



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

postmottak@bld.dep.no

Postadresse:
Postboks 8059
Dep
0031 Oslo

Besøksadresse:
Tollbugata 20

Internett:
www.imdi.no

E-post:
post@imdi.no

Sentralbord:
24 16 88 00

Telefaks:
24 16 88 01

Org.nr:
987 879 696

Bankkonto:
7694.05.12693

DERES REF
13/2338

VÅR REF
13-02219-2.BRY

DATO
17.12.2013

Høringsvar om gjennomføring i norsk rett av Haagkonvensjonen 1996 om beskyttelse av barn mv.

Det vises til høringsbrev av 30.09.2013 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. IMDis høringsvar bygger i stor grad på stedlig integreringsrådgivers erfaringer med vanskelige barnefordelingssaker fra Tyrkia. Høringsvaret tar primært utgangspunkt i barn som er midtpunkt i en internasjonal foreldretvist og barn som risikerer - eller er utsatt for - barnebortføring. Videre gir høringsvaret noen kommentarer knyttet til saker som faller inn under barnevernet, og til saker med ufrivillig etterlatte unge i foreldrenes opprinnelsesland.

Konvensjonens betydning

Økende global mobilitet og flere ekteskap inngått på tvers av landegrensene, vil kunne bidra til flere saker der barn er midtpunkt i en internasjonal foreldretvist der barnebortføring er en del av bildet. For at Norge skal stå sterkere i dialogen med andre land i slike saker, ser vi et behov for at Norge tiltrer Haagkonvensjonen av 1996.

Konvensjonen av 1996 tar et viktig grep ved å sette «habitual residence» som tilknytningsfaktor. Det vil i de fleste tilfeller bety at ulovlig barnebortføring ikke innebærer at barnet som bortføres endrer bosted eller jurisdiksjon som følge av bortføringen. Konvensjonen av 1996 tar høyde for at barnebortfører ikke skal få jurisdiksjonsfordeler som følge av bortføringen, der hvor samtykke ikke er innhentet, og det er reagert mot bortføringen.

Det er også av betydning for en effektiv saksbehandling at konvensjonen knytter jurisdiksjonsbegrepet til «habitual residence». Konvensjonen vil forebygge tvister om rivaliserende jurisdiksjon og tydeliggjøre hvilken stats myndigheter som har kompetanse til å behandle en sak med tilknytning til flere stater.

Erfaringer fra Tyrkia med konvensjonssaker

Tyrkia har ratifisert Haagkonvensjonen av 1980. Generelle erfaringer i Tyrkia viser at konvensjonen er lite kjent blant politi og rettsvesen. Advokater har varierende kunnskap om konvensjonen og mangler ofte vilje og/eller evne til å ta i bruk konvensjonen som et reelt virkemiddel i konkrete barne bortførings saker. Dertil kommer at rettslige beslutningsnivåer i barne bortførings saker er desentralisert og uten et overordnet, koordinerende og beslutende myndighetsorgan. Erfaringer fra ambassaden i Ankara viser med all tydelighet at det er behov for økt internasjonalt samarbeid på feltet, og at apparatet rundt den praktiske gjennomføringen av konvensjonens målsettinger må styrkes.

Erfaringene fra Tyrkia viser at anerkjennelse av barnets opprinnelig tilknytning og jurisdiksjon er et komplisert tema hvor det er behov for retningslinjer og prosedyrer som kan gi muligheter for raskere behandling i barne bortførings saker. Beskrivelsen av en sak (se nedenfor), viser nettopp hvordan kompetansespørsmålet (jurisdiksjon), som er spredt på flere nivåer uten sentral koordinering, bidrar til langtekkelig og kontraproduktiv saksbehandling.

Erfaringer fra sak 1:

Familie på tre bodde i Norge. Mor etnisk norsk, far etnisk tyrkisk med norsk statsborgerskap, og barn på 5 år med dobbelt statsborgerskap. Far ble voldelig mot mors foreldre og fikk 3 måneders fengselsstraff. Ekteskapet fortsatte. Familien reiste til Bulgaria på ferie. Far hadde i forkant av ferien tømt familiens bankkonto uten mors viten og stakk av med barnet under ferieoppholdet. Far dro til Tyrkia med gutten, mor kontaktet UD ved ambassaden i Ankara og meldte saken til norsk politi.

