



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

postmottak@jd.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

VÅR REF
14-02037-4.BRY

DATO
2.9.2014

Høringsvar om barnebortføringssaker

Det vises til høringsbrev av 14.5.2014 fra Justis- og beredskapsdepartementet om «*Rapport fra arbeidsgruppen for gjennomgang av regelverk, organisering og behandling av barnebortføringssaker i Norge*».

IMDis høringsvar bygger i hovedsak på erfaringer fra arbeidet med familierelaterte saker herunder barnebortføringer og trussel om barnebortføringer ved den norske ambassaden i Ankara, Tyrkia.

Med utgangspunkt i ambassadens landkunnskap har vi valgt å gi spørsmålet om å sentralisere jurisdiksjonen særlig oppmerksomhet. Vi vil i tillegg kommentere enkelte generelle forslag som er nevnt i høringsbrevet. Høringssvaret gir derfor også våre synspunkter på meklingens funksjon og norske myndigheters rolle i barnebortføringssaker, som barnevern og politi. Til slutt problematiserer vi arbeidsgruppens definisjon av barnebortføring og foreslår alternative synspunkter på organiseringen av barnebortføringsarbeidet.

Målet med Haagkonvensjonen er at bortførte barn skal tilbakeleveres til sitt opprinnelige bostedsland (*habitual residence*) så raskt som mulig. I en barnebortføringssak vil IMDi støtte arbeidsgruppens ønske om å se og styrke barnets stilling, og beskytte barnets faktiske situasjon, i tillegg til å vektlegge foreldres formelle rettigheter. Vi vil samtidig støtte norsk rettspraksis om at konvensjonens unntaksregler fra rask tilbakelevering, skal tolkes snevert og ikke kreve en barnets-beste-vurdering. Denne skal legges til grunn at tilbakeføringen ikke skal være til skade eller er klart uheldig for barnet. Ifølge konvensjonen skal dessuten barnets beste på lengre sikt vurderes i henhold til barneloven og av domstolen i barnets bostedsland. IMDi støtter derfor forslaget om at utenriksstasjonene skal følge opp barnebortføringssaker med informasjon og/eller bekymringsmelding til barnevernet i

Norge ved tilbakelevering av bortført barn. Vi anser dette som en viktig forutsetning for å kunne ivareta en barnets-beste-vurdering på lang sikt.

Som nevnt vil mye av innholdet i vårt hørings svar være grunnlagt i praktiske erfaringer fra integreringsrådgiver og det konsulære arbeidet ved ambassaden i Ankara. I likhet med arbeidsgruppens syn på håndteringen av barne bortførings saker, legger ambassaden i Ankara opp til at foreldrene selv kommer frem til en løsning og avtale. IMDi mener likevel at partene (gjenværende og bortfører) i større grad enn i dag bør informeres, oppfordres til og tilbys mekling, uten at dette skal forsinke en eventuell domstolsbehandling. På denne bakgrunn støttes arbeidsgruppens forslag om opprettelse av en meklingsordning med kompetente internasjonale familiemeklere.

Ambassadens rolle

I konvensjonsland skal bortføringens ulovlighet avgjøres etter bostedslandets rett. Hovedregelen er tilbakelevering av barnet så raskt som mulig. En viktig forutsetning for rask behandling av saker er at sentralmyndighetene i konvensjonslandene samarbeider godt. Ambassaden i Ankara erfarer imidlertid at dette samarbeidet ofte ikke er godt nok. Det skyldes til en viss grad interne forhold i Tyrkia. Disse kan norske sentralmyndigheter ha lite kjennskap til. Dermed kan det skje at strukturelle skjevheter/svakheter ikke blir gjort eksplisitte i kommunikasjonen mellom sentralmyndighetene i de ulike landene.

