne som er utplassert på de stasjonene som har det størst antallet av denne type saker. Kompetanseteamet erfarer at når personer befinner seg i utlandet, er det ofte utfordringer knyttet til at vedkommende oppholder seg i land og områder hvor UD har utstedt et offisielt reiseråd. Dette er områder preget av konflikt, krig og terror hvor UDs vurdering av sikkerheten tilsier at norske borgere ikke bør reise til området. Dette medfører også at det diplomatiske nærværet i disse områdene er begrenset av sikkerhetsmessige årsaker. Det er også en utfordring at personene ofte har dobbelt statsborgerskap, noe som gjør det spesielt vanskelig å kunne hjelpe dem hjem til Norge når de også er borgere av det landet de befinner seg i. Videre ser vi at hjelpeapparatet i Norge i flertallet av sakene har vært involvert i forkant av reisen, uten at reisen har blitt forhindret..

I saker hvor den/ de utsatte befinner seg i utlandet, er Kompetanseteamet kontaktpunkt for Utenriksdepartementet. Teamet veileder og koordinerer kontakten med aktuelle etater i Norge. I noen av sakene får personen bistand til å returnere til Norge. Hvis vedkommende ikke har mulighet til å dekke reisekostnadene selv, kan utenriksstasjonen søke på vegne av vedkommende om å få dekket hjemreisen gjennom refusjonsordningen (jf. avsnitt 1.2 om teamets mandat).

I 2016 ble det innvilget 9 søknader om refusjon, som gjaldt 13 personer, 8 kvinner og 5 barn (13 søknader ble innvilget i 2015). Alle søknadene ble innvilget. I to tilfeller ble innvilget refusjonen ikke benyttet. I ett tilfelle skyldes det utreiseforbud utstedt i landet vedkommende befant seg i, og i ett tilfelle ble reisen dekket på en annen måte.

Integreringsrådgivere, som er utplassert ved utvalgte utenriksstasjoner, var involvert i alle sakene. Samtlige søknader om refusjon ble gjort av utenriksstasjonene. I alle sakene koordinerte Kompetanseteamet hjelpeapparatet i Norge til å ta imot vedkommende ved ankomst.

11 SPØRSMÅL PÅ UNG.NO

Kompetanseteamet svarer på spørsmål på svartjenesten på ung.no. Nettstedet er det offentlige informasjonskanal overfor ungdom i alderen 13-20 år. Teamet dekker temaområdene tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse. Kompetanseteamet har også skrevet flere artikler om tvangsekteskap og ærtesrelatert vold på ung.no. Det ble i 2016 svart på 163 spørsmål.

Spørsmålene omhandlet blant annet:

- ➡ **MIN MOR HAR LURT MEG TILBAKE
HJEMLANDET OG TATT PASSET MITT.
JEG ER 20 ÅR.
HVA KAN JEG GJØRE?**
- ➡ **HVA SKJER HVIS JEG IKKE
HAR LYST TIL Å GIFTE MEG?**
- ➡ **ER DET TILLATT Å OMSKJÆRE
JENTER/KVINNER I NORGE?**
- ➡ **JEG FÅR IKKE LOV TIL Å GIFTE
MEG MED KJÆRESTEN MIN.
HVA KAN JEG GJØRE?**



12

SÆRLIGE FOKUSOMRÅDER FRAMOVER

BARNESAKER PÅ TVERS AV LANDEGRENSER

En del henvendelser til Kompetanseteamet gjelder barn som oppholder seg i utlandet. En sentral utfordring i slike saker, har vært barnevernlovens virkeområde og dermed barnevernstjenestens ansvarsområde. Lovens bestemmelser har vært gjeldende for barn som oppholder seg i Norge. Bekymringsmeldinger og saker hvor barn har oppholdt seg i utlandet, har derfor som oftest blitt henlagt. På bakgrunn av Norges ratifisering av Haagkonvensjonen 1996 om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, er barnevernlovens virkeområde fra 1. juli 2016 endret til å omfatte alle barn som har vanlig bosted og oppholder seg i Norge. Dette innebærer at barnevernstjenesten har et ansvar for barn med vanlig bosted i Norge, også når de befinner seg i utlandet. Endringen åpner for at barnevernstjenesten kan starte undersøkelse og vurdere barnets omsorgssituasjon selv om barnet befinner seg i utlandet. Bufdir er norsk sentralmyndighet for saker etter konvensjonen og er dermed kontaktpunkt mellom norsk barneverntjeneste og utenlandske myndigheter. Henvendelser som kommer til Kompetanseteamet vedrørende personer under 18 år, omhandler i hovedsak barn som befinner seg i land som ikke har ratifisert konvensjonen, noe som i stor grad begrenser myndighetenes handlingsrom. Disse barna er ofte etterlatt i utlandet av sine foreldre mot sin egen vilje.

Kompetanseteamet ser behov for at det utarbeides grundigere retningslinjer for saker vedrørende barn som befinner seg i utlandet, særlig der barnet befinner seg i land som ikke har ratifisert Haagkonvensjonen 1996. Det bør også utredes hvilke konsekvenser endringen i barnevernloven har hatt og hvilke begrensninger denne i praksis innebærer.

MISHANDLINGSBESTEMMELSEN I UTLENDINGSLOVEN

En utfordring Kompetanseteamet har merket seg gjelder den såkalte mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven, jf. § 53 første ledd bokstav b. Personer som har kommet til Norge på familieinnvandring med samboer eller ektefelle, kan søke om en egen oppholdstillatelse dersom vedkommende eller eventuelle barn er utsatt for mishandling i samlivsforholdet. Kompetanseteamet har imidlertid erfaring med flere saker hvor personen har vært utsatt for mishandling av svigerfamilien eller andre medlemmer av husholdet i en storfamilie. Da mishandlingen ikke utføres av ektefellen eller samboeren, omfattes ikke slike saker av mishandlingsbestemmelsen. De samme vilkår gjelder for bestemmelsen i utlendingsforskriften § 8-9 om oppholdstillatelse til utlendinger som har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, og utlendingsforskriften § 11-8 annet ledd om unntak for bortfall av permanent oppholdstillatelse. Vi anbefaler at bestemmelsene i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, utlendingsforskriften § 8-9 og § 11-8 annet ledd bør endres til å også omfatte personer som har vært utsatt for vold fra svigerfamilien eller andre medlemmer av husholdet i en storfamilie.

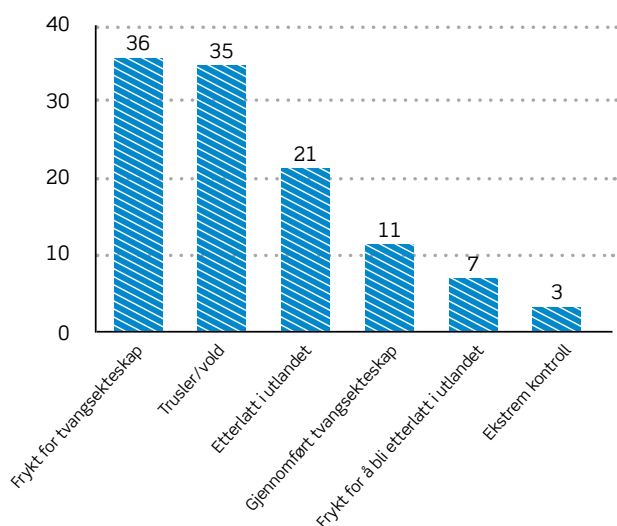
GUTTER SOM UTSATT OG UTØVER

Kompetanseteamets tall bekrefter at også gutter/ menn utsettes for tvangsekteskap, negativ sosial kontroll og annen æresrelatert vold. I sakene som omhandler tvangsekteskap, er det ofte gutter med lang botid i Norge som utsettes for press og tvang til å gifte seg med en kvinne fra familiens opprinnelsesland. Majoriteten av disse sakene omhandler familieinnvandringssaker, hvor det er UDIs mistanke om tvang som er årsaken til henvendelsen til Kompetanseteamet. I noen saker utsettes unge menn for vold på grunn av sin seksuelle orientering. Når det gjelder henvendelser om gutter etterlatt i utlandet, ser Kompetanseteamet at en av årsakene til foreldrenes handlinger, kan bunne i deres opplevelse av at gutten er blitt «altfor norsk» eller at han har utfordringer knyttet til rus og kriminalitet. Den unge kan etterlates i familiens opprinnelsesland for å lære om religion, kultur og god oppførsel. I enkelte tilfeller er den unge etterlatt uten pass og penger, i områder som norske myndigheter fraråder personer å reise til på grunn av krig, konflikt og terror. Muligheten for å kunne hjelpe den unge tilbake til Norge er ofte svært begrenset, risikofyllt og ressurskrevende.

Gutter/ menn kan særlig havne i rollene som både utsatt og utøver av press og vold; De kan utsettes for tvang og vold av sine foreldre/storfamilien, samtidig som de kan utøve vold og kontroll av kvinnelige familiemedlemmer (søstre og kusiner).

Kompetanseteamet ser behov for at både informasjonsarbeid og kompetanseheving omfatter et fokus også på gutter/ menns situasjon. Det handler om å identifisere, på den ene side, de som reagerer på mer synlige måter som rus, kriminalitet, etc. Og på den annen side handler det også om å kunne identifisere «de flinke», som strever med å håndtere urealistiske forventninger, press, tvang, psykisk og fysisk vold fra foreldre og familie. Det er derfor viktig å kunne avdekke slike utfordringer både i hjelpetiltakene særlig rettet mot voldsutsatte, men også i instanser som treffer unge generelt (skolehelsetjenesten, rådgivere på videregående skoler, utekontakter, politiet, NAV, rustiltak, DPS, etc.).

TABELL 16 HOVEDBEKYMRING VED FØRSTE HENVENDELSE VEDRØRENDE GUTTER/MENN





NOTATER

[illegible]

NOTATER

[illegible]



Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet

Postadresse

Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse

Stensberggaten 27
0170 Oslo

ISBN: 978-82-8286-318-6

bufdir.no