Justisdepartementet (JD) skrev til tyrkisk JD, og fikk raskt svar om at tyrkisk politi var informert. Deretter skjedde det ingenting på to måneder fra tyrkisk side. Politiet har plikt til å prioritere Haagsaker. Norsk JD ba ambassaden i Ankara følge opp saken med tyrkisk JD. I møte kunne JD opplyse at politiet hadde gjort undersøkelser. Videre informerte tyrkisk JD at det er stedlig statsadvokat der barnet eventuelt blir funnet som vurderer barnets beskyttelsesbehov (statsadvokat representerer barnets interesser), det vil si om det er trygt å bo hos far og/eller hvorvidt det er behov for tyrkisk barnevern å gripe inn.

Stedlig dommer har myndighet til å beslutte hvor barnet har det best: enten hos far eller mor. Dersom far ikke får medhold kan han anke saken. Det går ca. 4 måneder på hver rettssak, så i beste fall kan saken avgjøres etter 8-9 måneder dersom tapende part anker. Hvis stedlig dommer ikke kjenner til Haagkonvensjonens mål, eller ikke viser vilje til å anvende konvensjonens prinsipper - hvilket ikke er uvanlig - blir barnet som oftest boende hos barne bortfører i Tyrkia, særlig i saker der barnet (også) har tyrkisk statsborgerskap.

Selv om Haagkonvensjonen av 1980 pålegger tilbakeføring av ulovlig bortførte barn, gir den ikke tilstrekkelig retningslinjer for hvordan konkrete saker skal gjennomføres.

Erfaringer med barnebortføringer til eller fra Tyrkia viser at uenighet om hvilket lands lovverk som skal være gjeldende, gjør at saker enten forblir uløst, eller tar flere år.

Den andre siden av denne saken var norsk politis håndtering av mors anmeldelse av barnebortføringen. Saken ble registrert som «savnet-person-sak». Ifølge norsk politi er regelen at barnebortføringsmeldinger registreres som savnet, med mindre fornærmede begjærer anmeldelse eller allmenne hensyn tilsier anmeldelse. Norsk lokalt politi opplyser ikke rutinemessig fornærmede om regelverket for en eventuell anmeldelse av barnebortføring. I denne konkrete saken hvor barnebortføringssaken ble registrert som savnet-person-sak hos norsk politi uten at fornærmede ble orientert om politiets registreringskategori eller informert om saksgangen for anmeldelse i slike saker, gikk det flere måneder før fornærmede ble klar over forholdet. Da hun i ettertid ble oppmerksom på politiets registrering av saken som savnet-person-sak, henvendte hun seg til politiet for å begjære anmeldelse av saken som barnebortføringssak. Imidlertid fastholdt politiet sin opprinnelige registrering av saken som savnet-person-sak.

Det er en vesentlig forskjell på om en sak etterforskes som barnebortføring, som er en straffbar handling, eller som en savnet-person-sak. Både etterforskningsmessig og ut fra allmenn preventive hensyn får denne håndteringen fra politiets side uheldige konsekvenser som blant annet medfører at barnebortfører ikke ilegges straff, som var tilfelle i denne saken.

Politiet bør derfor rutinemessig i saker som gjelder barnebortføring, ha plikt til å informere fornærmede om regelverket for å ta ut begjæring i tilknytning til barnebortføringssaker og om Haagkonvensjonens forpliktelser.

Erfaringer fra sak 2:

Familie på 4 bodde i Norge. Begge foreldre med tyrkisk etnisk bakgrunn og far med norsk statsborgerskap. Barn på 6 måneder og barn på 1,5 år med dobbelt statsborgerskap. Mor hadde anmeldt far for vold i Norge uten at dette hadde fått konsekvenser. Mor bodde tidvis på krisesenter.

Familien reiste på ferie til Tyrkia. Yngste barn var fortsatt ammebarn. Konflikt førte til samlivsbrudd mellom mor og far, og mor flyttet til egne foreldre i Tyrkia under ferieoppholdet. Far reiste tilbake til Norge på jobb. Fars foreldre ba om å få se barnebarna, og mor aksepterte motvillig at barna reiste på helgebekesøk. Far reiste da til Tyrkia, plukket opp barna og tok dem til Norge. Far hadde hele tiden hatt passene til barna.