Politiets håndtering av meldinger om barne bortførings saker i Tyrkia kan tjene som et godt eksempel. Det er en vanlig praksis ved innkomne meldinger til politiet å føre barnet opp på en «savnet-person-liste» uten ytterligere tiltak. Sentralmyndighetene i Tyrkia har samtidig ingen instruksmyndighet over politiet, men kan purre på saken, noe som vanligvis skjer én til to ganger i året.

Arbeidsgruppen fremhever at mekling er et viktig verktøy i disse sakene. I Tyrkia er det derimot liten tradisjon for bruk av mekling. Som oftest er det en statsadvokat, uten meklingskompetanse, og med begrenset kunnskap om Haagkonvensjonen, som foretar meklingen.

Gjenværende i barne bortførings saker har ofte behov for mer støtte fra norske myndigheter i mottakerlandet enn det som er vanlig praksis i dag. IMDi støtter derfor arbeidsgruppens forslag om at gjenværende skal sikres tilstrekkelig bistand ved alle utenriksstasjoner. Hjelpet behovet hos gjenværende i slike saker er som oftest stort. På bakgrunn av integreringsrådgivers erfaringer ved ambassaden i Ankara, vil IMDi mene at det konsulære arbeidet også bør omfatte støttefunksjoner, råd og veiledning, samt henvisning og hjelp til å søke kompetent advokatbistand. I Tyrkia mangler imidlertid rettsvesenet de fleste steder kompetanse på Haagkonvensjonen. Videre har få advokater en tilstrekkelig relevant kompetanse til å fungere bra i konvensjonssaker. Følgelig vil det som regel være nødvendig med en «håndplukket» bistandsadvokat. Valg av en god tyrkisk bistandsadvokat kan være helt avgjørende for en rask behandling av saken.

Generelt vil vi understreke viktigheten av å kunne benytte utenriksstasjonenes lokalkunnskap og kulturelle kompetanse. Det er derfor av stor og prinsipiell betydning at utenriksstasjonene inkluderes i de respektive sentralmyndighetenes kommunikasjon når det gjelder barne bortføringssaker.

Sentralisert jurisdiksjon

IMDi deler derimot ikke arbeidsgruppens anbefaling om ikke å sentralisere jurisdiksjonen. Vår oppfatning bygger i dette spørsmålet på erfaringer fra Tyrkia og andre land, som helt eller delvis støtter sentralisering av domstolenes arbeid. I april 2014 arrangerte den britiske ambassaden i Ankara et seminar om Haagkonvensjonssaker. Representanter fra blant annet Tyrkia, Frankrike, Storbritannia, Spania og Norge deltok. Målet med seminaret var å reflektere over hvilke utfordringer de ulike landene erfarte i sin håndtering av internasjonale barne bortføringssaker.

Representanter fra Tyrkia og Frankrike viste til at deres land ikke har noen sentralisert jurisdiksjon for håndtering av konvensjonssaker. De framholdt videre at dette medførte at saker tok lang tid i rettsapparatet på grunn av manglende kompetanse i domstolsapparatet. Dommere har også liten eller ingen erfaring fra konvensjonssaker. Ifølge den franske representanten førte manglende kompetanse i rettssystemet delvis til at hver rettsinstans bruker lang tid, og til dels dessuten har feil fokus i sakene. Tendensen er at en barne bortføringssak blir sett som en barnefordelingssak. Dette er en gjennomgående og tidkrevende feil, der domstolen bruker tid på å fremskaffe informasjon fra barnets hjemland om barnets situasjon før bortføringen, fremfor å konkludere hvilket land som er barnets *habitual residents*. Tyrkias representant bekreftet at dette mønsteret stemmer med tyrkisk virkelighet. Vedkommende kunne videre informere om at Tyrkia nå langt på vei har konkludert med at barne bortføringssaker etter Haagkonvensjonen må legges til et mindre antall domstoler, som har og kan bygge kompetanse på feltet.