Mor fant ut at hun ikke lenger hadde oppholdstillatelse i Norge, da far hadde lurt henne. Far hadde fått mors underskrift på papirer som hun trodde var fornyelse av oppholdstillatelse i Norge, før de reiste på ferie. Det viste seg derimot å være et dokument hvor det sto at mor frivillig overlot barna til far i Norge. Mor hadde 5 år skolegang, kunne ikke norsk og forsto ikke innholdet i dokumentet hun skrev under på. Mor kontaktet den norske ambassaden i Ankara, men ble henvist til den tyrkiske ambassaden i Oslo, som riktig instans for bistand. Like fullt holdt den norske

ambassaden i Ankara kontakt med mor ut fra at to norske barn var fratatt sin mor. Etter ca. ett år tilstås mor fri rettshjelp i Norge og 3 ukers visum. Parallelt hadde en tyrkisk domstol gitt mor fullt medhold i foreldreretten til barna, bot og fengselsstraff til far. Etter ca. 2 år, etter at barna ble tatt fra mor, falt det norsk dom i saken som ga mor samværsrett med barna. Mor fikk visum til Norge og søkte familiegjenforening med barna og ville skilles fra far. Det var ikke tatt stilling til spørsmålet om hvor barna skulle bo i den norske dommen.

I denne saken hadde far bortført barna fra mor ved hjelp av dokumentfalsk. I henhold til konvensjonen av 1996 må dette ansees som en ulovlig barne bortføring, selv om barna kom tilbake til sitt bosted i Norge. Norsk rettsvesen ga mor rett til samvær med barna, men straffet ikke far for ulovlig barne bortføring. Mor måtte vente i 2 år på å få være sammen med barna sine.

En ulovlig barne bortføring behøver således ikke innebære at barnet endrer bosted, men at barnet fratras samvær med en forelder som ikke har tilgang til landet der barnet bor. IMDi er derfor opptatt av at det i større grad bør legges til rette for at det kan inngås avtaler om opphold for å styrke barneperspektivet i foreldretvister. Det er imidlertid viktig at konvensjonens rettslige virkemidler ikke tas i bruk før minnelige avtaler mellom foreldrene først er forsøkt.

Barnevernssaker og Haagskonvensjonen av 1996

Midlertidig opphold i andre stater endrer i utgangspunktet ikke barnets «habitual residence», dersom det ikke er inngått samtykke om flytting til andre stater. På dette grunnlaget kan konvensjonen av 1996 komme til anvendelse i saker hvor foreldre flykter med barn fra barnevernet i Norge. Konvensjonen av 1996 omfatter personer til fylte 18 år, mens konvensjonen av 1980 omfatter personer opp til fylte 16 år.

IMDi støtter departementets vurdering om endring i barnevernloven § 1-2, som sier at loven gjelder for barn som oppholder seg i Norge, til at barnevernloven skal gjelde for barn som anses bosatt i Norge. Dette forslaget vil gi barn en sterkere beskyttelse gjennom at tiltak i norsk barnevernlov kan gjøres gjeldende også for barn som oppholder seg utenfor Norges grenser, og sørger for at barnevernloven kommer i overensstemmelse med konvensjonen av 1996.

Ufrivillig etterlatte og Haagkonvensjonen av 1996

Gjennom IMDis oppfølging av "Handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensinger av unges frihet", har det fremkommet en rekke eksempler på at barn og unge etterlates ufrivillig i foreldres hjemland. Norske myndigheter har i slike situasjoner begrensede inngrepskriterier bortsett fra i saker der oppholdet medfører (risiko for) tvangsekteskap og/eller kjønnslemlestelse.

Etter IMDis oppfatning bør departementet vurdere konvensjonens anvendelsesområde i saker der unge ufrivillig etterlates i foreldres hjemland, uten foreldre, eller med bare én forelder. En slik handling, selv om begge foreldre er enige, må i visse saker anses som urimelig begrensning av unges frihet. Foreldremyndigheten begrenses i noen grad av barns medbestemmelsesrett av

barneloven som sier at det skal legges vekt på hva barnet mener i avgjørelser som gjelder barns personlige forhold ved fylte 12 år og oppover. Der slike hensyn ikke er vektlagt, bør det etter IMDi's syn vurderes om bortføring til en annen stat mot den unges vilje, kan falle inn under konvensjonens virkeområde.

Konklusjon

En tiltredelse av Haagkonvensjonen av 1996 er en nærliggende oppfølging av konvensjonen av 1980. Innholdet i konvensjonen av 1996 er lite kontroversielt i forhold til eksisterende lovverk på feltet og styrker mulighetene for å kunne ivareta barnets beste gjennom økte praktiske virkemidler. Vi vil derfor anbefale at Norge tiltrer Haagkonvensjonen av 1996.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Bjørn Holden
assisterende direktør

Bjørn Rygh
rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Kopi:
IMDi Direktørens stab, IMA-BLD, JD.