Spania og Storbritannia har relativ stor grad av sentralisert jurisdiksjon med begrenset antall dommere og domstoler som håndterer konvensjonssakene. Den britiske representanten var klar på at sentraliseringen var det viktigste grepet i omorganisering av feltet. Alle konvensjonssaker i England og Wales håndteres nå i *Higher Courts* i London. Det sikret dommerne økt kompetanse over tid og ga en raskere behandling av sakene.

Politiets veiledningsplikt

Barne bortføringssaker kan registreres som barne bortføring når den gjenværende begjærer anmeldelse av saken. Barne bortføring er straffbart i henhold til § 216 straffeloven av 22.5.1902. Erfaringene fra ambassaden i Ankara er at norsk politi i et flertall av sakene velger å definere barne bortføringssaker som «savnet-person-sak». Erfaringer tilsier videre at gjenværende som oftest tar det for gitt at politianmeldelse av en barne bortføring blir registrert som anmeldelse av et straffbart forhold. IMDi ser at politiets registrering av barne bortføring som straffbart forhold, kan bidra til å eskalere konfliktnivået i saken. Vi vil imidlertid påpeke at politiets valg av form for registrering i alle tilfeller må gjøres kjent for gjenværende.

IMDi vil derfor understreke at det er vesentlig at politiet overholder sin veiledningsplikt i slike saker. Vi støtter arbeidsgruppens forslag om at alle politidistrikt får egen kontaktperson for barnebortføringssaker eller, alternativt, at alle slike saker legges til eksisterende familievoldskoordinatorer. Videre finner IMDi at det er behov for en klargjøring av politiets begrensede bruk av straffelovgivningen i barnebortføringssaker.

Endringer i barnevernloven

IMDi støtter arbeidsgruppens forslag om å ha utreiseforbud (og eventuell straff) knyttet til midlertidig vedtak i akuttsaker eller foreløpig vedtak, jf. § 4-6 og § 4-9 i Barnevernloven.

Derimot deler IMDi ikke uten videre arbeidsgruppens syn på at det er for stor inngripen å forby utreise ved opprettelse av en undersøkelsessak. Integreringsrådgivere ved flere ambassader har erfart at familier ofte rømmer fra barnevernet i Norge. Dermed kan de sette egen familie i en situasjon hvor barna blir utsatt for vold eller blir vitne til vold mellom foreldrene. Begge deler kan innebære systematisk opplæring i bruk av vold. IMDi vil derfor foreslå at barnevernet i enkelte saker, avhengig av sakens alvorlighetsgrad, skal kunne begjære midlertidig utreiseforbud for familien fra undersøkelsessak opprettes.

Andre forslag:

Organisering av barnebortføringssaker

Departementet sier i høringsbrevet at de imøteser andre forslag som kan bidra til å forbedre og effektivisere behandlingen av barnebortføringssaker. I denne sammenheng vil vi tillate oss å spille inn synspunkter på en alternativ organisering av barnebortføringssaker og å problematisere arbeidsgruppens definisjon av barnebortføring.

Økende migrasjon mellom diaspora og opprinnelsesland har lenge ført til et økende antall transnasjonale familieetableringer med dertil hørende skilsmisser og familiekonflikter hvor barn står i sentrum. I konfliktsituasjoner er barnebortføring og trussel om barnebortføring overhengende.

IMDi deler ikke arbeidsgruppens konklusjon med hensyn til en videreføring av delingen mellom konvensjonssaker og ikke-konvensjonssaker. Det er viktig å samle og opprettholde kompetansen på feltet. Begrunnelsen følger i hovedsak de samme linjer som vår argumentasjon for en samlet jurisdiksjon.

Et tilleggsargument for å samle alle barnebortføringssaker under samme tak, er at alle barnebortføringer bør få en tilnærmet lik behandling. Alle barnebortføringssaker, uavhengig av om de forekommer i konvensjonsland eller ikke-konvensjonsland, bør gis høy prioritet og behandles raskt. Barnets situasjon skal ha fokus. Dessuten er det slik at om saker er forskjellige, så følger ulikheten ikke alltid landegrensene. For eksempel finner vi norske «somaliasaker» i og utenfor Haagkonvensjonsland. Økt globalisering kan styrke antagelsen om at flere land etter hvert vil slutte seg til

Haagkonvensjonen (av 1980 og 1996), noe som taler til fordel for en fremtidig samlet organisering av alle barnebortføringssaker.

Et annet spørsmål er hvor en samlet sentralmyndighet bør ligge. IMDi vil her gripe anledningen til å peke på erfaringer med familierelaterte saker fra flere utenriksstasjoner. Disse tilsier at utenriksstjenesten i stor grad blir kontaktet i barnebortføringssaker, ettersom de har et uteapparat som både kan yte konsulær bistand til parter i enkeltsaker, og som er trent i konvensjonsarbeid. Norsk utenriksstjeneste har et døgntilgjengelig krisetjenestetilbud gjennom UD's operative senter. Utenriksstjenesten har etablerte strukturer som enkelt kan ivareta en sentralmyndighetsfunksjon. I tillegg har utenriksstjenesten allerede kontakter og nettverk gjennom politiutsendinger, integreringsrådgivere og andre spesialutsendinger.

IMDi slutter seg til arbeidsgruppens anbefaling om en styrking av UD's konsulærseksjon med hensyn til håndtering av ikke-konvensjonssaker. Ved en eventuell etablering av UD som sentralmyndighet i alle barnebortføringssaker, må denne styrkingen imidlertid ta høyde for å måtte tilføre ytterligere juridisk spisskompetanse på Haagkonvensjonen. Konsulært personell på ambassadene må få grundig opplæring i dette feltet.

Å definere barnebortføring

IMDi finner arbeidsgruppens definisjon av internasjonal barnebortføring for snever. Vi mener det er på høy tid å revurdere innholdet i lys av økt innvandring til Norge, sirkulær migrasjon mellom bosteds- og opprinnelsesland og flere transnasjonale ekteskap. Definisjonen på internasjonal barnebortføring i dag lyder: "En internasjonal barnebortføring innebærer at et barn ved en mer eller mindre dramatisk ytre begivenhet blir rykket opp fra sitt hjem og bort fra en av foreldrene.» IMDi vil hevde at tilgrensende sakstyper og sammensatte saker i grenseland burde hatt en bredere omtale i arbeidsgruppens rapport, blant annet fordi kompetanseområdene er sammenfallende. IMDi sikter her til den gruppen barn som blir ufrivillig etterlatt i foreldrenes hjemland.

I høringsvaret til Haagkonvensjonen av 1996 påpekte IMDi at erfaringer fra arbeidet med «Handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)» kunne vise til en rekke tilfeller der unge etterlates ufrivillig i foreldrenes hjemland. På bakgrunn av økt innvandring fra patriarkalske og mer kollektivistisk orienterte samfunn, er en økning av slike saker ikke usannsynlig. Ofte er det foreldre (en eller begge) som i utgangspunktet etterlater barn hos slekt i opprinnelseslandet, mot barnets vilje. Å bli ufrivillig etterlatt handler om at barnet er blitt bortført fra sitt bosted (*habitual residence*) og frarøvet én eller begge foreldre. Selve handlingen, som må beskrives som en alvorlig begrensning av unges frihet, kan betegnes som «grov omsorgsunndragelse». I flere slike saker er hensynet til barnas medbestemmelsesrett, ikke tatt hensyn til.

Vi mener det er viktig å problematisere barnebortføringsbegrepet, ettersom det i virkeligheten forekommer er rekke overgrep mot barn som grenser opp mot

barnebortføring og som tilsier en nyansering og utvikling på dette feltet. Det bør derfor - etter IMDis syn - vurderes om ikke også ufrivillig etterlatte barn og unge bør falle inn under konvensjonens virkeområde og at lovverket rundt slike saker tydeliggjøres og styrkes.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Ragnhild Nissen-Lie
assisterende strategidirektør

Bjørn Rygh
rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Kopi:
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet