



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 159 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnevernsloven, straffeloven,
passloven og ID-kortloven (utreiseforbud ved
fare for skadelig utenlandsopphold mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6.4.2	Forholdet til menneske-	
				rettighetene	27
2	Bakgrunnen for lovforslagene	7	6.4.3	EØS-rettslige forpliktelser	30
2.1	NOU 2024: 13 <i>Lov og frihet</i>	7	6.4.4	Utformingen av en ny regel	
2.2	Høringen	10		om utreiseforbud	31
3	Nærmere om oppfølgingen av NOU 2024: 13 <i>Lov og frihet</i>	15	7	Straffansvar ved brudd på utreiseforbud	36
			7.1	Gjeldende rett	36
			7.2	Utvalgets forslag	36
			7.3	Høringsinstansenes syn	36
			7.4	Departementets vurdering	37
4	Negativ sosial kontroll, ufrivillig og skadelig utenlandsopphold	16	8	Nektelse og tilbakekall av pass og ID-kort	38
4.1	Begrepsbruk	16	8.1	Gjeldende rett	38
4.2	Omfang	16	8.2	Utvalgets forslag	38
5	Andre lands rett	18	8.3	Høringsinstansenes syn	39
5.1	Danmark	18	8.4	Departementets vurdering	40
5.2	Sverige	18	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	42
5.3	Storbritannia	19	10	Merknader til de enkelte bestemmelsene	43
6	Ny regel om utreiseforbud	21	10.1	Til endringen i passloven	43
6.1	Gjeldende rett	21	10.2	Til endringen i straffeloven	43
6.1.1	Barnevernsloven	21	10.3	Til endringen i ID-kortloven	44
6.1.2	Barneloven	21	10.4	Til endringene i barneverns-	
6.1.3	Passloven	21		loven	44
6.1.4	Likestillings- og diskrimine-				
	ringsloven	22			
6.1.5	Menneskerettslige forpliktelser ...	22			
6.1.6	EØS-retten	24			
6.2	Utvalgets forslag	24			
6.3	Høringsinstansenes syn	25			
6.4	Departementets vurdering	26			
6.4.1	Behovet for en tydelig regel om				
	utreiseforbud i barnevernsloven	26			
				Forslag til lov om endringer i barnevernsloven, straffeloven, passloven og ID-kortloven (utreiseforbud ved fare for skadelig utenlandsopphold mv.)	47



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 159 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnevernsloven, straffeloven, passloven og ID-kortloven (utreiseforbud ved fare for skadelig utenlandsopphold mv.)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 20. juni 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag om utreiseforbud for barn som står i fare for å bli utsatt for skadelig utenlandsopphold. Det overordnede formålet er å forebygge negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Proposisjonen følger opp forslag fra NOU 2024: 13 *Lov og frihet*.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvar for å koordinere den nasjonale innsatsen på fagfeltet negativ sosial kontroll og for samordning på tvers av ulike sektorer. Proposisjonen er utarbeidet med bidrag fra Barne- og familiedepartementet når det gjelder lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven) og Justis- og beredskapsdepartementet når det gjelder lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven), lov 19. juni 1997 om pass (passloven) og lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven).

Forslagene i denne proposisjonen har som sentralt mål å forhindre at barn utsettes for alvorlige og skadelige handlinger i utlandet. Når et

barn først befinner seg i utlandet, er det ofte begrenset hva norske myndigheter kan gjøre for å hjelpe barnet. Et utreiseforbud vil gi barn bedre beskyttelse, styrke deres rettssikkerhet og bidra til å sikre at myndighetene har egnede virkemidler til å forebygge og forhindre skadelige utenlandsopphold.

Det foreslås en bestemmelse i barnevernsloven, ny § 5-13, som gir barneverns- og helsenemnda kompetanse til å fatte vedtak om utreiseforbud for barn som risikerer å bli utsatt for skadelig utenlandsopphold. Vilkaaret for å kunne fatte et slikt vedtak er at det er en nærliggende fare for at barnet vil bli utsatt for mishandling, alvorlig fare for barnets liv eller helse eller annen alvorlig omsorgssvikt i utlandet. Den maksimale varigheten av et vedtak om utreiseforbud er seks måneder, med mulighet for forlengelse.

Det foreslås også en bestemmelse, ny § 4-6, i barnevernsloven som åpner for å kunne fatte vedtak om utreiseforbud i akuttsituasjoner. Det vil

være i situasjoner der det er en nærliggende fare for at barnet umiddelbart blir sendt eller tatt med ut av landet til forhold som nevnt i den nye bestemmelsen om utreiseforbud i § 5-13. I likhet med andre akuttbestemmelser i barnevernsloven kan akuttvedtak om utreiseforbud bare treffes i tilfeller der vedtaket må treffes straks.

For å sikre etterlevelse av utreiseforbudet foreslås det en særlig varslingsplikt for barnevernstjenesten overfor politiet og utlendingsmyndighetene ved vedtak om utreiseforbud. Det foreslås også at utreiseforbud etter barnevernsloven som hovedregel skal være en absolutt hindring for utstedelse av pass og ID-kort til barnet, i likhet med utreiseforbud som følger av andre lover nevnt i passloven § 5 første ledd bokstav b. Dersom det allerede er utstedt pass til barnet, vil dette kunne tilbakekalles på grunn av utreiseforbudet. Det er med på å sikre etterlevelse av utreiseforbudet.

Forslaget inneholder en snever unntakshjemmel fra utreiseforbudet for en konkret reise dersom det er åpenbart at reisen ikke vil medføre fare for barnet. Et eksempel kan være en skoletur hvor barnet vil være sammen med lærere og medelever under hele utenlandsoppholdet. I slike tilfeller foreslås det at passmyndigheten, etter anmodning fra barnevernstjenesten, skal kunne utstede et midlertidig reisedokument med kort

gyldighetstid, slik at barnet kan gjennomføre den konkrete reisen.

En barnevernssak starter som regel med en bekymringsmelding til barnevernstjenesten. For å kunne behandle bekymringsmeldingen er barnevernstjenesten avhengig av et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag om barnet. Dette kan også omfatte taushetsbelagte opplysninger. Det foreslås derfor en endring i barnevernsloven § 13-4 slik at barnevernstjenesten og barneverns- og helsenemnda får myndighet til å pålegge offentlige organer å utlevere taushetsbelagte opplysninger som er nødvendige for å vurdere, forberede og behandle vedtak og akuttvedtak om utreiseforbud.

Det foreslås at straffeloven § 261 utvides til å omfatte brudd på utreiseforbud etter barnevernsloven. Et utreiseforbud har til formål å verne barn mot å bli utsatt for skadelige utenlandsopphold, og brudd på et slikt forbud kan sette barnets grunnleggende interesser i fare. Den allmennpreventive effekten ved en straffetrussel er nødvendig for å sikre at utreiseforbud etterleves. Et slikt forbud vil ellers ha liten reell effekt. Brudd på andre vedtak etter barnevernsloven, herunder vedtak om omsorgsovertakelse og flytteforbud, rammes allerede av straffeloven § 261. Brudd på utreiseforbud bør ikke stå i noen svakere stilling enn slike vedtak.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 NOU 2024: 13 *Lov og frihet*

Regjeringen oppnevnte 3. september 2021 et utvalg, ledet av professor Henriette Sinding Aasen, som skulle utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Mandatet omfatter også problemstillinger knyttet til barn og unge som er utsatt for ufrivillig utenlandsopphold. Utvalget skulle legge fram forslag til endringer i straffeloven eller relevant særlovgivning. Utvalgets mandat ble supplert av daværende statsråd Hadia Tajik i brev 20. desember 2021 og justert 1. desember 2022. Fristen for avlevering av rapporten ble justert til 24. juni 2024.

Det justerte mandatet per 1. desember 2022 lyder slik:

Bakgrunn

Alle mennesker har rett til å leve sine liv i frihet fra negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Denne retten reflekteres både i vårt nasjonale lovverk og i internasjonale konvensjoner som Norge har forpliktet seg til.

Et rettsvern mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse innebærer at utøvere kan bli holdt ansvarlige gjennom straffeforfølgning. Lovregulering og informasjon om lovverk er viktige tiltak for å fremme holdningsendringer. Innsikt i rettigheter og lovverk kan støtte både unge og foreldre i å ta valg som bryter med forventninger fra familien eller miljøet, også når disse befinner seg i utlandet. For en nærmere omtale av begrepene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og relevant lovverk vises det til handlingsplanen Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024).

Retten til frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er blant annet forankret i Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i

nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen) av 2011, som trådte i kraft i Norge 1. november 2017. Konvensjonen gir regler om de sivilrettslige konsekvensene av tvangsekteskap, og den fastslår også at kultur, tradisjon, religion og ære ikke skal være grunner til straffrihet. Konvensjonen forplikter Norge til å avskaffe vold mot kvinner i nære relasjoner og arbeide mot ulike former for vold. Det omfatter alvorlig personforfølgelse, seksuell trakassering og vold, fysisk og psykisk misbruk, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Konvensjonen pålegger partene å kriminalisere disse handlingene.

Vold i nære relasjoner utgjør et omfattende samfunns- og folkehelseproblem. Arbeidet mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er en del av arbeidet mot vold i nære relasjoner, men har siden slutten av 1990-tallet vært løftet ut i egne handlingsplaner og er en viktig del av norsk integreringspolitikk. Begrepet negativ sosial kontroll kan forstås på ulike måter. I handlingsplanen Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024) forstås negativ sosial kontroll som press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og fremtid. Dette gjelder for eksempel den enkeltes selvbestemmelse over egen identitet, kropp og seksualitet, frihet til å velge venner, fritidsaktiviteter, religion, påkledning, utdanning, jobb, kjæreste og ektefelle, og til å be om helsehjelp. I de senere år er det satt søkelys på at negativ sosial kontroll kan forekomme uavhengig av kjønn, religion og livssyn og i ulike befolkningsgrupper. Blant annet kan personer i tros- og livssynssamfunn preget av sterkt indre samhold og med liten kontakt med samfunnet for øvrig oppleve ulike former for kontroll og press. Det er også satt søkelys på at Lhbtqi-personer kan være særlig utsatt.

Norge var tidlig ute med å kriminalisere kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, og de siste årene er det vedtatt flere lovendringer som har styrket rettsvernet til utsatte personer

som ledd i oppfølgingen av regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020). Det er blant annet foretatt innstramminger i ekteskapsloven for å bekjempe barneekteskap, jf. Prop. 135 L (2020–2021) Endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig etter utenlandsk rett mv), jf. Innst. 460 L (2020–2021), Lovvedtak 147 (2020–2021). Videre er straffebestemmelsen om tvangsekteskap i straffeloven § 253 endret slik at den også rammer utenomrettslige tvangsekteskap, og den alminnelige avvergingsplikten i straffeloven § 196 er utvidet til å omfatte § 253 om tvangsekteskap og § 262 andre ledd om ekteskap med barn under 16 år (herunder utenomrettslige ekteskap med barn under 16 år), jf. Prop. 66 L (2019–2020) Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.), jf. Innst. 41 L (2020–2021), jf. lov 5. mars 2021 nr. 6 om endringer i lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff, og Innst. 207 L (2020–2021), jf. lov 4. desember 2020 nr. 135 om endringer i straffeloven mv.

Ovenstående endringer er gjort på bakgrunn av enkeltstående utredninger. Det ble i 2020 også gjennomført en juridisk utredning av begrepet negativ sosial kontroll (Göller 2020). Det har imidlertid ikke vært foretatt noen helhetlig gjennomgang av rettsvernet mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. I handlingsplanen Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024) er det derfor et tiltak om å sette ned et utvalg som skal utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold (tiltak 21).

Det er behov for å utrede om fenomenene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er tilstrekkelig regulert i norsk lov, og om Norge i tilstrekkelig grad oppfyller menneskerettslige forpliktelser på området. Det er også behov for å vurdere om det er nødvendig med lovendringer for å legge til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid om enkelt saker på tvers av etater og tjenester. Begrepet negativ sosial kontroll er fraværende i lover som barnevernloven og utlendingsloven. Det kan bidra til utfordringer i tjenestene som til daglig forvalter egne regelverk. For eksempel kan det være vanskelig å vite når negativ sosial

kontroll utløser meldeplikten til barnevernstjenesten eller tiltak etter barnevernloven. Videre kan det være uklart når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikten eller er straffbar etter straffeloven, når kan det gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven, og når den utgjør et brudd på barnelovens bestemmelser om foreldresansvar og barns medbestemmelsesrett.

Straffeloven har i dag ikke et eget straffebud som eksplisitt forbyr psykisk vold. Psykisk vold kan falle inn under blant annet straffeloven § 253 om tvangsekteskap og straffeloven § 282 om vold i nære relasjoner. Det er grunn til å utrede om personer som rammes av psykisk vold har et godt nok rettsvern og om Norge oppfyller Istanbulkonvensjonens forpliktelse om å kriminalisere psykisk vold. Det bør også utredes om æresmotiv bør inntas som et straffeskjerpene moment i straffeloven. I en dom fra 2019 uttalte Høyesterett at trusler med bakgrunn i æresmotiv må tas på største alvor, og at det gjør seg gjeldende sterke allmennpreventive hensyn. Høyesterett uttalte videre at æresmotiv får særlig betydning i relasjon til straffutmålingen, fordi dette underbygger truslenes alvor, og fordi slike trusler ikke er situasjonsbestemte, men vedvarer over tid.

Ufrivillige utenlandsopphold er også en vedvarende utfordring. Noen barn og unge blir tatt med til utlandet mot sin vilje. Motivene bak slike opphold varierer. Det kan blant annet handle om et ønske om å styrke barnas tilhørighet til foreldrenes kultur og at de skal gå på skole i utlandet. Det kan også handle om å forhindre «fornorsking», eller å få en ungdom ut av et dårlig miljø med rusmiddelbruk og kriminalitet. En utfordring med slike opphold er at barn og unge kan miste tilknytningen til Norge, norskkunnskaper og skolegang. Noen har mistet rettigheter og tilgang til offentlige stønader fordi de er registrert som utflyttet fra Norge. Noen opplever også å bli utsatt for vold, frihetsberøvelse, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Utvalgets mandat

Lovutvalget settes ned for å få utredet de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Det skal avklares om gjeldende regelverk gir et tilstrekkelig godt rettsvern for utsatte, eller om det er behov for endringer/

ytterligere regulering. Utvalget skal komme med konkrete anbefalinger og eventuelle forslag til regelverksendringer.

Utvalget skal også gjennomføre en helhetlig gjennomgang av forholdet mellom norsk lovgivning og internasjonale rettighetsavtaler som Norge er bundet av med betydning for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Lovutvalget skal kartlegge hovedtrekkene av de folkerettslige forpliktelsene på området og vurdere om Norge i tilstrekkelig grad oppfyller menneskerettslige forpliktelser på området, og eventuelt komme med konkrete anbefalinger og forslag til regelverksendringer.

Utvalget skal særlig vurdere:

a) Behovet for begrepsavklaringer og klargjøring av særlovgivning

Et formål med utredningen skal blant annet være å legge til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid på tvers av etater og tjenester. Et tydelig og klart regelverk står sentralt i denne sammenheng. Lovutvalget skal derfor vurdere om begrepet negativ sosial kontroll bør tas inn i relevant regelverk, som barnevernloven, utlendingsloven og straffeloven, herunder om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre:

- når negativ sosial kontroll utløser meldepplikt til barneverntjenesten eller tiltak etter barnevernloven,
- når negativ sosial kontroll utgjør et brudd på barnelovens bestemmelser om foreldreansvar og barns medbestemmelsesrett,
- når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikten eller er straffbar etter straffeloven, og
- når negativ sosial kontroll innebærer at det kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Regler om taushetsplikt oppleves også ofte som en hindring for samarbeid på tvers av ulike etater, uten at det alltid er klart om det er reglene eller manglende kunnskap om dem som er utfordringen.

- Lovutvalget kan vurdere regelverk og problemstillinger knyttet til samarbeid, taushetsplikt og informasjonsutveksling så langt dette er mulig innenfor tidsrammen.

b) Regulering av psykisk vold og æresmotiv

Utvalget skal utrede om personer som rammes av psykisk vold har et godt nok rettsvern

og om Norge i tilstrekkelig grad oppfyller Istanbulkonvensjonens forpliktelse om å kriminalisere psykisk vold. Videre skal utvalget vurdere om æresmotiv bør inntas som et straffeskjerpende moment i straffeloven.

c) Styrking av rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet.

Utvalget skal blant annet vurdere:

- hvilke straffebud som gjelder i slike saker og om det er behov for å tydeliggjøre hjemler i straffeloven som holder foreldre ansvarlige dersom barn sendes på utenlandsopphold mot sin vilje
- hvorvidt/når forberedelser til slike reiser er straffbart
- om utlendingsmyndighetene skal ha samme plikt til å varsle barneverntjenesten ved nektelse eller tilbakekall av utlendingspass eller reisebevis for flyktninger, som passmyndighetene har ved vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass fordi det er grunn til å tro at en mindreårig vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse, jf. § 7a i passloven.
- om passmyndighetenes adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger bør lovfestes i passloven og hvor vid adgangen bør være.
- om unge under 18 år bør få oppnevnt en setteverge dersom de oppholder seg i utlandet mot sin vilje og foreldrene ikke vil hjelpe dem tilbake
- om unge over 18 år bør få fri rettshjelp/advokatbistand dersom de oppholder seg i utlandet mot sin vilje

Utvalget skal avgi sin utredning (NOU) innen 31. januar 2024 [endret til 24. juni 2024, departementets tilføyelse].

Lovutvalget skal i sitt arbeid se hen til annet relevant utredningsarbeid, bl.a. rapporten fra ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje Det var ikke bare ferie fra 2020 og Ingvill Helland Göllers utredning Negativ sosial kontroll – en juridisk utredning fra 2020. Lovutvalget skal også følge opp eventuelle relevante læringspunkter fra utenlandske utredninger.

Lovutvalget kan ta opp spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet med Kunnskapsdepartementet [nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet, vår tilføyelse]. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Dersom lovutvalget foreslår endringer i straffeloven eller relevant særlovgivning, skal det legges frem et konkret lovforslag, i samsvar med utredningsinstruksen punkt 4-1 om utforming av lovforslag og forskrifter og retningslinjene i Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (2000). Lovutvalget skal vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av sine eventuelle forslag. Et vesentlig siktemål med lovarbeidet er å oppnå brukervennlige regler. Lovforslaget bør derfor ha god systematikk og et enkelt og klart språk. Utredningen må utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning fra departementet.

Lovutvalget vil få et eget sekretariat, administrativt tilknyttet Kunnskapsdepartementet, Integreringsavdelingen. Lovutvalget kan ved behov innhente faglig støtte og innspill underveis, blant annet fra ressurs- og kompetansemiljøer og relevante offentlige organer. Lovutvalget kan herunder innhente innspill til brukervennlig utforming av et eventuelt lovforslag fra Språkrådet. Lovutvalget kan ved behov innhente kommunekompetanse i utredningen av om det er nødvendig med lovendringer for å legge til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid på tvers av etater og tjenester. Lovutvalget vurderer selv om det er behov for en referansegruppe som skal bistå lovutvalget med innspill.

Supplerende mandat

Det supplerende mandatet 20. desember 2021 fra daværende statsråd Hadia Tajik lyder slik:

Eg viser til mandat av 3. september 2021 for lovutval som skal greia ut dei samla juridiske problemstillingane i saker som gjeld negativ sosial kontroll, æresrelatert vald, tvangsekteskap, kjønnslemlesting og psykisk vald.

I Hurdalsplattforma av 13. oktober 2021 går det fram at regjeringa vil:

- Fremme forslag om endringer i straffeloven § 282 (familievold) og § 283 (grov familievold) slik at disse er bedre tilpasset særtrekk ved æresvoldssaker, og sikrer at det totale kontrollregimet offeret har blitt utsatt for kan tillegges vekt i vurderingen av straffespørsmålet.
- Vurdere om tvangsekteskap og æreskontroll på tvers av landegrenser under gitte omstendigheter skal kunne anses som

organisert kriminalitet og/eller menneskehandel.

- Eg ber utvalet greia ut desse punkta særskilt, då dei har ei naturleg samanheng med mandatet utvalet allereie har, og vurdere om det er behov for endringar i straffelova.

Endringen i opprinnelig mandat

I det opprinnelige mandatet 3. september 2021 lød bokstav a som følger:

a) Behovet for begrepsavklaringer og klargjøring av særlovgivning

Regelverket skal gjennomgås for å vurdere om det er behov for lovendringer som kan legge til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid på tvers av etater og tjenester. Begrepet negativ sosial kontroll er for eksempel fraværende i lover som barnevernloven og utlendingsloven. Det bidrar som nevnt over til utfordringer i tjenestene som til daglig forvalter egne regelverk.

Regler om taushetsplikt oppleves også ofte som en hindring for samarbeid på tvers av ulike etater, uten at det alltid er klart om det er reglene eller manglende kunnskap om dem som er utfordringen. Utvalget skal videre vurdere om det er behov for å klargjøre forholdet mellom forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt og særlovgivningen som nevnt. Utvalget skal også vurdere om det er mulig å oppnå større grad av samordning med personopplysningslovens regler.

Utvalget sendte 6. september 2022 brev til departementet med et ønske om en nærmere presisering av innholdet i mandatets bokstav a første avsnitt og en avgrensning av andre avsnitt. Se teksten i bokstav a i justert mandat 1. desember 2022.

Utredningen, NOU 2024: 13 *Lov og frihet*, ble avlevert til regjeringen 24. juni 2024, og deretter sendt på alminnelig høring.

2.2 Høringen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, i samråd med Barne- og familiedepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet, sendte NOU 2024: 13 *Lov og frihet* på høring 28. juni 2024. Høringsfristen ble satt til 28. oktober 2024.

Utredningen ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidstilsynet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barne-, ungdoms- og familieetaten
Barneombudet
Datatilsynet
Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (KRIPOS)
Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomiske kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (NAST)
De nasjonale forskningsetiske komiteene
Digitaliseringsdirektoratet
Direktorat for forvaltning og økonomistyring
Direktorat for høyere utdanning og kompetanse
Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap
Direktorat for utviklingssamarbeid – Norad
Diskrimineringsnemnda
Distriktssenteret
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemnda for voldsofre
Etterretningstjenesten
Folkehelseinstituttet
Forsvaret
Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker
Generaladvokaten
Helseforetakene
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Konfliktrådet
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Longyearbyen lokalstyre
Medietilsynet
Nasjonalbiblioteket
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning
Norges forskningsråd

Norges institusjon for menneskerettigheter
Norsk pasientskadeerstatning
Pasient- og brukerombudet
Personvernemnda
Politidirektoratet
Politidistriktene
Politiets sikkerhetstjeneste
Politiets utlendingsenhet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Sametinget
Sekretariatet for konfliktrådene
Sivil klareringsmyndighet
Sivilombudet
Språkrådet
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens barnehus
Statens helsetilsyn
Statens sivilrettsforvaltning
Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten
Statistisk sentralbyrå
Statped
Statsadvokatembetene
Statsforvalterne
Statsforvalternes fellestjenester
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Sysselmasteren på Svalbard
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Tolletaten
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets høyskole
Politihøgskolen
Universitetene og høyskolene

Fylkeskommunene
Fylkeskommunale ungdomsråd
Kommunene
Kommunale ungdomsråd

Advokatforeningen
Akademikerne
Alternativ til Vold
Amnesty International Norge
Antirasistisk senter
Arbeiderpartiet
Bydelsmødre Norge
Care Norge
Caritas Norge
Den norske Dommerforening

Den norske Helsingforskomité	Landsforening for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner
Den norske kirke	Landsforeningen for voldsofre
Den Norske Turistforening	Landsforeningen mot seksuelle overgrep
Det Europeiske Wergelandsenteret	Landsgruppen av helsesykepleiere NSF
Det Jødiske Samfunn i Trondheim	Landsorganisasjonen i Norge
Det Mosaiske Trossamfund i Oslo	Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
Dialogforum Østfold	Legeforeningen
DIXI – ressurscenter i Oslo	Likestilling, Integrering, Mangfold
Elevorganisasjonen	Likestillingssenteret KUN
Fagforbundet	Mannsforum
Faktisk.no	Mediebedriftenes landsforening
Falstadsenteret	Menneskerettsalliansen
Flyktninghjelpen	Mental Helse Ungdom
FN-samarbeidet i Norge	Miljøpartiet De grønne
Folkehøyskolerådet	Minotenk – Minoritetspolitisk tenketank
Forbundet for transpersoner i Norge	Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk
Foreldreutvalget for barnehager	Muslimsk Dialognettverk
Foreldreutvalget for grunnopplæring	Nansen Fredssenter
Forening for kjønnsforskning i Norge	Narviksenteret
Forening Mot Psykisk Vold	Nasjonalt fagskoleråd
Forskningssiftelsen FAFO	Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
Frelsesarmeen	Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Fremskrittspartiet	Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
FRI – Forening for kjønns- og seksualmangfold	Norges Frivilligsentraler
Fritt ord	Norges handikapforbund
Frivilligheten Norge	Norges Juristforbund
Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter	Norges Kristne Råd
Gatejuristen	Norges kvinne- og familieforbund
Hjelp Meg Stoppe Volden	Norges kvinnelobby
Hjelpekilden	Norges Politilederslag
HL-senteret	Norges Røde Kors
Hovedorganisasjonen Virke	Norid
Human Rights Service	Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Høyre	Norsk Barnevernsamband
ICJ-Norge	Norsk Folkehjelp
Innvandrerne landsorganisasjon	Norsk forening for kriminalreform
Institutt for fredsforskning	Norsk helsenett AS
Institutt for samfunnsforskning	Norsk Innvandrersforum
Internasjonal helse- og sosialgruppe	Norsk kulturråd
Islamsk Råd Norge	Norsk kvinnesaksforening
Juridisk rådgivning for kvinner	Norsk lektorlag
JussBuss	Norsk organisasjon for asylsøkere
Jussformidlingen i Bergen	Norsk presseforbund
Jusshjelpa i Nord-Norge	Norsk psykiatrisk forening
Kirkelig Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep	Norsk redaktørforening
Kirkens Bymisjon	Norsk Rettsmedisinsk Forening
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon	Norsk senter for barneforskning
Krisesentersekretariatet	Norsk senter for menneskerettigheter
Kristelig folkeparti	Norsk senter for utvekslingssamarbeid
Kristent Interkulturelt Arbeid	Norsk Tollerforbund
KUN Senter for kunnskap og likestilling	Norsk utenrikspolitisk institutt
Kunnskapssektorens tjenesteleverandør – Sikt	Norske kvinnelige akademikere
Kvenlandsforbundet	

Norske Kvinners Sanitetsforening
 Nye SOS Rasisme
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Organisasjonen for barnevernsforeldre
 Organisasjonen for Private Barneverntiltak
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 Oslo Queer
 Parat
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 Psykologforeningen
 Raftostiftelsen
 Redd Barna
 REFORM ressurscenter for menn
 Regionale ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
 Ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Rettspolitisk forening
 Rødt
 Salam
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn
 Samenes Folkeforbund
 Samisk høyskole
 Samora
 Seksualpolitisk nettverk for ungdom
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Senter for kvinne- og kjønnsforskning
 Senter for seksuelt misbrukte menn
 Senterpartiet
 Sex og Politikk
 Simula Research Laboratory
 Skeiv ungdom for mangfold mot diskriminering
 Skeiv verden
 Skolelederforbundet
 Skolenes Landsforbund
 Sosialistisk Venstreparti
 Spillhuset.com
 Statsadvokatenes forening
 Stiftelsen 10. august
 Stiftelsen Arkivet
 Stiftelsen Fargespill
 Stiftelsen Fellesskap mot seksuelle overgrep
 Stine Sofie Stiftelse
 Stopp Diskrimineringen
 Stopp hatprat
 Straffedes organisasjon i Norge
 Støttesenter mot Incest og seksuelle overgrep
 Støttesentrene for kriminalitetsutsatte
 Taternes landsforening
 UNICEF-komiteen i Norge
 UNIO
 Universitets- og høyskolerådet
 Universitetssenteret på Svalbard
 Utdanningsforbundet
 Utrop

Venstre
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

 Departementet har mottatt uttalelse med merknader til forslagene fra følgende høringsinstanser:

 Utenriksdepartementet

 Borgarting lagmannsrett
 Norges høyesterett

 Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Barneverns- og helsenemnda
 Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (KRIPOS)
 Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
 Helsedirektoratet
 Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter
 Innlandet politidistrikt
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Ligestillings- og diskrimineringsombudet
 Møre og Romsdal politidistrikt
 Nordland politidistrikt
 Norges institusjon for menneskerettigheter
 Oslo politidistrikt
 Oslo statsadvokatembeter
 Politidirektoratet
 Politihøgskolen
 Politiets utlendingsenhet
 Riksadvokaten
 Statsforvalteren i Innlandet
 Statens sivilrettsforvaltning
 Trøndelag statsadvokatembeter
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda

 Arendal kommune
 Akershus fylkeskommune
 Bergen kommune
 Bærum kommune
 Fredrikstad kommune
 Innlandet fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Oslo kommune
 Sarpsborg kommune
 Skien kommune
 Trondheim kommune

 Advokatfirmaet Salomon Johansen
 Advokatforeningen
 Caritas Norge
 Universitetet i Stavanger, Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Flerkulturelt råd i Akershus fylkeskommune
Helsesykepleierne NSF
Hjelp meg stoppe volden
Hjelpekilden Norge
Human-Etisk Forbund
Islamsk Råd Norge
Juridisk rådgivning for kvinner
Kirkerådet
Kontoret for fri rettshjelp
Kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
LIM (likestilling, integrering og mangfold)
Mental Helse
MiRA-senteret
Muslimsk Dialognettverk
Norsk organisasjon for asylsøkere
Norges Kristne Råd
Norges Kvinnelobby
Norsk kvinnesaksforening
Norsk psykiatrisk forening
Norske Kvinners Sanitetsforening
Utvalget for flerkulturelle minoriteter,
Oslo kommune
OsloMet
Person som ikke har oppgitt navn (1)
Person som ikke har oppgitt navn (2)
PolyNorge
Reform – ressurscenter for menn

Ressurssenter om vold, traumatisk stress og
selvmordsforebygging, vest
ROSA Krisesentersekretariatet
Røde Kors
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
Stovner Arbeiderparti
Tusmo Association
Utdanningsforbundet

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke
har merknader eller ikke finner grunn til å avgi
høringsuttalelse:

Departementenes sikkerhets- og service-
organisasjon
Diskrimineringsnemnda
Forsvarsdepartementet
Pilar – Kompetansetjenesten for psykisk helse og
barnevern
Språkrådet
Statistisk sentralbyrå
Østfold fylkeskommune

Høringsinstansenes synspunkter omtales i for-
bindelse med behandlingen av de enkelte for-
slagene nedenfor.

3 Nærmere om oppfølgingen av NOU 2024: 13 *Lov og frihet*

Departementet følger i denne proposisjonen opp enkelte forslag i NOU 2024: 13 *Lov og frihet*. I tråd med mandatet som ble fastsatt ved oppnevning i 2021, se punkt 2.1, har lovutvalget foretatt en grundig og bred vurdering av gjeldende lovgivning for å avklare om regelverket gir et godt nok rettslig vern for barn, unge og voksne som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresmotivert vold mv.

Utredningen inneholder vurderinger av sentrale fenomener og mer enn 60 anbefalte endringer i regelverket der utvalget selv mente det var behov. Utvalget foreslår blant annet:

- viktige avklaringer av sentrale begreper som negativ sosial kontroll, æresmotivert vold og ufrivillig og skadelig utenlandsopphold.
- endringer i straffeloven, blant annet at æresmotiv synliggjøres som en straffeskjerpende omstendighet, at bestemmelsene om mishandling i nære relasjoner gjøres bedre tilpasset særtrekk i æresvoldssaker.
- en strengere og mer omfattende bestemmelse om barneekteskap og at tvangsekteskap og barneekteskap inntas som utnyttelsesformål i bestemmelsen om menneskehandel.
- tiltak og reguleringer i barneloven og barnevernsloven, blant annet at det skal legges vekt på om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket når det vurderes om det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt.
- en «tiltaks pakke» mot ufrivillig og skadelig utenlandsopphold med om lag 20 forslag til regelverksendringer.

Departementet har i denne proposisjonen prioritert de av lovutvalgets forslag som omhandler forslag om utreiseforbud for barn som står i fare for å bli utsatt for skadelige utenlandsopphold og

enkelte tilgrensende forslag. Dette er sentrale forslag i det utvalget har omtalt som en «tiltaks pakke mot ufrivillig og skadelig utenlandsopphold». Utvalgets tiltaks pakke består i tillegg av forslag om et eget straffebud som rammer personer med foreldreansvar som sender eller tar med et barn til et skadelig utenlandsopphold, en tydelig meldepikt til barnevernstjenesten ved skadelig utenlandsopphold, at ordningen med oppholdstillatelse til personer som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje utvides til også å omfatte barn og unge på visse vilkår, fri rettshjelp til barn og unge på ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold, utvide og tydeliggjøre barnevernstjenestens ansvar for barn i utlandet og ettervern for risiko-utsatte barn. Disse forslagene følges ikke opp i denne proposisjonen.

Departementet vil, sammen med andre berørte departement, vurdere utvalgets øvrige forslag og høringsinnspillene grundig, og komme tilbake med eventuelle forslag til lovendringer senere.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også igangsatt en prosess i samarbeid med Utenriksdepartementet, med sikte på å vurdere utvalgets forslag om å forskriftsfeste ordning for dekning av utgifter til hjemreise til personer som befinner seg i utlandet og har blitt utsatt for, eller står i fare for å bli utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, se NOU kapittel 29 s. 364.

Kunnskapsdepartementet har videre, i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, igangsatt en prosess med sikte på å vurdere utvalgets forslag om inntak til videregående opplæring for elever som kommer tilbake til Norge etter ufrivillig utenlandsopphold og søker etter søknadsfristene, se NOU punkt 34.4.2, s. 424.

4 Negativ sosial kontroll, ufrivillig og skadelig utenlandsopphold

4.1 Begrepsbruk

Denne proposisjonen legger til grunn begrepsbruken som brukes i NOU 2024: 13 *Lov og frihet*, se blant annet utredningen punkt 2.1 s. 29. Sentrale begreper fra NOUen som brukes i denne proposisjonen er negativ sosial kontroll, ufrivillig utenlandsopphold og skadelig utenlandsopphold.

Negativ sosial kontroll brukes i denne proposisjonen som en samlebetegnelse som omfatter bruk av press, oppsyn, trusler, tvang eller annet som systematisk begrenser en person i sin livsutfoldelse, eller gjentatte ganger hindrer personen i å ta selvstendige valg om eget liv og framtid. I vurderingen av om et handlingsmønster utgjør negativ sosial kontroll, skal det tas hensyn til den kontrollerte personens alder og utvikling og prinsippet om hensynet til barnets beste. Kontrollen kan ha til hensikt å sikre at personen lever i tråd med familiens eller gruppens normer, blant annet for å bevare eller gjenopprette ære eller anseelse.

Ufrivillig utenlandsopphold er en alvorlig form for negativ sosial kontroll og innebærer å bli sendt, tatt med til, eller etterlatt i utlandet mot sin vilje. Ufrivillig utenlandsopphold omfatter tilfeller der barn oppholder seg i utlandet i strid med hva foreldrene har rett til å bestemme i kraft av sitt foreldreansvar etter lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven) kapittel 5. Ufrivillig utenlandsopphold er et videre begrep enn skadelig utenlandsopphold, og kan for eksempel omfatte tilfeller der et barn har reist til utlandet sammen med en forelder med foreldreansvar, og barnet blir fratatt reisedokument og etterlatt i utlandet mot sin vilje.

Skadelig utenlandsopphold omfatter tilfeller der barn risikerer, eller er utsatt for, alvorlige og skadelige handlinger mens de er i utlandet, for eksempel tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold og mishandling eller andre former for alvorlig omsorgssvikt. Et utenlandsopphold kan være ufrivillig uten at barnet er utsatt for slike handlinger. Se for øvrig punkt 6.2 om hvilke konkrete tilfeller utvalget vurderer bør omfattes av skadelig utenlandsopphold.

4.2 Omfang

De siste årene har ufrivillig og skadelig utenlandsopphold fått økt oppmerksomhet.

I NOU 2024: 13 *Lov og frihet* punkt 3.8.3 s. 72 flg., uttaler utvalget at årsaker til at barn og unge sendes på ufrivillige eller skadelige utenlandsopphold ofte er sammensatte og at motivene varierer. Det kan blant annet være ønske om å gjenopprette familiens ære, utføre tvangsekteskap, å forhindre «fornorsking» eller, få ungdom ut av et miljø med rusmiddelbruk. Det kan også være manglende tilitt til offentlige institusjoner og hjelpeapparat, foreldretvist eller vanskelig livssituasjon i Norge.

Ufrivillige og skadelige utenlandsopphold kan føre til at personer, og spesielt barn og unge, kan miste tilknytningen sin til Norge, norskkunnskaper, skolegang og tilgang til offentlige stønader. Oppholdene er også knyttet til bekymringer for vold, frihetsberøvelse, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Omfanget av saker som gjelder ufrivillig og skadelig utenlandsopphold er usikkert og det er grunn til å tro at det er mørketall. I en spørreundersøkelse fra 2021 oppgir 13 prosent av elever i videregående skole med innvandrerbakgrunn at de er redde for å bli etterlatt i utlandet mot sin vilje. Av disse svarte syv prosent at de har blitt truet med dette (Proba 2021).

I årsrapporten for 2024 fra de særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, publisert på Integrerings- og mangfoldsdirektoratets hjemmeside 24. april 2025, fremgår det:

I 2024 ga Kompetanseteamet råd og veiledning i 1402 enkeltsaker, mangfoldsrådgiverne ga veiledning og oppfølging i 1031 enkeltsaker og spesialutsendingene for integreringssaker ga veiledning eller annen bistand i 310 enkeltsaker. Som for tidligere år, utgjorde hovedbekymringene «negativ sosial kontroll», «trusler og vold» og «ufrivillig opphold i utlandet» en stor andel av sakene til alle de særskilte tjenestene, mens bekymring knyttet til «tvangsekte-

skap», «kjønnslemlestelse» og «barneekteskap» utgjorde en mindre andel av sakene.

Hvilke saker de ulike særskilte tjenestene jobber mest med, og hvem som tar kontakt for råd og veiledning, henger sammen med tjenestenes innretning, mandat og hovedmålgrupper. De største bekymringskategoriene fordeler seg relativt ulikt for de tre særskilte tjenestene. Spesialutsendingene for integreringssaker har størst andel saker som omhandler «ufrivillig opphold i utlandet», mens mangfoldsrådgivere har flest saker med hovedbekymring «negativ sosial kontroll». Kompetanseteamet har en

bredere fordeling av ulike hovedbekymringer i sakene, men skiller seg ut ved at en høy andel av sakene de veileder i gjelder hovedbekymringskategoriene «trusler og vold» og «tvangsekteskap». Både Kompetanseteamet og mangfoldsrådgiverne har hatt en stor økning i antall saker med hovedbekymringen «frykt for ufrivillig opphold i utlandet» i 2024. Økningen kan handle om et økt fokus på tematikken, som igjen kan gjøre at flere saker der det er bekymring avdekkes og at flere unge selv søker hjelp.

5 Andre lands rett

Omtalen i dette punktet er tatt fra NOU 2024: 13 *Lov og frihet* punkt 27.3.

5.1 Danmark

Barnets lov regulerer det danske barnevernet. Loven har ingen regler som åpner for å ilegge utreiseforbud for barn og unge.

Etter den danske passloven § 2 stk. 1 nr. 5 kan politiet nekte å utstede pass eller inndra et allerede utstedt pass når «der er grund til at antage, at det pågældende barn ellers vil blive sendt til udlandet til forhold, der bringer den pågældendes sundhed eller udvikling i alvorlig fare». Etter § 2 stk. 1 nr. 6 kan pass nektes utstedt eller inndras når «der er grund til at antage, at det pågældende barn ellers vil blive sendt til udlandet for at indgå ægteskab eller for at indgå i en religiøs vielse uden borgerlig gyldighed eller i et andet ægteskabslignende forhold». Et vedtak om nektelse eller tilbakekall etter disse alternativene kan etter stk. 2 ikke ha lengre varighet enn ett år, men kan forlenges med inntil ett år om gangen. Vedtaket kan bare gjelde fram til barnet fyller 18 år. Det er gitt tilsvarende regler for å nekte å utstede reiseligitimasjon til mindreårige utlendinger i udlændingeloven § 39 a stk. 3 nr. 5 og stk. 8.

Den danske straffeloven § 215 a fastsetter straff for foreldre som sender barn til utlandet til forhold som medfører alvorlig fare for liv eller helse.

5.2 Sverige

Den 1. juli 2020 innførte Sverige et sivilrettslig utreiseforbud i saker om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i lag (1990:52) med særskilda bestemmelser om vård av unga (LVU). Hovedregelen om utreiseforbud finnes i LVU 31 a §:

Om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas,

ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).

Etter bestemmelsen skal det vedtas utreiseforbud når det er risiko for at et barn tas med til utlandet eller forlater Sverige med sikte på å inngå ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse eller bli kjønnslemlestet. Ifølge forarbeidene er regelen i tråd med retten til å forlate sitt eget land etter Den europeiske menneskerettskonvensjon, tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2.

Kravet til *påtaglig risk* innebærer at det må foreligge konkrete omstendigheter som tilsier at det er en risiko for at barnet føres utenlands eller forlater Sverige for å inngå ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse eller for å bli kjønnslemlestet. Det stilles ikke krav om sannsynlighetsovervekt, men det er heller ikke tilstrekkelig med en subjektiv antakelse om at det er en risiko for at barnet føres utenlands eller forlater Sverige for å inngå ekteskap eller en ekteskapslignende forbindelse eller for å bli kjønnslemlestet. Det er heller ikke nok med en ubetydelig, uklar eller fjern risiko.

Et vedtak om utreiseforbud treffes av forvaltningsdomstolen etter søknad fra socialnämnden i kommunen, jf. LVU 31 b §. Dette er samme ordning som for andre tvangstiltak etter LVU. Socialnämnden har også rett til å treffe vedtak om midlertidig reiseforbud der det ikke er tid til å avvente rettens beslutning, jf. LVU 31 d §. Beslutning om midlertidig reiseforbud skal bringes inn for retten innen én uke fra beslutningen ble truffet, jf. 31 e §. Socialnämnden skal innen seks måneder fra beslutning om utreiseforbud ble truffet, vurdere om det skal opphøre, jf. 31 c §. Spørsmålet skal vurderes fortløpende innen seks måneder fra forrige vurdering.

Etter 31 i § kan socialnämnden gjøre unntak fra forbudet for en enkeltreise, dersom den konkrete reisen ikke innebærer noen risiko for at barnet føres ut av Sverige for å inngå ekteskap eller bli kjønnslemlestet.

Brudd på utreiseforbud kan etter LVU 45 § straffes med fengsel i inntil to år. Straffebudet er ikke begrenset til noen bestemt personkrets.

Søknad om pass skal avslås dersom søkeren er underlagt et utreiseforbud etter 31 a § eller 31 d § i lag (1990:52) med særskilda bestemmelser om vård av unga, jf. passlagen (1978:302) 7 a §. Dersom pass allerede er utstedt skal passet tilbakekalles i de samme tilfellene, jf. passlagen 12 § nr. 10. [Tekst i dette avsnittet er lagt inn av departementet som erstatning for følgende uriktig omtale fra utvalget i punkt 27.3.2 s. 338: Dersom et barn ilegges utreiseforbud, kan barnets svenske pass tilbakekalles, jf. passlagen (1978:302) 7 a §. Loven åpner ikke for å nekte eller tilbakekalle pass til barn dersom det ikke er truffet vedtak om utreiseforbud. Det er heller ikke gitt regler om beslag eller andre måter å forhindre at et utenlandsk pass benyttes til utreise, for eksempel der barnet har dobbelt statsborgerskap.]

Ifølge utredningen Ds 2022:9 *Ett utvidgat utreiseforbud for barn* var det i årene 2020 og 2021 totalt 43 saker om utreiseforbud for forvaltningsdomstolen. Av disse ble 33 utreiseforbud ilagt for totalt 35 barn. Alle de ilagte utreiseforbudene gjaldt jenter. De fleste avgjørelsene gjaldt risiko for tvangsekteskap. I de fleste sakene var det også andre barnevernstiltak som ble prøvd for forvaltningsdomstolen samtidig, men det finnes også eksempler på at utreiseforbud var det eneste tiltaket.

Den svenske regjeringen har nylig fremmet et lovforslag om å utvide mulighetene for å illegge utreiseforbud etter LVU 31 a §. Etter forslaget skal det også kunne ilegges utreiseforbud dersom det er *påtaglig risiko* for at barnets helse eller utvikling skades på grunn av nærmere bestemte omstendigheter. Det kan dreie seg om risiko for fysisk eller psykisk mishandling, utilbørlig utnyttelse, omsorgssvikt eller andre forhold i bomiljøet. Det kan også dreie seg om den unges misbruk av vanedannende stoffer, kriminell aktivitet eller annen sosialt nedbrytende atferd. Forslaget skal etter planen tre i kraft 1. juni 2024, og lyder:

Ett utreseförbud ska meddelas för den som är under 18 år, om det finns en påtaglig risk för att

1. han eller hon förs utomlands eller lämnar Sverige, och
2. hans eller hennes hälsa eller utveckling skadas under utlandsvistelsen på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i boendemiljön, eller eget missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Ett utreseförbud ska också meddelas om det finns en påtaglig risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse.

Den svenske regjeringen legger til grunn at et utreiseforbud er et mindre inngripende tiltak enn omsorgsovertakelse. Barnets samtykke til reisen skal ikke være til hinder for at det ilegges et utreiseforbud. Videre anser den svenske regjeringen at et utreiseforbud som skulle bygge på at barnet motsetter seg en utenlandsreise innebærer risiko for at tiltaket blir virkningsløst. Det kan være vanskelig for barn på generelt grunnlag å motsette seg foreldrenes vilje, men spesielt i familier der det finnes en æresrelatert kontekst eller som på annet sett er kontrollerende.

5.3 Storbritannia

England og Wales innførte i 2008 en sivilrettslig ordning med beskyttende kjennelser for å forhindre tvangsekteskap, såkalte Forced marriage protection orders (FMPO). Kjennelsen avsies av en særdomstol (familiedomstol). Ordningen gjelder for både barn og voksne. FMPO ble opprinnelig etablert som et alternativ til kriminalisering av tvangsekteskap. Tvangsekteskap ble kriminalisert i 2014 som en følge av at Storbritannia sluttet seg til Istanbul-konvensjonen.

FMPO er regulert i Family Law Act 1996 del 4A. Loven regulerer ikke nærmere hva kjennelsen kan inneholde, ut over at den kan inneholde forbud, restriksjoner, krav eller andre vilkår som retten mener er passende for formålet med kjennelsen (paragraf 63B nr. 1). Vilkårene kan omfatte handlinger utenfor England og Wales, i tillegg til eller i stedet for handlinger i disse landene. Vilkårene kan gjelde ikke bare de som selv står for tvangen, men også personer som er eller kan bli involvert på andre måter.

Eksempler på vilkår som er ilagt er forbud mot å ta noen ut av landet, påbud om å levere inn pass, reisedokumenter, identitetspapirer, fødselsattest og lignende til oppbevaring hos offentlige myndigheter og forbud mot å utstede nytt pass. En kjennelse kan også innebære et påbud om å returnere en person tilbake til England eller Wales. Kjennelsen kan også inneholde begrensninger for ekteskapsinngåelse, for eksempel at det må meldes fra til myndigheter i forkant av forlovelse eller inngåelse av ekteskap, eller et forbud rettet mot foreldre mot at en ung-

dom inngår ekteskap, uavhengig om tvang er involvert.

Kjennelsen kan gis for en bestemt tidsperiode eller inntil den endres eller oppheves, jf. paragraf 63F. Brudd på en FMPO er straffbart og har en strafferamme på inntil fem år.

Ordningen er lite brukt i praksis, selv om antallet kjennelser har økt jevnt siden innføringen av tiltaket. I 2018 ble det ilagt 324 FMPO-er.

En lignende ordning med beskyttende kjennelser finnes for kjønnslemlestelse, såkalt Female genital mutilation protection order (FGMPO). Ordningen er regulert i Female Genital Mutilation Act 2003 Schedule 2 del 1 (England og Wales) og del 2 (Nord-Irland). Reglene tilsvarer i stor grad reglene for FMPO. Ordningen er aktuell både for jenter og voksne kvinner.

6 Ny regel om utreiseforbud

6.1 Gjeldende rett

6.1.1 Barnevernsloven

Barnevernsloven inneholder ingen bestemmelser som gir barnevernstjenesten kompetanse til å beslutte utreiseforbud. Enkelte barnevernstiltak kan i praksis likevel forhindre utreise.

Barnevernsloven § 5-6 fastslår at det ikke er tillatt å ta med barnet utenfor Norge uten samtykke fra barnevernstjenesten når det er truffet vedtak etter § 4-2 om akutt omsorgsovertakelse, § 4-3 om midlertidig flytteforbud, § 4-4 om akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon og § 4-5 om akuttvedtak om plassering i institusjon. Det samme gjelder når det er truffet vedtak etter § 5-1 om omsorgsovertakelse, § 6-2 om plassering i barnevernsinstitusjon og § 6-3 om plassering i fosterhjem med særlige forutsetninger eller i institusjoner med hjem, eller når en begjæring om et slikt tiltak er sendt til barneverns- og helsenemnda. Formålet med bestemmelsen er å forhindre barnebortføring i tilfeller hvor det er vedtatt eller begjært at barnet skal bo utenfor hjemmet.

Barnevernsloven § 1-2 tredje ledd annet punktum pålegger barnevernstjenesten en plikt til å tilby foreldre i Norge hjelpetiltak selv om barnet oppholder seg i en annen stat, forutsatt at vilkårene for hjelpetiltak etter § 3-1 er oppfylt. Det kan også treffes vedtak om pålegg om hjelpetiltak etter § 3-4. Formålet med bestemmelsene er å gi bedre beskyttelse og støtte til barn som midlertidig oppholder seg i en annen stat mot sin vilje. Bestemmelsene er særlig relevante i tilfeller der barn utsettes for tvang eller negativ sosial kontroll.

6.1.2 Barneloven

Foreldre som har foreldreansvar, har beslutningsmyndighet over barnets personlige forhold, jf. barneloven § 30 første ledd. Innholdet i foreldreansvaret omfatter også en plikt til å sørge for at barnet ikke blir utsatt for vold eller på annet vis blir behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare, jf. tredje ledd. Foreldrene har også en plikt til å høre

barnets mening før de tar avgjørelser om barnets personlige forhold, jf. § 31.

Foreldrenes myndighet til å ta avgjørelser om flytting av barn til utlandet, beslutninger om kortere utenlandsreiser, og utenlandsopphold utover kortere utenlandsreiser, er regulert i §§ 40 og 41. Ved felles foreldreansvar skal begge foreldrene som hovedregel samtykke til at barnet flytter eller reiser ut av landet. Dette gjelder imidlertid ikke kortere utenlandsreiser, jf. § 41 første ledd første punktum. For slike reiser er det tilstrekkelig at én av de med foreldreansvar samtykker til at barnet reiser eller at forelderen reiser sammen med barnet. En forelder uten foreldreansvar kan ikke reise ut av landet med barnet uten samtykke fra den som har foreldreansvaret. Retten kan likevel etter krav fra den som vil reise, gi samtykke til utenlandsreise med barnet når det er åpenbart at barnet vil komme tilbake. Barn som har fylt 12 år må samtykke til en avgjørelse om å reise på utenlandsreise eller flytte til utlandet uten en forelder med foreldreansvar.

Etter § 41 første ledd kan retten etter begjæring fra en av foreldrene beslutte utreiseforbud ved kjennelse når det er uvisst om barnet vil komme tilbake fra utenlandsturen. Bestemmelsen gjelder ved felles foreldreansvar, og er knyttet til risikoen for bortføring av barnet. Politiet kan beslutte midlertidig utreiseforbud i saker som haster så mye at retten ikke rekker å behandle saken. Politiets utreiseforbud faller bort dersom saken ikke bringes inn for retten innen rimelig tid.

6.1.3 Passloven

Passloven gir i noen grad vern mot skadelige utenlandsopphold for barn, ved å ha bestemmelser som åpner for å tilbakekalle eller nekte barnet norsk pass. Vurderingstemaet er om det foreligger grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet, eller forhold som kan medføre fare for liv eller helse, jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav g. Bevisskravet «grunn til å tro» innebærer ikke krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt, og adgangen til å benytte denne bestemmelsen er dermed noe utvidet. Imidlertid

må vurderingen være forankret i konkrete holdpunkter i saken. Dette er en kan-bestemmelse, og gir passmyndigheten et visst skjønn i vurderingen av om pass skal nektes. Norske statsborgeres rett til pass står imidlertid sterkt, og passnektelse og tilbakekallelse krever derfor tungtveiende hensyn, jf. § 5 fjerde ledd. Det må foretas en forholdsmessighetsvurdering.

Passloven § 4 første ledd regulerer barnevernstjenestens samtykkekompetanse ved utstedelse av pass til barn som omfattes av barnevernsloven § 5-6. Pass kan tilbakekalles dersom nødvendig samtykke fra barnevernstjenesten ikke foreligger, jf. § 7 første ledd bokstav a. I henhold til § 7 første ledd bokstav b kan pass også tilbakekalles i de samme situasjonene som beskrevet i § 5 tredje ledd bokstav g.

6.1.4 Likestillings- og diskrimineringsloven

Det følger av lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) § 6 at diskriminering blant annet på grunn av etnisitet, er forbudt. Med diskriminering menes direkte eller indirekte forskjellsbehandling etter lovens §§ 7 og 8 som ikke er lovlig etter §§ 9, 10 eller 11.

Direkte forskjellsbehandling er definert i § 7 som tilfeller der «en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd». Indirekte forskjellsbehandling er definert som «enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre, på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd», se lovens § 8.

Forskjellsbehandling kan være lovlig dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

6.1.5 Menneskerettslige forpliktelser

6.1.5.1 Retten til respekt for privat- og familieliv

Retten til respekt for privat- og familieliv er regulert i Grunnloven § 102, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8, FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP-konvensjonen) artikkel 17 og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 16. Disse konvensjonene er gjort til norsk lov gjennom lov av 21. mai 1999 nr. 30 om

styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Ved en eventuell motstrid har konvensjonene forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Retten til respekt for privat- og familieliv skal beskytte individet mot vilkårlige inngrep fra myndighetene (negativ forpliktelse), samtidig som den pålegger staten en plikt til å sikre familielivet (positiv forpliktelse). Begrepet «privatliv» omfatter blant annet individets fysiske og psykiske integritet, ulike elementer av den enkeltes identitet og den personlige autonomi. Begrepet «familieliv» omfatter i større grad relasjoner mellom mennesker, og beskytter blant annet mot inngrep i foreldrenes ansvar, rettigheter og plikter overfor egne barn og myndighet til å treffe beslutninger på vegne av barna. Bestemmelsen omfatter særlig foreldres rett til å utøve foreldreansvar, herunder retten til å bestemme hvor barnet skal bo, oppholde, flytte eller reise. Foreldrenes rett til å utøve foreldreansvar må utøves i samsvar med barnets rettigheter. Dette inkluderer blant annet hensynet til barnets beste, barnets medvirkningsrett og barnets rett til liv, omsorg og utvikling. Etter EMK artikkel 8 nr. 2 kan inngrep i retten til privat- og familieliv bare tillates dersom det har tilstrekkelig hjemmel i lov, ivaretar ett eller flere legitime formål og er forholdsmessig. Forholdsmessighetsvurderingen innebærer at tiltaket må være egnet til å oppnå formålet, og at det ikke går lenger enn nødvendig for å nå målet. Et legitimt formål forutsetter at tiltaket er begrunnet i allmenne hensyn. Grunnloven § 102 regulerer ikke uttrykkelig at det kan gjøres inngrep i retten til privat- og familieliv, men Høyesterett har i flere avgjørelser lagt til grunn at det må innfortolkes samme begrensninger som etter EMK artikkel 8, se for eksempel Rt. 2015 s. 155, HR-2016-1286-A og HR-2016-2591-A.

6.1.5.2 Bevegelsesfriheten

Grunnloven § 106 regulerer bevegelsesfriheten til personer som oppholder seg i Norge. Etter andre ledd har personer som oppholder seg i Norge rett til å forlate landet. Retten til bevegelsesfrihet omfatter også barn. Muligheten til fritt å bevege seg er en grunnleggende forutsetning for et autonomt liv. Utreiseretten har derfor nær tilknytning til andre menneskerettigheter, som retten til privat- og familieliv, jf. Grunnloven § 102.

Utreiseretten er likevel ikke absolutt. Det kan fastsettes unntak dersom det er «nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller avtjening av verneplikt», jf. Grunnloven § 106 andre ledd. Utreiseretten er også vernet av EMK til-

leggsprotokoll nr. 4 artikkel 2 nr. 2 som lyder: «Enhver skal være fri til å forlate ethvert land, også sitt eget.». Denne rettigheten kan imidlertid begrenses etter artikkel 2 nr. 3, dersom inngrepet har hjemmel i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Grunnloven § 106 andre ledd inneholder også en forholdsmessighetsvurdering gjennom kravet om at begrensinger må være «nødvendige». I tillegg følger det av Grunnloven § 113 at ethvert inngrep i rettigheter må ha hjemmel i lov. Den viktigste forskjellen mellom utreis retten etter Grunnloven og EMK er at Grunnloven, etter sin ordlyd, kun tillater begrensninger begrunnet i hensynet til en «effektiv rettsfølgelse» eller for «avtjening av verneplikt», mens EMK åpner for et bredere spekter av legitime formål. Departementet legger imidlertid til grunn at Grunnloven § 106 andre ledd må tolkes i samsvar med EMK, jf. presumsjonsprinsippet.

6.1.5.3 Hensynet til barnets beste

Grunnloven § 104 andre ledd fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som berører barn direkte eller indirekte. Dette følger også av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Med «grunnleggende hensyn» menes at barnets beste skal tillegges stor vekt, og ikke vurderes på lik linje med andre relevante hensyn i saken. Dette innebærer likevel ikke at barnets beste alltid skal være det avgjørende hensynet. Det må foretas en konkret vurdering etter omstendighetene i saken. Dette er også direkte regulert i barnevernsloven, som fastslår at et barnevernstiltak skal være til barnets beste, jf. § 1-3. Den overordnede bestemmelsen presiserer det som allerede følger av Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, og tydeliggjør at barnets beste er lovens mest sentrale hensyn og førende prinsipp, jf. Prop. 133 L (2020–2021) side 81 og 542. Hensynet til barnets beste er utpekt av FN's barnekomité som ett av de fire grunnprinsippene i konvensjonen som utgjør konvensjonens kjerneverdier. FN's barnekomité har utdypet innholdet i dette prinsippet i generell kommentar nummer 14 (CRC/C/GC/14). Barnekomiteens generelle kommentarer er ikke rettslig bindende, men Høyesterett har lagt stor vekt på dem ved tolkningen og anvendelsen av barnekonvensjonens bestemmelser, se blant annet HR-2020-661-S.

I den generelle kommentaren understreker barnekomiteen at begrepet «barnets beste» er fleksibelt og må vurderes konkret i hver enkelt sak (avsnitt 32). Videre framheves det at begrepet

er dynamisk, noe som innebærer at innholdet kan utvikle seg over tid (avsnitt 11). Komiteen har utarbeidet en ikke-uttømmende liste over relevante momenter som bør inngå i vurderingen av hva som er til det enkelte barns beste. Listen omfatter blant annet barnets egne synspunkter, identitet, bevaring av familiemiljøet og opprettholdelse av relasjoner, omsorg, beskyttelse og sikkerhet for barnet, barnets sårbarhetssituasjon og barnets rett til helse (avsnitt 55-79). Hovedformålet med bestemmelsen er å beskytte barns psykiske, fysiske, moralske og spirituelle integritet i en helhetlig kontekst.

6.1.5.4 Barnets medvirkningsrett

Barnets rett til å bli hørt i saker som direkte eller indirekte berører det, er forankret i Grunnloven § 104 første ledd, barnekonvensjonen artikkel 12 og barnevernsloven § 1-4. Denne rettigheten utgjør ett av konvensjonens fire grunnleggende prinsipper. Den gir barnet rett til å ytre seg i saker som angår det selv, og pålegger offentlige myndigheter, foreldre og andre private aktører en plikt til å lytte. Etter artikkel 12 nr. 2 skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ. Det er klart at barnevernssaker omfattes av denne bestemmelsen. Grunnloven, barnekonvensjonen og barnevernsloven fastslår at barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Dette gir barns rett til å bli hørt et reelt og materielt innhold. Barnekomiteen har utdypet innholdet i denne rettigheten i generell kommentar nr. 12 (CRC/C/GC/12). Når det gjelder den rettskildemessige vekten av slike uttalelser, vises det til omtalen av dette i forbindelse med barnets beste vurdering over. I den generelle kommentaren framheves det at prinsippet om barns rett til å bli hørt har et bredt anvendelsesområdet. Familien løftes fram som en sentral arena der barn skal ha rett til å uttrykke sine synspunkter, og der disse synspunktene skal tas på alvor, selv fra tidlig alder (avsnitt 90). Komiteen understreker også at retten til informasjon er en grunnleggende forutsetning for å sikre barnets rett til å bli hørt (se avsnitt 16, 25, 82). Komiteen påpeker at retten til å uttale seg innebærer en rett til å formidle sine synspunkter uten press eller påvirkning fra andre, og at barnet selv skal velge om det vil utøve denne retten. Samtidig må barnets rett til med- og selvbestemmelse avveies mot foreldrenes rett til å utøve foreldreansvar og myndighetenes plikt til å beskytte barnet mot alvorlige krenkelser.

6.1.6 EØS-retten

EØS-avtalens artikkel 28 fastslår retten til fri bevegelse for personer, og dette er nærmere regulert i europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familie-medlemmers rett til å bevege seg fritt innen EØS-området. Direktivet regulerer innreise, utreise og opphold for EØS-borgere og deres familiemedlemmer, og dette er gjennomført i norsk rett gjennom lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) kapittel 13 og forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) kapittel 19. Retten til fri bevegelse kan begrenses. For at en restriksjon i bevegelsesfriheten skal være forenlig med EØS-retten, må den ha et legitimt formål og oppfylle kravene til proporsjonalitet. Proporsjonalitetsvurderingen innebærer at tiltaket må være egnet til å oppnå formålet, og at det ikke går lenger enn nødvendig for å nå målet. Et legitimt formål forutsetter at tiltaket er begrunnet i allmenne hensyn. Et utreiseforbud er en direkte innskrenkning av retten til utreise i direktivets artikkel 4. En slik innskrenkning av rettigheter etter direktivet kan, som hovedregel, bare begrunnes i hensynet til offentlig orden, offentlig sikkerhet og folkehelsen jf. artikkel 27 i direktivet. I sak E-15/24 *A v. B* avsnitt 54 kom EFTA-domstolen likevel fram til at: «Det følger av dette at tiltak som begrenser en av rettighetene nedfelt i direktiv 2004/38/EF, i prinsippet kan rettferdiggjøres av målet om å sikre barnets beste, forutsatt at de er egnet til å sikre oppnåelsen av dette målet og ikke går lenger enn det som er nødvendig for å nå målet.» Hensynet til «barnets beste» utgjør et grunnleggende prinsipp i både nasjonal og internasjonal rett og det skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som berører barn. Hensynet omfatter ikke bare barns rett til å få dekket sine grunnleggende behov, som trygghet, omsorg, god helse og utvikling, men fungerer også som et beskyttelseshensyn. Dette innebærer at barn har rett til å bli vernet mot alvorlige skadelige handlinger som truer deres helse, utvikling, frihet, integritet og verdighet.

6.2 Utvalgets forslag

I NOU 2024: 13 punkt 27.4.1 viser utvalget til at passloven, barneloven og barnevernsloven inneholder bestemmelser som i noen grad kan bidra til å forhindre skadelige utenlandsopphold. Etter

utvalgets vurdering gir disse bestemmelsene likevel ikke barn tilstrekkelig beskyttelse og rettslig vern mot å bli utsatt for skadelige utenlandsopphold. Utvalget uttrykker samtidig bekymring for at barnevernstjenesten mangler nødvendige virkemidler for å ivareta barnets behov for beskyttelse i slike situasjoner. Flertallet i utvalget peker på at en utfordring i gjeldende rett er at utreiseforbud etter barneloven § 41 ikke beskytter barn mot skadelige utenlandsopphold, når begge foreldrene ønsker reisen for barnet, eller når det er klart at oppholdet er midlertidig og barnet vil returnere til Norge. Når det gjelder barnevernsloven § 5-6 om forbud mot å ta med barnet ut av Norge, påpeker utvalget at det er strenge vilkår, og at det er et krav om at mindre inngripende tiltak ikke vil være tilstrekkelige. Bestemmelsen vil derfor ikke kunne forhindre utreise dersom vilkårene for andre barnevernstiltak ikke er oppfylt.

Utvalgets flertall mener på bakgrunn av dette at en ny bestemmelse om utreiseforbud i barnevernsloven vil være et egnet og nødvendig beskyttelsestiltak for å hindre at barn blir utsatt for skadelige utenlandsopphold. En slik bestemmelse vil blant annet bidra til å forhindre kortvarige, skadelige reiseplaner og situasjoner der begge foreldrene ønsker den skadelige reisen for barnet.

Utvalgets flertall foreslår å innføre en ny bestemmelse i barnevernsloven § 5-12 som gir hjemmel for vedtak om utreiseforbud. Bestemmelsen skal åpne for at barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om utreiseforbud ved en nærliggende fare for skadelige utenlandsopphold.

I utredningen punkt 27.4.3 s. 342, angir utvalget i hvilke spesifikke situasjoner utreiseforbud bør kunne ilegges, dvs. i hvilke tilfeller utvalget vurderer at det foreligger skadelig utenlandsopphold. Det er der barn risikerer ett eller flere av følgende tilfeller i utlandet:

1. å bli utsatt for forhold som medfører alvorlig fare for barnets liv og helse
2. alvorlig omsorgssvikt, jf. § 5-1 første ledd bokstav a til d
3. foreldre eller andre omsorgspersoner vil ta fra barnet muligheten til grunnleggende utdanning

Alvorlig fare for barnets liv eller helse vil etter utvalgets forslag omfatte tilfeller som er nevnt i utvalgets forslag til straffeloven § 269 om skadelige utenlandsopphold, se utredningen kapittel 14. Dette omfatter straffbare handlinger som vold, tvang, trusler, tvangsekteskap, frihetsberøvelse, kjønnslemlestelse eller mishandling i nære rela-

sjoner. Det har ikke betydning om handlingene er straffbare i det landet barnet risikerer å bli sendt til. I tillegg omfattes forhold som ikke nødvendigvis er straffbare. Alvorlig fare for liv vil for eksempel omfatte tilfeller der det er risiko for at barnet ikke vil få strengt nødvendig helsehjelp eller der det er en risiko for at barnet blir sendt til eller etterlatt i et krigsrammet konfliktområde. Med *helse* forstås både fysisk og psykisk helse. Alvorlig fare for helse kan omfatte tilfeller der barnet ikke vil få helt nødvendig helsehjelp, eller der det er risiko for at barnet utsettes for undertrykkelse, «oppdragelsesreiser» eller konverteringsterapi på grunn av sin legning eller kjønnsidentitet. At barnet blir etterlatt alene i utlandet uten kjente omsorgspersoner rundt seg eller blir isolert fra omverdenen vil også kunne innebære en alvorlig fare for barnets fysiske og psykiske helse.

Utvalgets flertall foreslår videre at barnevernstjenesten skal gis adgang til å gjøre unntak fra utreiseforbudet for konkrete utenlandsreiser som ikke innebærer noen fare for barnet. Dette skal etter utvalgets mening sørge for at utreiseforbudet ikke går lenger enn nødvendig.

Utvalget foreslår også å lovfeste en adgang for barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder og påtalemyndigheten til å treffe vedtak om utreiseforbud i akutsituasjoner. Utvalget mener at et slikt akuttvedtak bør oppheves innen kort tid, med mindre barnevernstjenesten fremmer begjæring om et ordinært utreiseforbud for barneverns- og helsenemnda.

Utvalgets mindretall, ett utvalgsmedlem, vurderer at det ikke er tilrådelig å innføre et utreiseforbud slik det er foreslått av flertallet. Det påpekes at et inngrep som et utreiseforbud må være forankret i sterke legitime formål, og at det er tvilsomt i hvilken grad et utreiseforbud overfor et barn vil være egnet til å ivareta det legitime formålet. Mindretallet vurderer videre at forslaget om utreiseforbud går lenger enn det som er nødvendig og tilrådelig. Utreiseforbud vil være aller mest problematisk overfor familier med sterk tilknytning til et annet land enn Norge. På grunn av manglende egnethet, og fordi inngrepet går lenger enn nødvendig, framstår det etter mindretallets vurdering som uproporsjonalt. Et utreiseforbud rettet mot barn som ikke har norsk statsborgerskap reiser i tillegg problemer opp mot norsk jurisdiksjon overfor utenlandske statsborgere. Mindretallet vurderer at i den grad rettslige virkemidler kan være egnet, framstår kriminalisering av skadelige utenlandsopphold som et klart mer egnet virkemiddel. Tiltak etter barnevernsloven, eventuelt i kombinasjon med avslag

på søknad om reisedokumenter for barnet, vurderes også som mer hensiktsmessige.

6.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 15 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til ny bestemmelse i barnevernsloven som åpner for at barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om utreiseforbud. Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget. Det er også bred oppslutning om å gi barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder og påtalemyndigheten hjemmel til å treffe vedtak om utreiseforbud i akutsituasjoner.

Et betydelig flertall av høringsinstansene er enige i at det er behov for nye bestemmelser i barnevernsloven om utreiseforbud og gir støtte til utvalgets forslag. Blant disse er *Barneverns- og helsenemnda*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kripos*, *Politiets utlendingsenhet (PU)*, *Bærum kommune*, *Fredrikstad kommune*, *Oslo kommune v/ Utvalget for flerkulturelle minoriteter (med dissens)*, *Sarpsborg kommune*, *Likestilling, Integrering og Mangfold (LIM)*, *Norges Røde Kors* og *Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)*.

Bufdir er imidlertid uenig i at det bør kunne treffes vedtak om utreiseforbud ved fare for at barnet fratas grunnleggende utdanning. Direktoratet viser til utvalgets mindretallets vurderinger og gir uttrykk for at dette «[...] kan medføre at familier hindres i å flytte tilbake til land som mangler tilfredsstillende utdanningssystemer, til tross for familiens ønsker og tilknytning til landet».

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) er bekymret for at en bestemmelse om utreiseforbud vil føre til indirekte forskjellsbehandling. Ombudet viser til at den foreslåtte bestemmelsen i hovedsak vil ramme personer med en annen etnisk bakgrunn enn norsk. Ombudet mener derfor at innføringen av et utreiseforbud kan føre til indirekte forskjellsbehandling basert på etnisitet. Ombudet er enig med utvalget i at det å forhindre at et barn tas med til et sted som medfører alvorlig fare for barnets liv, helse eller utvikling, utgjør et legitimt formål. I likhet med utvalgets mindretall er de likevel bekymret for om forslaget går lenger enn det som er nødvendig og proporsjonalt. Særlig gjelder dette forslaget om et utreiseforbud ved fare for at barnet fratas grunnleggende utdanning. Ombudet savner en vurdering av om det i slike tilfeller kan innføres mindre inngripende tiltak enn et utreiseforbud.

6.4 Departementets vurdering

6.4.1 Behovet for en tydelig regel om utreiseforbud i barnevernsloven

Departementet er enig med utvalgets flertall i at det er behov for nye bestemmelser i barnevernsloven som gir adgang til å treffe vedtak om utreiseforbud for å beskytte barn mot skadelig utenlandsopphold.

Departementet støtter utvalgets vurdering av at verken barneloven § 41, barnevernsloven § 5-6 eller passloven § 5 tredje ledd bokstav g gir barn tilstrekkelig beskyttelse mot skadelige utenlandsopphold.

Barneloven er en privatrettslig lov som innebærer at dersom foreldre med del i foreldreansvaret er enige om utenlandsreisen, vil barneloven § 41 ikke være egnet til å beskytte barnet mot et skadelig utenlandsopphold. Barnevernsloven § 5-6 er på sin side utformet for å sikre at barn ikke tas ut av Norge uten barnevernstjenestens samtykke når det allerede er iverksatt tiltak, fattet vedtak, eller sendt begjæring om tiltak etter bestemte vilkår i loven. Barnevernsloven § 5-6 vil dermed ikke godt nok omfatte alle barn som står i fare for å bli utsatt for et skadelig utenlandsopphold. Passloven § 5 tredje ledd bokstav g gir heller ikke tilstrekkelig beskyttelse for alle barn som risikerer skadelige utenlandsopphold, for eksempel barn med dobbelt statsborgerskap, se punkt 6.1.3.

I noen tilfeller kan bestemmelsene om omsorgsovertakelse i §§ 4-2 og 5-1 brukes for å beskytte barn mot skadelige utenlandsopphold. Barnevernsloven § 5-1 regulerer vilkårene for når en omsorgsovertakelse kan besluttes. Bokstavene a til c beskriver situasjoner som kan karakteriseres som alvorlig omsorgssvikt, der barnet lever under forhold som kan «skade deres helse og utvikling», jf. § 1-1. Bokstavene d til f omfatter tilfeller der det foreligger risiko for framtidig omsorgssvikt. Vilårene for å treffe vedtak etter disse bestemmelsene er imidlertid strenge. Dette henger sammen med inngrepets alvorlige karakter. En omsorgsovertakelse innebærer at barnet plasseres utenfor hjemmet, og at barnevernstjenesten overtar omsorgsansvaret for barnet. Dette gir barnevernstjenesten avgjørelsesmyndighet i spørsmål av vesentlig betydning for barnets dagligliv, og utgjør et alvorlig inngrep i både barnets og foreldrenes rett til familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Barnets rett til å ikke bli skilt fra sine foreldre er også nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 1.

Vold, alvorlige former for tvangsekteskap, mishandling i nære relasjoner, kjønnslemlestelse og andre alvorlige krenkelser er eksempler på hva som kan utgjøre former for alvorlig omsorgssvikt som kan gi grunnlag for å treffe vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-1. Dersom det foreligger en umiddelbar fare for at barnet vil bli «vesentlig skadelidende dersom vedtaket ikke gjennomføres straks», kan det treffes akuttvedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 4-2. Et slikt vedtak utgjør et svært inngripende tiltak, som kan oppleves som svært dramatisk for de involverte, og særlig for barnet det gjelder. Likevel kan det være nødvendig dersom mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelige eller tilgjengelige. Det er imidlertid klart at både ordinært vedtak om omsorgsovertakelse og akuttvedtak om omsorgsovertakelse er mer inngripende enn et vedtak om utreiseforbud. I enkelte tilfeller vil et utreiseforbud alene være tilstrekkelig og bedre egnet til å avverge risikoen for et skadelig utenlandsopphold. Et slikt tiltak vil dessuten være mer i samsvar med prinsippet om at inngrep i barns og foreldres familieliv skal være så skånsomme som mulig.

Når en utreise først har funnet sted, er det begrenset hva norske myndigheter kan gjøre. I likhet med utvalgets flertall mener departementet at nye bestemmelser i barnevernsloven, med hensikt å forhindre skadelige utenlandsopphold, vil gi barn bedre beskyttelse og rettslig vern. Egne bestemmelser i barnevernsloven som regulerer utreiseforbud for barn som risikerer eller utsettes for skadelige utenlandsopphold, kan etter departementets vurdering ha god forebyggende effekt. Etter departementets syn kan riktig fastsettelse og implementering av rettsregler om utreiseforbud være avgjørende for barns rett til liv, helse og utvikling, og for barns og foreldres rett til familieliv.

Departementet er samtidig enig med *Bufdir* og *LDO* i at bestemmelsene om utreiseforbud ikke uttrykkelig bør omfatte tilfeller der det er fare for at barnet fratas muligheten til grunnleggende utdanning. Barns rett til utdanning følger blant annet av barnekonvensjonen artikkel 28, og Norge har en plikt til å treffe egnede tiltak for å beskytte barn mot å bli plassert i situasjoner hvor deres rett til utdanning kan bli truet. Departementet mener imidlertid at et slikt utreiseforbud som utvalgets flertall foreslår verken er et nødvendig eller forholdsmessig tiltak, og det er dessuten vanskelig å se for seg hvordan det skulle kunne praktiseres. Med «grunnleggende utdanning» menes det som omtales som grunnskoleutdanning i Norge, men det kan være uklart og vanske-

lig å definere ut over dette. Utdanningssystemer varierer betydelig fra land til land. En regulering som kan pålegge utreiseforbud på bakgrunn av risiko for at barn fratas «grunnleggende utdanning», kan føre til at familier hindres i å reise tilbake til hjemlandet på grunn av mangel på tilfredsstillende utdanningstilbud. Dette kan ramme særlig hardt familier som har en sterk tilknytning til det aktuelle landet. Utvalgets flertall presiserer at for å ilegge utreiseforbud er det ikke tilstrekkelig at utdanningen i utlandet er mindre omfattende og av lavere kvalitet enn det barnet ville fått i Norge, eller at utenlandsoppholdet vil medføre et kortvarig avbrudd i utdanningsløpet i Norge. Likevel vil et utreiseforbud i slike tilfeller gripe så sterkt inn i den personlige handlefriheten og familielivet at det er tvilsomt om det vil være forholdsmessig. Et utreiseforbud utgjør et så inngripende tiltak i barnets og familiens rett til privat- og familieliv at det etter departementets syn må mer til for å treffe et slikt vedtak. Departementet mener dessuten at en slik regulering vil være svært krevende å gjennomføre i praksis. Det vil innebære et stort ressursbehov og omfattende arbeid fra saksbehandlerne i norsk forvaltning for å vurdere hvilket utdanningstilbud et konkret barn har tilgang til i et annet land. Mangler ved det faktiske vurderingsgrunnlaget kan i neste omgang medføre en risiko for rettssikkerheten til barna og familiene. På bakgrunn av dette velger departementet å ikke gå videre med forslaget om at barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om utreiseforbud når det er nærliggende fare for at barnet vil bli fratatt muligheten til grunnleggende utdanning.

Etter departementets syn vil imidlertid situasjoner der foreldre eller andre omsorgspersoner aktivt motarbeider eller forhindrer barnets skolegang, kunne utgjøre et relevant og viktig moment i vurderingen av om det skal treffes vedtak om utreiseforbud.

6.4.2 Forholdet til menneskerettighetene

6.4.2.1 Innledning

Departementet vurderer at forslaget om å kunne ilegge utreiseforbud ved nærliggende fare for skadelige utenlandsopphold vil styrke barns menneskerettigheter. Hovedformålet med bestemmelsen er å hindre at barn utsettes for alvorlige skader og krenkelser i utlandet. På denne bakgrunnen mener departementet at en tydelig og balansert regel om utreiseforbud vil være til barns beste.

Forslaget berører kjernen i barnets rett til beskyttelse og omsorg, slik disse er forankret i menneskerettighetene. Etter barnekonvensjonen artikkel 2 har Norge en forpliktelse til å aktivt sørge for at rettighetene i konvensjonen blir ivarettatt, fremmet eller beskyttet. Dette innebærer blant annet at staten skal treffe og iverksette alle egnede lovgivningsmessige tiltak, jf. artikkel 4 første punktum. Videre presiserer artikkel 19 nr. 1 at Norge skal treffe alle egnede lovgivningsmessige tiltak for å beskytte barn mot enhver form for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk mens barnet er under foreldrenes omsorg. Etter departementets vurdering vil den foreslåtte bestemmelsen om utreiseforbud bidra til å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser etter barnekonvensjonen.

6.4.2.2 Inngrep i retten til privat- og familieliv

Bestemmelsene om utreiseforbud vil utgjøre et betydelig inngrep i både foreldrenes og barnets rett til privat- og familieliv, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. I henhold til artikkel 8 nr. 2 er et slikt inngrep bare tillatt dersom det har hjemmel i lov, har et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Inngrep som beskytter barn og unge mot kritikkverdig opptreden fra foreldrene, og som truer barnets helse, utvikling eller integritet, anses å ha legitime formål. Det avgjørende vurderingstemaet er imidlertid hvorvidt inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn. Det følger av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) at vilkåret må tolkes som et krav om forholdsmessighet mellom mål og middel. Det må foretas en avveining der de kryssende hensyn veies mot hverandre på en balansert måte, jf. EMDs dom 30. november 2017 *Strand Lobben m.fl. mot Norge* (sak nr. 37283/13) avsnitt 203. Inngrepet som et utreiseforbud utgjør i barnets og familiens rett til privat- og familieliv, må anses som forholdsmessig dersom det er egnet og står i rimelig forhold til barnets behov for beskyttelse. Så lenge det foreligger en rimelig balanse mellom de ulike hensynene, antas det å falle innenfor statens menneskerettslige skjønnsmargin å avgjøre hvilke tiltak som skal reguleres og iverksettes.

Etter departementets vurdering vil de foreslåtte bestemmelsene om utreiseforbud i barnevernsloven være godt egnet til å oppnå målet om å beskytte barn mot skadelige utenlandsopphold. De nye bestemmelsene om utreiseforbud vil bidra til å forhindre at barnet føres ut av landet og der kunne bli utsatt for mishandling, alvorlig fare for

barnets liv eller helse eller annen alvorlig omsorgssvikt. Når et vedtak om utreiseforbud treffes, skal politiet etter forslaget varsles så snart som mulig, slik at det kan nektes å utstede, eller eventuelt tilbakekalle, pass til barnet.

Etter departementets vurdering er det foreslåtte inngrepet forholdsmessig. De foreslåtte bestemmelsene om utreiseforbud vil være et effektivt tiltak for å beskytte barn mot skadelige utenlandsopphold. Etter barnevernsloven har barnevernstjenesten en rett og plikt til å undersøke barnets omsorgssituasjon og behov for å iverksette nødvendige barnevernstiltak. En barnevernssak innledes som regel med en bekymringsmelding som barnevernstjenesten mottar fra en instans eller person som er bekymret for barnets omsorgssituasjon. De foreslåtte bestemmelsene innebærer at barnevernstjenesten vil få en ny og effektiv mulighet til å forhindre og beskytte barnet mot skadelige utenlandsopphold.

Dersom barnevernstjenesten ikke gis adgang til å treffe akuttvedtak eller forberede sak om utreiseforbud for barneverns- og helsenemnda, kan dette få alvorlige konsekvenser for det enkelte barnet. Barnevernsloven inneholder bestemmelser, som etter nærmere angitte vilkår, åpner for å treffe vedtak om omsorgsovertakelse, jf. §§ 4-2 og 5-1. Disse bestemmelsene kan også være aktuelle i situasjoner der et barn risikerer å bli utsatt for et skadelig utenlandsopphold. Akutte og ordinære omsorgsovertakelser er imidlertid svært inngripende tiltak, som kan oppleves som svært dramatisk for alle involverte, og særlig for det barnet saken gjelder. Nye bestemmelser om utreiseforbud vil derfor kunne gjøre det mulig å beskytte et barn mot et skadelig utenlandsopphold med mindre inngripende virkemidler. Samlet sett tilsier dette at det foreslåtte utreiseforbudet utgjør et forholdsmessig inngrep sett opp mot barnets og foreldrenes rett til familieliv.

En ny bestemmelse om utreiseforbud vil gi barneverns- og helsenemnda adgang til å treffe vedtak om utreiseforbud ved en nærliggende fare for at barnet i utlandet vil bli utsatt for mishandling, alvorlig fare for barnets liv eller helse eller annen alvorlig omsorgssvikt. Det skal foretas en konkret skjønnsmessig vurdering, hvor sentrale hensyn skal veies opp mot hverandre. Et vedtak om utreiseforbud kan bare treffes dersom det er til barnets beste, og bare dersom mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelig for å avverge skaden, jf. barnevernsloven § 1-5 andre ledd. Hvorvidt barnet kan bli utsatt for forhold som nevnt i ny § 5-13 første ledd, skal vurderes

konkret i hver enkelt sak. Det er ikke tilstrekkelig grunnlag for å ilegge et utreiseforbud at barnet skal reise til et land med en lavere levestandard eller dårligere helsetilbud. Faren for skade må være både konkret og reell. Vurderingen skal knyttes til den aktuelle reisen som ønskes stanset. Det må være konkrete holdepunkter i saken som tilsier at utenlandsoppholdet vil være skadelig for barnet, og beviskravet er sannsynlighetsovervekt. Det må i slike tilfeller dokumenteres en sannsynlig sammenheng mellom utenlandsoppholdet og skadepotensialet.

Bestemmelsen om akuttvedtak vil gi barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder og påtalemyndigheten adgang til å treffe akuttvedtak om utreiseforbud i særlige tilfeller. Et slikt vedtak utgjør et unntak fra hovedregelen i barnevernsloven om at tvangstiltak skal forberedes av barnevernstjenesten og behandles av barneverns- og helsenemnda. Det stilles derfor høye krav til situasjonens alvor før et slikt akuttvedtak kan treffes. Det understrekes at barnets situasjon må være så alvorlig at det er nødvendig å iverksette tiltaket umiddelbart.

Vilkårene er utformet slik for å sikre at forbudet er forholdsmessig, og at det stilles en høy terskel for å treffe ordinært vedtak og akuttvedtak om utreiseforbud.

Departementets forslag innebærer flere mekanismer som skal sikre at både ordinære vedtak og akuttvedtak om utreiseforbud ikke blir mer inngripende enn nødvendig, og at saksbehandlingen er forsvarlig. De alminnelige saksbehandlingsreglene i barnevernsloven kommer til anvendelse, og nemndas vedtak kan bringes inn for domstolene, jf. tvisteloven kapittel 36. Tvisteloven sikrer blant annet at slike saker prioriteres og behandles så raskt som mulig, jf. § 36-5, og at staten dekker samtlige kostnader ved rettsprosessen, jf. § 36-8.

Utreiseforbudets varighet skal ikke overstige det som er nødvendig for å forhindre den konkrete faren for barnet. Dette bidrar til å sikre at tiltaket er forholdsmessig og målrettet i den aktuelle situasjonen. Forbudet kan bare forlenges dersom de materielle vilkårene er oppfylt etter en ny, konkret og oppdatert vurdering av barnets situasjon og behov. Videre får barnevernstjenesten adgang til å gjøre unntak fra utreiseforbudet for enkeltreiser som ikke innebærer noen fare for barnet – for eksempel en skoletur. Denne adgangen gjør tiltaket mindre inngripende, sammenlignet med et absolutt forbud. Samtidig er det avgjørende at unntaksadgangen er snever og klart avgrenset. Formålet med et utreise-

forbud er å beskytte barnet mot alvorlige krenkelser, som for eksempel tvangsekteskap, vold, kjønnslemlestelse eller annen alvorlig omsorgssvikt. Dersom det åpnes for skjønnsbaserte eller mangeartede unntak, risikerer man at tiltaket mister sin effektivitet og blir vanskelig å håndheve i praksis. Det kan føre til usikkerhet og uforutsigbarhet både for barnevernstjenesten og for foreldrene, og gi rom for omgåelser av forbudet. Et snevert og tydelig definert unntak sikrer dermed at utreiseforbudet blir et effektivt virkemiddel. Det bidrar til å sikre barnets beskyttelse, samtidig som det gir adgang til forsvarlige reiser som ikke medfører risiko for barnet. Departementet anser det derfor som forholdsmessig å ha et så snevert unntak.

Et akuttvedtak om utreiseforbud skal være en midlertidig løsning. Etter departementets forslag skal et slikt vedtak straks etter vedtakelse oversendes til barneverns- og helsenemnda, på samme måte som ved andre akuttvedtak, jf. barnevernsloven § 14-22. Vedtaket skal falle bort dersom en slik begjæring ikke fremmes innen seks uker. Som for øvrige akuttvedtak foreslår departementet at nemndlederen pålegges en plikt til å avgjøre saken snarest, og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt den. Disse rettsikkerhetsgarantiene sikrer at hovedregelen i barnevernsloven – om at tvangstiltak skal forberedes av barnevernstjenesten og behandles av barneverns- og helsenemnda – følges så snart situasjonen tillater det. En slik ordning bidrar også til at et akuttvedtak ikke varer lenger enn nødvendig for å avverge den umiddelbare faren barnet står overfor. Videre sikrer forslaget at det gjennomføres en grundig og uavhengig vurdering i nemnda før et eventuelt ordinært vedtak treffes.

Selv om det normalt faller inn under foreldreansvaret å bestemme hvor barnet skal bo, reise og oppholde seg, mener departementet at hensynet til å beskytte barnet mot skadelige utenlandsopphold veier tyngre enn de negative konsekvensene et tidsbegrenset utreiseforbud kan innebære for foreldrene og barnet. Etter en samlet helhetsvurdering legger departementet til grunn at lovforslagene om utreiseforbud er «nødvendig i et demokratisk samfunn».

Lovforslagene er derfor ikke i strid med Grunnloven § 102 eller EMK artikkel 8.

6.4.2.3 Inngrep i retten til å forlate landet

Forslagene om utreiseforbud innebærer også et inngrep i barns og foreldres rett til å forlate lan-

det, jf. EMK, tilleggsprotokoll 4 artikkel 2 nr. 2 og Grunnloven § 106 andre ledd. Bestemmelsene fastslår en generell rett for enhver til å forlate ethvert land, herunder sitt eget land. Rettigheten gjelder i utgangspunktet for alle som oppholder seg på statens territorium, uavhengig av statsborgerskap eller formålet med reisen. Etter artikkel 2 nr. 3 kan rettigheten begrenses, dersom det har hjemmel i lov, har et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Formålet med det foreslåtte tiltaket er å verne barn mot alvorlig fare for liv eller helse og mot alvorlige krenkelser, som for eksempel tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold eller annen alvorlig omsorgssvikt. Tiltaket kan dermed forankres i flere av de legitime formålene nevnt i artikkel 2 nr. 3, særlig «forebyggelse av straffbare handlinger» og «beskyttelse av helse eller moral eller andres rettigheter og friheter» – herunder barnets rett til omsorg og beskyttelse.

Departementet viser til de rettslige utgangspunktene og vurderingene som er gjort ovenfor knyttet til forholdsmessighet etter EMK artikkel 8 nr. 2, se 6.4.2.2. Et utreiseforbud har som formål å beskytte barn mot skadelige utenlandsreiser som kan utsette barnet for alvorlig omsorgssvikt og forhold som kan sette barnets liv eller helse i fare. I praksis vil dette ofte gjelde situasjoner der barnets fundamentale rettigheter står i fare. Når barnet først har reist fra Norge, er det begrenset hva norske myndigheter kan gjøre for å avverge skaden. Det foreligger derfor et reelt behov for beskyttelse før skaden inntreffer. Etter departementets vurdering er et utreiseforbud egnet til å oppnå formålet. Tiltaket gir norske myndigheter adgang til å gripe inn før skaden oppstår, og har en klar forebyggende effekt. I vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet etter EMK artikkel 8 nr. 2, konkluderer departementet med at utreiseforbud framstår som målrettet og mindre inngripende virkemiddel enn andre eksisterende tiltak, som for eksempel omsorgsovertakelse etter barnevernsloven §§ 4-2 og 5-1. Departementet legger til grunn at tiltaket er forholdsmessig. Særlig i akuttsituasjoner, der barnet står i umiddelbar fare for å bli ført ut av landet til forhold som kan medføre alvorlig fare for barnets liv eller helse, mishandling eller annen alvorlig omsorgssvikt, er det avgjørende at myndighetene har adgang til å reagere raskt og iverksette midlertidig utreiseforbud. Slike inngrep skal imidlertid være forankret i klare lovbestemmelser og underlagt betryggende rettsikkerhetsgarantier. Vurderingen etter EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 2 nr. 3 er sammenfallende med departe-

mentets vurdering etter EMK artikkel 8 nr. 2, se 6.4.2.2. På denne bakgrunnen legger departementet til grunn at lovforslagene om utreiseforbud er «nødvendig i et demokratisk samfunn». Lovforslagene er derfor ikke i strid med EMK, tilleggsprotokoll 4 artikkel 2 nr. 2 og Grunnloven § 106 andre ledd.

6.4.2.4 Indirekte forskjellsbehandling

Et utreiseforbud kan reise spørsmål om indirekte forskjellsbehandling på grunn av nasjonalitet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8 jf. Grunnloven § 98 andre ledd og EMK artikkel 14. Departementets lovforslag er nøytralt utformet, og forslaget om utreiseforbud skal gjelde for alle barn som har sitt vanlige bosted i Norge og oppholder seg i Norge. Bestemmelsen gjelder uavhengig av barnets og foreldrenes nasjonalitet og hvilket land reisen gjelder. Bestemmelsen vil likevel særlig kunne ramme personer med en annen bakgrunn enn norsk.

I vurderingen av om formålet er saklig inngår en konkret vurdering av om formålet er legitimt i det konkrete tilfellet og om begrunnelsen bygger på korrekt faktum. Det følger av kravet til nødvendighet at forskjellsbehandlingen må være egnet til å oppnå formålet. Dersom det er andre ikke-diskriminerende handlingsalternativer som er egnet til å oppnå formålet, og som ikke er uforholdsmessig ressurskrevende, vil dette være et sterkt argument for at forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig, se Prop. 81 L (2016–2017) punkt 14.2.1 side 118–119. Kravet til forholdsmessighet innebærer en proporsjonalitetsvurdering, en avveining mellom mål og middel, og konsekvensene for den eller de som rammes av forskjellsbehandlingen, se Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 30 side 315.

Departementet viser til vurderingene som er gjort i punkt 6.4.1 og 6.4.2.2 om behovet for en tydeligere regel om utreiseforbud, og at det i dette punktet vurderes at forbudet har et saklig formål, er nødvendig og forholdsmessig. Vurderingen baserer seg utelukkende på risikoen i det enkelte tilfellet. Departementet understreker samtidig at tiltaket ikke bygger på en presumpsjon om at det alltid er til barnets beste å bli værende i Norge. Det må vurderes konkret.

Departementet har etter dette kommet til at en bestemmelse om utreiseforbud, som foreslått og med de rettssikkerhetsgarantier som følger av regelverket for øvrig ikke er i strid med forbudet mot diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven, EMK og Grunnloven.

6.4.3 EØS-rettslige forpliktelser

Et vedtak om utreiseforbud utgjør en restriksjon på retten til fri personbevegelse etter EØS-avtalen artikkel 28 og på retten til utreise i direktivets artikkel 4. Forslaget om et utreiseforbud må derfor vurderes i lys av prinsippet om fri bevegelse i EØS-retten. For at en restriksjon i bevegelsesfriheten skal være forenlig med EØS-retten, må den ha et legitimt formål og oppfylle kravene til proporsjonalitet, herunder at tiltaket er nødvendig og egnet. Som påpekt i punkt 6.1.4 kan hensynet til «barnets beste» være et slikt legitimt formål, og departementet vurderer at regler som har til formål å beskytte barn mot skadelige utenlandsopphold anses å ivareta et legitimt formål etter EØS-retten.

Det sentrale vurderingstemaet er om et utreiseforbud er egnet til å oppnå et mål om å beskytte barn mot skadelige utenlandsopphold, og at bestemmelsen ikke går lenger enn nødvendig for å nå dette målet. Etter departementets vurdering er et utreiseforbud egnet til å oppnå målet. Når et vedtak om utreiseforbud treffes, skal politiet etter forslaget varsles så snart som mulig, slik at det kan nektes å utstede, eller eventuelt tilbakekalle, pass til barnet. Dette bidrar til å forhindre at barnet føres ut av landet til forhold som kan medføre alvorlig omsorgssvikt. Tiltaket gir norske myndigheter adgang til å gripe inn før skaden oppstår, og har en klar forebyggende effekt.

Det er presisert i barnevernsloven § 1-5 andre ledd at barnevernstiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig. Etter forslaget stilles det strenge krav for å kunne treffe vedtak om utreiseforbud. Slik bestemmelsen er foreslått utformet kan vedtak om utreiseforbud bare benyttes i alvorlige situasjoner der det ikke finnes andre egnede tiltak. Videre skal et utreiseforbud være tidsbegrenset og ikke overstige det som er nødvendig for å forhindre den konkrete faren for barnet. Det er også adgang til prøving og opphevelse av et vedtak om utreiseforbud hvis forholdene i saken endrer seg. Hvorvidt barnet kan bli utsatt for forhold som kan lede til utreiseforbud, skal vurderes konkret i hver enkelt sak. Det må være konkrete holdepunkter i saken som tilsier at utenlandsoppholdet vil medføre alvorlig skade for barnet. Det er ikke tilstrekkelig at barnet skal reise til et land med en lavere levestandard eller dårligere helsetilbud. Bestemmelsen åpner også for at barnevernstjenesten kan gi unntak fra utreiseforbudet for enkeltreiser som ikke innebærer noen fare for barnet, for eksempel en skoletur. Disse rettssikkerhetsgarantiene sørger for at tiltaket blir

nøye tilpasset den aktuelle situasjonen og ikke går lenger enn nødvendig.

Det må også foretas en vurdering av hvorvidt det finnes alternative, mindre inngripende tiltak enn et utreiseforbud for å oppnå det samme formålet. Eksempler på slike tiltak er blant annet passnektelse og meldeplikt. Selv om disse i teorien kan bidra til å hindre at barn utsettes for skadelige utenlandsopphold, har de vesentlige begrensninger. Passnektelse og tilbakekall av pass er mindre inngripende enn et utreiseforbud, og retter seg direkte mot barnets mulighet til å forlate landet. Imidlertid gjelder dette tiltaket kun norske pass, og gir derfor ikke tilstrekkelig beskyttelse for barn med et annet lands statsborgerskap eller dobbelt statsborgerskap, som kan få utstedt pass fra en annen stat. Det er dessuten mulig å reise uten pass innenfor Schengen-området. Meldeplikt for barnet eller foreldrene kan benyttes for å sikre regelmessig kontakt med myndighetene, men har begrenset effekt som konkret hindring mot utreise. En familie som planlegger å ta barnet med til utlandet for et skadelig opphold, kan gjennomføre dette mellom rapporteringstidspunktene. Meldeplikt forutsetter dessuten høy grad av etterlevelse, og har begrenset preventiv effekt i saker hvor det er risiko for at tiltaket bevisst omgås.

Departementet har også vurdert om det er nødvendig at adgangen til å treffe utreiseforbud skal gjelde reiser innad i EØS-området, eller om det er tilstrekkelig at det kan ilegges utreiseforbud for reise fra Norge til et tredjeland. Departementet mener at det skal være adgang også til å ilegge utreiseforbud for reiser innad i EØS-området. Dersom bestemmelsen om utreiseforbud begrenses til bruk for reiser til tredjeland, mener departementet at det foreligger en reell fare for at EØS-land i enkelte tilfeller kan benyttes som såkalte transittland, hvor barnet først tas med til et EØS-land og deretter videre til et tredjeland. Et utreiseforbud som også gjelder for reiser innad i EØS er derfor etter departementets vurdering nødvendig for å ikke undergrave hensikten med forslaget. Dette vil sikre at hensynet til barnets sikkerhet ivaretas på en effektiv måte. I tillegg peker departementet på at et barn også kan bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt i et annet EØS-land, og risikoen er derfor ikke begrenset til tredjeland.

Samlet sett er tiltaket, bestemmelsene om utreiseforbud, etter departementets vurdering forholdsmessig.

Departementet har etter dette kommet til at bestemmelsene om utreiseforbud, som foreslått

og med de rettssikkerhetsgarantier som følger av regelverket for øvrig, er forenlig med EØS-retten.

6.4.4 Utformingen av en ny regel om utreiseforbud

6.4.4.1 Vedtak om utreiseforbud

Departementet foreslår en ny bestemmelse i barnevernsloven som gir barneverns- og helsenemnda kompetanse til å treffe vedtak om utreiseforbud i tilfeller der et barn risikerer å bli utsatt for skadelig utenlandsopphold. I utvalgets lovforslag om utreiseforbud, se punkt 6.2, ble det foreslått at nemnda skulle kunne treffe vedtak om utreiseforbud dersom det er en nærliggende fare for at barnet i utlandet vil bli utsatt for forhold som medfører alvorlig fare for liv eller helse, eller forhold som nevnt i barnevernslovens bestemmelse om vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 5-1 bokstav a til d.

Departementet er enig med vurderingene til utvalgets flertall om hvilke tilfeller som bør omfattes av bestemmelsen om utreiseforbud, med unntak av å ta fra barnet muligheten til grunnleggende utdanning, se departementets vurdering i punkt 6.4.1. Av pedagogiske grunner foreslår departementet likevel at det i bestemmelsen om utreiseforbud ikke henvises direkte til barnevernsloven § 5-1 om omsorgsovertakelse, men at vilkårene for å treffe et vedtak om utreiseforbud i stedet fremgår direkte av utreiseforbudsbestemmelsen. Etter departementets syn vil dette gjøre innholdet i bestemmelsen lettere tilgjengelig og enklere å bruke.

Departementet foreslår derfor at lovbestemmelsen utformes slik at barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om utreiseforbud dersom det er en nærliggende fare for at barnet vil bli utsatt for mishandling, alvorlig fare for barnets liv eller helse eller annen alvorlig omsorgssvikt i utlandet, se forslag til ny § 5-13.

Et vedtak om utreiseforbud etter § 5-13 i lovforslaget vil innebære et betydelig inngrep i både barnets og foreldrenes rett til privat- og familieliv, samt deres bevegelsesfrihet. Departementet legger derfor til grunn at det må stilles strenge vilkår for å kunne treffe vedtak om utreiseforbud.

Begrepet «mishandling» omfatter både handlinger og unnlaterse som medfører alvorlig fysisk eller psykisk skade på barnet, og som utgjør et alvorlig brudd på barnets behov for omsorg, trygghet og vern. Mishandling vil ofte forekomme over tid, men tidsforløp er ikke et absolutt vilkår for at handlingen skal omfattes av begrepet.

Begrepet «alvorlig fare for barnets liv eller helse» omfatter både barnets psykiske og fysiske helse. Alvorlig fare for helse kan for eksempel omfatte situasjoner der det er en nærliggende fare for at barnet ikke vil få nødvendig helsehjelp, og nærliggende fare for undertrykkelse eller konverteringsterapi på grunn av barnets seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Begrepet omfatter også straffbare handlinger som kan skade barnets helse, slik som vold, trusler, kjønnslemlestelse og mishandling i nære relasjoner. Alvorlig fare for barnets liv omfatter også tilfeller der det er fare for at barnet ikke vil få livsnødvendig helsehjelp, eller at barnet sendes til eller etterlates i et krigs- eller konfliktområde. Det må gjøres en konkret og individuell vurdering av forholdene i det landet saken gjelder. Det er ikke tilstrekkelig at landet har et dårligere utbygd helsevesen eller preges av generell uro, så lenge det ikke foreligger indikasjoner på at oppholdet vil medføre en reel og alvorlig fare for det aktuelle barnet. Forholdene barnet risikerer å bli utsatt for kan samlet sett utgjøre en alvorlig fare, selv om hvert enkelt forhold isolert sett ikke når opp til terskelen.

Det er verken mulig eller hensiktsmessig fullt ut å definere i bestemmelsen hvilke tilfeller som omfattes av begrepet «annen alvorlig omsorgsvikt». Det sentrale vurderingstemaet er om barnet ved et opphold i utlandet risikerer å bli utsatt for en kvalifisert eller alvorlig svikt i barnets behov for omsorg. Dette innebærer at det vurderes at det vil være alvorlige mangler i ivaretagelsen av barnets grunnleggende behov. Enhver mangel vil derfor ikke være tilstrekkelig for at vilkårene skal anses oppfylt. I forarbeidene til forrige barnevernlov ble det presisert at ikke ethvert avvik fra vanlige normer eller situasjoner vil utgjøre en alvorlig mangel i lovens forstand – situasjonen må være forholdsvis klart uholdbar, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s.110. Dette holdepunktet er videreført i dagens lov. Departementet legger til grunn at begrepet omfatter alvorlige straffbare handlinger som tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold, seksuelle overgrep og menneskehandel. Begrepet omfatter også ulike former for alvorlige mangler ved den fysiske, psykiske og emosjonelle omsorgen for barnet. Hvorvidt det foreligger alvorlige mangler ved den praktiske eller emosjonelle omsorgen må vurderes konkret, blant annet med utgangspunkt i barnets alder og utviklingsnivå.

Vilkåret «nærliggende fare» innebærer at det må foreligge en reell risiko for at barnet vil bli utsatt for slike forhold. Som hovedregel kreves det alminnelig sannsynlighetsovervekt. Departementet

er enig med *Budfir* i at det må foreligge konkrete og objektive holdepunkter som tilsier at det foreligger en «nærliggende fare». Det er derfor ikke tilstrekkelig med generelle forestillinger om landet, kulturen eller religionen som barnet og/eller familien har tilknytning til.

Departementet foreslår videre at et vedtak om utreiseforbud «kan» treffes når vilkårene er til stede. Det skal derfor foretas en nødvendighetsvurdering av tiltaket, og mildeste inngreps prinsipp gjelder, jf. barnevernsloven § 1-5 andre ledd. Dette innebærer at mindre inngripende tiltak skal ha vært vurdert og ikke ansett tilstrekkelig til å ivareta barnets behov, for eksempel i form av hjelpetiltak i hjemmet.

Et vedtak om utreiseforbud skal ikke ha lengre varighet enn nødvendig for å forhindre faren. Departementet foreslår at nemnda maksimalt kan vedta et utreiseforbud for seks måneder. Når et vedtak er truffet, er det avgjørende at barnevernstjenesten arbeider målrettet for å forbedre situasjonen for barnet og familien. Barnevernstjenesten har et ansvar for å følge med på både barnets og foreldrenes situasjon. Det skal foretas løpende vurderinger av hvorvidt tiltaket fortsatt er i tråd med barnets behov, eller om det er behov for ytterligere tiltak. Dette innebærer også at barnevernstjenesten må vurdere behovet for hjelpetiltak, for eksempel foreldreveiledning eller pålegg av hjelpetiltak, for å bidra til en positiv utvikling i barnets og familiens situasjon. Målet er å fjerne grunnlaget for utreiseforbudet og motvirke behovet for en eventuell forlengelse av vedtaket.

Departementet foreslår at det gis adgang til å forlenge et vedtak om utreiseforbud. Når utløpet av et eksisterende vedtak nærmer seg, kan barnevernstjenesten – på bakgrunn av et nytt, konkret og oppdatert informasjonsgrunnlag – fremme en begjæring om forlengelse til barneverns- og helsenemnda. Etter departementets vurdering kan vedtaket fornyes i inntil seks måneder, forutsatt at vilkårene er oppfylt. Dette innebærer at nemnda må foreta en her og nå vurdering på tidspunktet for fornyelse. I slike tilfeller skal det opprinnelige vedtaket gjelde inntil nemnda har behandlet begjæringen, selv om den opprinnelige vedtaksperioden formelt er utløpt. Bestemmelsen skal sikre kontinuitet i beskyttelsen og hindre at formålet med utreiseforbudet undergraves som følge av nemndas saksbehandlingstid. Dersom det ikke er fremmet begjæring om forlengelse innen fristen, faller vedtaket bort. Vedtaket opphører uansett senest når barnet fyller 18 år, jf. § 1-2 første ledd første punktum.

Sakens parter kan kreve nemndas vedtak om utreiseforbud og avgjørelse i sak om forlengelse av et slikt vedtak rettslig overprøvd, jf. § 14-25.

Departementet foreslår at barnevernstjenesten gis hjemmel til å gjøre snevert unntak fra utreiseforbudet for en konkret reise dersom det er åpenbart at reisen ikke vil medføre fare for barnet. Kravet om at det må være «åpenbart» innebærer at det må foreligge høy grad av sikkerhet. Et eksempel kan være en skoletur hvor barnet vil være sammen med lærere og medelever under hele utenlandsoppholdet. Dette innebærer at de private partene i saken kan henvende seg direkte til barnevernstjenesten og be om unntak fra utreiseforbudet. Barnevernstjenestens avgjørelse i slike saker anses som et enkeltvedtak, og kan derfor påklages til statsforvalteren, jf. § 12-9.

Departementet viser til forslag til ny bestemmelse i § 5-13 om vedtak om utreiseforbud.

6.4.4.2 Akuttvedtak om utreiseforbud

Departementet foreslår også en ny bestemmelse i barnevernsloven som gir barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder og påtalemyndigheten kompetanse til å treffe vedtak om utreiseforbud i akuttsituasjoner.

I likhet med andre akuttbestemmelser i barnevernsloven, skal akuttvedtak om utreiseforbud bare anvendes i saker hvor det haster å beskytte et barn og vedtaket må treffes straks. Etter departementets syn bør loven gi adgang til å treffe akuttvedtak om utreiseforbud der det foreligger en nærliggende fare for at barnet umiddelbart blir sendt eller tatt med ut av landet til forhold som nevnt i forslag til ny § 5-13 første ledd, se punkt 6.4.4.1.

Et akuttvedtak om utreiseforbud innebærer i likhet med et vedtak om utreiseforbud etter § 5-13 i lovforslaget et sterkt inngrep i både barns og foreldres rett til privat- og familieliv og bevegelsesfrihet, og utgjør et unntak fra barnevernslovens hovedregel om at tvangstiltak skal forberedes av barnevernstjenesten og behandles av barneverns- og helsenemnda. Departementet foreslår å ha med vilkåret «umiddelbart» for å understreke at barnets situasjon må være så alvorlig at det er nødvendig å gjennomføre vedtaket straks. Formålet med formuleringen er å tydeliggjøre at akuttbestemmelsen kun skal anvendes i særskilte situasjoner.

Etter departementets syn bør det også komme klart fram av loven at et akuttvedtak om utreiseforbud straks etter vedtakelse skal oversendes til barneverns- og helsenemnda, på samme måte som ved andre akuttvedtak, jf. barnevernsloven § 14-22.

Nemndlederen vurderer om vedtaket skal godkjennes. Som for andre akuttvedtak, foreslår departementet at nemndlederen pålegges en plikt til å avgjøre saken snarest, og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt den. Nemndlederen kan innhente ytterligere opplysninger når det er nødvendig for å ta stilling til godkjenningsspørsmålet. Nemndlederen skal gi en kort begrunnelse for avgjørelsen, jf. § 14-22 andre og tredje ledd.

I likhet med akuttvedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 4-2, foreslår departementet at et akuttvedtak om utreiseforbud skal følges opp med en begjæring til barneverns- og helsenemnda snarest, dersom det er behov for videre tiltak. Dette innebærer både en vurdering av om barnets situasjon kan ivaretas på annen måte enn gjennom et akuttvedtak om utreiseforbud, inntil saken kan undersøkes nærmere og eventuelt legges fram for nemnda på vanlig måte. I tillegg krever det en forholdsmessighetsvurdering av hvorvidt et akutt utreiseforbud er til barnets beste, og om mindre inngripende tiltak kan benyttes, jf. §§ 1-3 og 1-5 andre ledd. Departementet foreslår at dersom en begjæring til nemnda ikke er framsatt innen seks uker, faller akuttvedtaket bort. Bestemmelsen tilsvarer § 4-2 tredje ledd om akuttvedtak om omsorgsovertakelse.

Videre foreslås det at private parter kan påklage et akuttvedtak om utreiseforbud. Klagen framsettes direkte for nemnda, jf. § 14-23, og saksbehandlingsreglene i § 14-23 vil gjelde tilsvarende for akuttvedtak om utreiseforbud som for andre akuttvedtak. Videre kan private partene eller kommunen bringe nemndas vedtak inn for tingretten for rettslig prøving, jf. § 14-25.

Etter gjeldende rett kan det treffes vedtak om akutttiltak for barn som oppholder seg i Norge og har vanlig bosted her jf. § 1-2 andre ledd. Det kan også treffes akutttiltak for barn som oppholder seg i Norge, men som har vanlig bosted i en annen stat, jf. § 1-2 fjerde ledd. Departementet foreslår at adgangen til å treffe akuttvedtak om utreiseforbud ikke skal gjelde for barn som oppholder seg i Norge, men som ikke har vanlig bosted her, jf. § 1-2 fjerde ledd. Det anses som lite hensiktsmessig å treffe et så inngripende tiltak overfor barn som kun er på ferie eller gjennomreise i Norge. I tillegg vil en slik adgang være vanskelig å håndheve i praksis. Departementet foreslår derfor å endre lovteksten i § 1-2 fjerde ledd, slik at det uttrykkelig framgår at bestemmelsen om akuttvedtak om utreiseforbud ikke gjelder overfor barn som oppholder seg i Norge, men som har vanlig bosted i en annen stat.

Departementet viser til forslag til endringer i § 1-2 fjerde ledd, ny bestemmelse i § 4-6 om akuttvedtak om utreiseforbud og forslag til endringer i § 14-22 første ledd.

6.4.4.3 Konsekvenser av et utreiseforbud

Virkningen av et vedtak om utreiseforbud er at barnet ikke kan forlate Norge. Departementet foreslår derfor å presisere i § 5-6 første ledd andre punktum at forbudet mot å ta med barnet ut av Norge uten barnevernstjenestens samtykke også skal gjelde ved vedtak om utreiseforbud og akuttvedtak om utreiseforbud, eller når begjæring om slike tiltak er sendt barneverns- og helsenemnda. Innholdsmessig er § 5-6 første ledd en videreføring av barnevernloven av 1992 § 4-31. Det vises derfor overordnet til forarbeidene, jf. Prop. 143 L (2014–2015) om internasjonal barnebortføring.

Et vedtak om utreiseforbud setter likevel ikke til side vedtak truffet av utlendingsmyndighetene som innebærer utreiseplikt, herunder vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse eller vedtak om tilbakekall. Utreiseforbudet er derfor ikke til hinder for effektuering og utreise i tråd med vedtaket etter utlendingsloven, og vil heller ikke være til hinder for utreise dersom utlendingen ikke har lovlig opphold som følge av manglende eller utløpt oppholdstillatelse.

6.4.4.4 Bestemmelse om utlevering av opplysninger

En barnevernssak starter som regel med en bekymringsmelding som barnevernstjenesten mottar. Med bekymringsmelding menes enhver henvendelse som uttrykker bekymring for et barn. For å kunne behandle en slik bekymringsmelding er barnevernstjenesten avhengig av et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag om barnet og dets situasjon. Dette kan også omfatte taushetsbelagte opplysninger. Dette betyr at det i utgangspunktet ikke skal ilegges utreiseforbud overfor personer uten lovlig opphold eller uten oppholdstillatelse i Norge, og et eventuelt utreiseforbud overfor slike personer vil være uten realitet.

Etter gjeldende rett har barnevernstjenesten og barneverns- og helsenemnda myndighet til å pålegge offentlige organer å utlevere taushetsbelagte opplysninger som er nødvendige for å vurdere, forberede og behandle de sakstypene som er angitt i § 13-4. Departementet mener at dette også skal gjelde for vedtak og akuttvedtak om utreiseforbud, og foreslår å endre lovteksten i § 13-4 så den også viser til saker om utreiseforbud.

6.4.4.5 Varslingsplikt for barnevernstjenesten

Departementet foreslår en særlig varslingsplikt for barnevernstjenesten overfor politiet og utlendingsmyndighetene ved vedtak om utreiseforbud. Barnevernstjenesten skal så snart som mulig varsle politiet og/eller utlendingsmyndighetene når det treffes vedtak om utreiseforbud, og tilsvarende når et slikt vedtak oppheves.

Formålet med varslingen er for det første å sikre at nødvendige tiltak kan iverksettes for å forhindre at barnet får utstedt reisedokumenter, eller for å tilbakekalle reisedokumenter som allerede er utstedt.

For det andre vil et utreiseforbud etter barnevernsloven kunne danne grunnlag for en registrering i Schengen Information System (SIS). SIS er et digitalt register der myndighetene i Schengenlandene kan utveksle informasjon. Registrering i SIS sikrer at barnet kan stanses ved forsøk på å krysse Schengen-yttergrense. Forutsetningen for en slik registrering er at vedtaket er begrunnet i de forhold som kreves etter politisamarbeidsforordningen artikkel 32 nr. 1 bokstav d. Vilkår for behandling av opplysninger om barn skal skje på de vilkår som framgår av lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) § 8 første ledd nr. 1 (der politisamarbeidsforordningen artikkel 32 er nevnt).

Når barnevernstjenesten har varslet politiet om at det er fattet et vedtak om utreiseforbud, er det politiets ansvar å vurdere hvorvidt vilkårene i politisamarbeidsforordningen er oppfylt før det eventuelt treffes beslutning om registrering i SIS. Det er følgelig ikke noen automatikk i at slike utreiseforbud registreres. Det er svært viktig at det er god informasjonsdeling innad i politiet for å sikre at de rette myndighetene får informasjon om utreiseforbudet, se også punkt 8.4.

Varslingsplikten er avgjørende for å sikre at utreiseforbudet får reell gjennomslagskraft. Departementet foreslår at plikten lovfestes i barnevernsloven § 13-5 nytt sjette ledd.

Departementet vurderer at det ikke er behov for endringer i regelverket om politiets registrering i SIS.

6.4.4.6 Andre forhold

For at de nye reglene om utreiseforbudet skal være effektive foreslår departementet også andre endringer i barnevernsloven.

Departementet foreslår at det innføres en klar bestemmelse som gir de private partene rett til å klage på akuttvedtak om utreiseforbud. Klage-

fristen bør være på tre uker etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 29. Klagen skal framsettes direkte for barneverns- og helsenemnda. Departementet foreslår at dette presiseres i barnevernsloven § 14-23 første ledd første punktum.

Departementet foreslår også at loven tydelig viser at det er kommunen der barnet oppholder seg, som har ansvaret for å reise sak om utreiseforbud for barneverns- og helsenemnda. Departementet foreslår at dette lovfestes i barnevernsloven § 15-5 første ledd første punktum.

7 Straffansvar ved brudd på utreiseforbud

7.1 Gjeldende rett

Departementet foreslår i punkt 6 en ny bestemmelse i barnevernsloven § 5-13 om at barnevernstjenesten kan vedta at et barn forbys å reise fra Norge dersom det er nærliggende fare for at barnet vil bli utsatt for mishandling, alvorlig fare for barnets liv eller helse eller annen alvorlig omsorgssvikt. Det er også foreslått en hjemmel til å treffe akuttvedtak i § 4-6. Brudd på slike utreiseforbud vil ikke i seg selv være straffbart uten en lovendring, verken etter barnevernsloven eller straffeloven.

Brudd på enkelte vedtak etter barnevernsloven er straffbart etter straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse. Bestemmelsen rammer den som tar en mindreårig ut av landet eller holder en mindreårig tilbake i utlandet i tilfeller hvor det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, flytteforbud eller institusjonsplassering etter barnevernloven §§ 4-8, 4-12, 4-24 eller 4-29, eller hvor det er sendt begjæring til fylkesnemnda om slike tiltak, eller der det er truffet akuttvedtak om dette.

For sammenhengens skyld nevnes det at barneloven § 41 første ledd gir domstolen adgang til å fastsette forbud mot at barn reiser utenlands i tilfeller hvor det er fare for at barnet ikke returnerer til Norge. Brudd på slikt utreiseforbud kan være straffbart etter straffeloven § 261.

7.2 Utvalgets forslag

Som omtalt i punkt 6.2, foreslår utvalget endringer i barnevernsloven som gir barnevernstjenesten hjemmel for å vedta forbud mot at et barn tas med eller sendes ut av landet når det er fare for skadelige utenlandsopphold (utreiseforbud).

Utvalgets flertall mener at for å sikre at utreiseforbud etterleves, bør brudd på forbudet kunne straffes, se NOU 2024: 13 punkt 27.4.11 side 347. Uten en trussel om straff for å bryte forbudet vil tiltaket kunne ha liten reell effekt, da det ikke vil være virkemidler for å håndheve det. En straffesanksjonering vil tydeliggjøre foreldrenes ansvar for barnet sitt og ansvar for å overholde

utreiseforbudet. Det kan også ha en viss pedagogisk og allmennpreventiv betydning ved at foreldrene blir mer oppmerksomme på at ufrivillige utenlandsreiser kan ha skadelige virkninger for barnet.

Utvalgets flertall foreslår at straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse utvides til også å omfatte situasjoner der det er truffet akuttvedtak eller vedtak om utreiseforbud, eller begjæring om utreiseforbud er sendt barneverns- og helsenemnda. Dette vil samsvare med straffansvaret for å ta med barnet ut av landet der det er truffet eller er i ferd med å treffes tiltak etter barnevernsloven som gjør det ulovlig å ta med barnet ut av landet, jf. barnevernsloven § 5-6. Strafferammen for brudd på utreiseforbudet vil dermed være bot eller fengsel inntil to år.

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlem Rui, mener at det ikke er tilrådelig å innføre en hjemmel til å fastsette utreiseforbud slik foreslått av flertallet. Se NOU 2024: 13 punkt 27.4.15 side 349–351.

7.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å gjøre det straffbart å bryte et vedtak om utreiseforbud etter den nye hjemmelen i barnevernsloven støttes av *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*, og *Politidirektoratet*. Departementet kan ikke se at det er noen høringsinstanser som har uttrykt at de er negative til forslaget.

Utenriksdepartementet tar ikke klart stilling til om brudd på et utreiseforbud bør være straffbart. Høringsinstansen uttaler at det er svært begrenset hvilken bistand norske myndigheter kan yte på en annen stats territorium. Det må derfor, særlig i saker hvor det ikke er fastsatt noe internasjonalt samarbeid, forhindres at slike situasjoner oppstår. Utreiseforbud synes ifølge høringsinstansen å være et verktøy som kan forhindre skadelige utenlandsopphold. Høringsinstansen peker imidlertid på at en straffereaksjon ikke nødvendigvis vil hjelpe et barn som allerede befinner seg i utlandet.

Flere høringsinstanser uttaler at de støtter forslaget om å innføre en hjemmel for å ilegge utreiseforbud, se nærmere i punkt 6.3, uten å uttale seg særskilt om hvorvidt brudd på forbudet bør være straffbart.

Enkelte høringsuttalelser til utvalgets forslag om en egen straffebestemmelse som rammer det å utsette barn for skadelige utenlandsopphold, har overføringsverdi til forslaget om å kriminalisere brudd på et utreiseforbud. *Bufo* uttaler at et straffebud om skadelig utenlandsopphold kan virke forebyggende, og bidra til at foreldre blir bevisste de potensielle konsekvensene ved å sende barna på slike utenlandsopphold. Samtidig kan et straffebud fungere som et pressmiddel for å bringe barnet tilbake til Norge. Også *Utenriksdepartementet* uttrykker støtte til kriminalisering av det å utsette barn for skadelige utenlandsopphold. Departementet uttaler at det bør vurderes «straffbortfall» som et virkemiddel for å få foreldrene til å samarbeide om å få barnet tilbake til Norge, og at dette bør vurderes opp mot gjeldende bestemmelser om formildende omstendigheter i straffeloven § 78 bokstav b og f. Også *Røde Kors* fremhever at det er lite som kan gjøres for barn som befinner seg i utlandet, og at dette kan skape en vanskelig situasjon for barnet og hjelpeapparatet. Røde Kors tar derfor til orde for at straff kan bortfalle dersom en forelder bidrar til at barnet blir returnert til Norge. Dette vil gi et insentiv for foreldre til å bidra til en frivillig retur.

7.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at brudd på de foreslåtte reglene om utreiseforbud etter barnevernsloven skal være straffbart. Et utreiseforbud har til formål å verne barn mot å bli utsatt for skadelige utenlandsopphold, i tilfeller hvor det er nærliggende fare for at barnet blir utsatt for mishandling, alvorlig fare for barnets liv eller helse eller annen alvorlig omsorgssvikt. Brudd på et slikt forbud kan sette barns grunnleggende interesser i fare. Etter departementets syn er skadefølgeprinsippet som grunnvilkår for krimi-

nalisering oppfylt, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 7.5 side 88.

Departementet mener at den allmennpreventive effekten ved en straffetrussel er nødvendig for å sikre at utreiseforbud etterleves, og at et slikt forbud ellers vil ha liten reell effekt. Brudd på andre vedtak etter barnevernsloven, herunder vedtak om omsorgsovertakelse og flytteforbud, rammes allerede av straffeloven § 261. Brudd på utreiseforbud bør ikke stå i noen svakere stilling enn slike vedtak. Som påpekt av Utenriksdepartementet i høringen er det svært vanskelig for norske myndigheter å yte bistand til personer som befinner seg i andre land. Et mulig straffansvar for brudd på utreiseforbud kan bidra til å hindre at slike situasjoner oppstår. Kriminaliseringen kan for øvrig også ha en normskapende effekt og bidra til å tydeliggjøre foreldrenes ansvar for å hindre at barn utsettes for skadelige utenlandsopphold.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at straffeloven § 261 utvides til å omfatte brudd på utreiseforbud etter barnevernsloven § 5-13, samt tilfeller hvor det er sendt begjæring om slike tiltak til barneverns- og helsenemnda etter § 14-9, eller er truffet akuttvedtak etter § 4-6. Strafferammen etter straffeloven § 261 første ledd er bot eller fengsel inntil 2 år.

Når et utreiseforbud er brutt og barnet befinner seg i utlandet, vil det sentrale for norske myndigheter være å sørge for at barnet returnerer til Norge. Straffebestemmelsen bør praktiseres av myndighetene på en måte som motiverer foreldrene og andre til å medvirke til at barnet returnerer. Dette er i tråd med flere høringsuttalelser knyttet til utvalgets forslag om kriminalisering av skadelige utenlandsopphold, se nærmere i punkt 7.3. Hensynet gjør seg gjeldende tilsvarende ved brudd på et utreiseforbud. Etter departementets syn bør det ved reaksjonsfastsettelsen etter omstendighetene tillegges vesentlig betydning dersom lovbrøyteren har bidratt til en retur og dermed forebygget eller redusert skaderisikoen, jf. regelen om formildende omstendigheter i straffeloven § 78 bokstav b.

8 Nektelse og tilbakekall av pass og ID-kort

8.1 Gjeldende rett

Norske borgere har etter passloven § 1 rett til pass når lovens vilkår er oppfylt, med mindre noen av unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse.

Det følger av passloven § 4 at det ikke kan utstedes pass til mindreårige uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret. Dersom foreldreansvaret er felles, må begge foreldrene samtykke. Pass kan utstedes med bare en av foreldrenes samtykke der vedkommende etter barnevernsloven har anledning til å ta barnet med ut av landet, se punkt 6.1.2. Dersom barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet etter barnevernsloven § 4-8 eller § 4-12, skal samtykke kun innhentes fra barnevernstjenesten.

ID-kortloven § 4 har tilsvarende regler for utstedelse av nasjonale ID-kort med reiserett.

Etter passloven § 4 tredje ledd kan pass i særlige tilfeller utstedes uten samtykke dersom det er fare for personens liv eller helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig. Som det fremgår av Prop. 126 L (2018-2019) punkt 3.5.3 er dette en snever unntakshjemmel. Fare for liv og helse som mulig grunnlag for passutstedelse uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret, ble tilføyd ved lov 20. desember 2019 nr. 107. Tilføyelsen innebar ingen egentlig utvidelse av adgangen til å utstede pass uten samtykke, men tydeliggjorde at pass i slike tilfeller kan utstedes uten noen av foreldrenes samtykke, jf. Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.5.3. Bakgrunnen for endringen var at det de senere årene før endringen hadde vært en økende tendens til at barn ble etterlatt i utlandet mot sin vilje, og som følge av dette befant seg i situasjoner som innebar fare for liv eller helse. Det ble ikke funnet nødvendig med tilsvarende tilføyelse i ID-kortloven, da ID-kort kun utstedes ved pass- og ID-kontor i Norge.

Passloven § 5 om passhindringer angir i hvilke tilfeller pass enten skal eller kan nektes utstedt. Bestemmelsens første ledd angir de absolutte nektelsesgrunnene, det vil si tilfeller hvor pass skal nektes utstedt. Pass skal nektes utstedt blant annet når utreiseforbud følger av tvisteloven

§§ 33-11 eller lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs (konkursloven) § 102 og når det foreligger en lovhjemlet beslutning av offentlig myndighet som innebærer at utreise vil være ulovlig, jf. passloven § 5 første ledd bokstav b og c.

I hvilke tilfeller pass kan nektes etter en skjønnsmessig vurdering fremgår av andre og tredje ledd. Etter passloven § 5 tredje ledd bokstav g kan pass til barn nektes utstedt dersom det er grunn til å tro at barnet «vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse». Bestemmelsen er særlig utformet med sikte på å forebygge skadelige utenlandsopphold for barn, for eksempel at barn sendes på skoler i utlandet der de utsettes for vold eller overgrep, jf. Prop. 126 L (2018–2019) punkt 3.1. Etter ID-kortloven § 5 tredje ledd bokstav e kan også ID-kort med reiserett til barn nektes utstedt i slike tilfeller.

Både passloven og ID-kortloven hjemler tilbakekall av henholdsvis pass og ID-kort i tilfeller der vilkårene for å nekte utstedelse er til stede, jf. passloven § 7 første ledd bokstav b og ID-kortloven § 8.

Passloven § 12 andre ledd gir hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om gjennomføring av loven, herunder om passets form og innhold, hvem som kan få utlevert opplysninger fra passregisteret, og overgangsbestemmelser.

Utenlandske borgere bosatt i Norge kan på nærmere vilkår gis reisebevis for flyktninger eller utlendingspass etter utlendingsloven § 64. Slike reisedokumenter kan nektes utstedt eller inndras dersom det foreligger forhold som gjør at det ikke ville blitt utstedt pass til norsk statsborger etter passloven § 5, jf. utlendingsforskriften §§ 12-1 og 12-4 (reisebevis) og §§ 12-5 og 12-8 (utlendingspass).

8.2 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall foreslår å tilføye i passloven § 5 første ledd bokstav b at pass skal nektes utstedt dersom det treffes vedtak om utreiseforbud etter forslaget til ny § 4-6 og ny § 5-12 i barneverns-

loven. Den likelydende bestemmelsen i ID-kortloven § 5 første ledd bokstav b foreslås endret tilsvarende. Forslaget innebærer at nektelse av pass og ID-kort med reiserett vil være obligatorisk i slike tilfeller, i motsetning til den gjeldende skjønnsmessige adgangen i passloven § 5 tredje ledd bokstav g og ID-kortloven § 5 tredje ledd bokstav e til å nekte pass utstedt i tilfeller av fare for skadelige utenlandsopphold.

Utvalgets flertall foreslår samtidig å presisere i passloven § 5 femte ledd at det i særlige tilfeller kan utstedes pass med begrenset gyldighetsområde og gyldighetstid også til mindreårige som det er truffet utreiseforbud for etter barnevernsloven §§ 4-6 eller 5-12. Forslaget er ment å gjøre det mulig for barnet å delta på konkrete utenlandsreiser som ikke medfører noen fare, som skoleturer og lignende.

Et samlet utvalg foreslår videre at det i passloven lovfestes en plikt for utenriksstasjonene til straks å underrette kommunens barnevernstjeneste om utstedelse av pass til mindreårige uten samtykke når utstedelsen er begrunnet i fare for barnets liv eller helse.

Utvalget presiserer at utlendingsmyndighetene må varsles om vedtak om utreiseforbud dersom barnet er utenlandsk statsborger, slik at eventuelle reisedokumenter utstedt etter utlendingslovgivningen kan tilbakekalles. Utvalget peker for øvrig på at passmyndighetene i dag har underretningsplikt til barnevernstjenesten når pass til barn nektes utstedt eller tilbakekalles fordi det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som medfører fare for liv og helse. Blant annet av hensyn til et klart og enhetlig regelverk, mener utvalget at det bør innføres en tilsvarende underretningsplikt for utlendingsmyndighetene i utlendingsforskriften.

I tillegg foreslår utvalget å tilføye en hjemmel i passloven § 12 andre ledd bokstav d til å gi nærmere bestemmelser om innholdet i vilkåret i § 4 tredje ledd om at passutstedelse uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar må være «åpenbart ubetenkelig». Med henvisning til at flere aktører har pekt på at det er uklart hva som ligger i vilkåret «fare for liv og helse» i passloven § 4 tredje ledd, foreslår utvalget at forskriftsbestemmelsen også bør åpne for forskriftsregulering av hva som ligger i betegnelsen «fare for liv og helse».

Utvalget har vurdert om passloven § 5 tredje ledd bokstav g, som gir passmyndigheten en skjønnsmessig adgang til å nekte utstedelse dersom det er grunn til å tro at barnet vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet, burde oppheves der-

som utreiseforbud innføres, men konkluderer med at det ikke bør gjøres.

8.3 Høringsinstansenes syn

Kontoret for fri rettshjelp mener at kravet om samtykke til pass fra begge foreldre må lempes på i tilfeller av ufrivillig utenlandsopphold hvor begge foreldrene bor i Norge og en av dem vil at barna skal holdes i utlandet. Terskelen for å innvilge barn nødpass bør senkes, slik at hovedprioriteten blir å få barna det gjelder hjem til Norge. *Kripos*, *Oslo politidistrikt* og *Politidirektoratet* støtter utvalgets forslag i sin helhet, men har merknader til ulike deler av dem. Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg særskilt om forslagene som gjelder passloven.

Politidirektoratet viser til at forslagene kun i begrenset grad innebærer endret praksis, men vil bety klarere reguleringer på området og større grad av rettsikkerhet for barn i en utsatt posisjon. Forslaget om å innta en tydelig henvisning til utreiseforbud etter barnevernsloven i passloven § 5 første ledd bokstav b anses som svært positivt. Passutstedelse vil dermed kunne nektes og tilbakekalles uten at det må foretas skjønnsmessige vurderinger og forholdsmessighetsvurdering etter § 5 fjerde ledd. Også *Oslo politidistrikt* tiltrer utvalgets syn på at det rettslige vernet til barn og unge først og fremst kan styrkes ved å sikre at myndighetene har egnende virkemidler til å forebygge og forhindre at reisen finner sted. Samtidig påpeker politidistriktet betydningen av at politiet varsles omgående dersom det fattes vedtak om utreiseforbud etter barnevernsloven §§ 4-6 og 5-12, slik at vedtak om tilbakekall og ugyldiggjøring av reisedokumenter kan fattes. Politiet må varsles uavhengig av om barnet har gyldige reisedokumenter, slik at pass- og ID-kortmyndigheten er kjent med utreiseforbudet hvis det fremmes en søknad.

Oslo politidistrikt sier seg videre enig med utvalget i at passloven § 5 tredje ledd bokstav g ikke bør endres. Politidistriktet påpeker at bestemmelsen har andre vilkår enn forslagene om nye hjemler for nektelse av reisedokument ved utreiseforbud, og at bestemmelsen nå er etablert som et viktig hjemmelsgrunnlag. Særlig i hastesaker, der pass- og ID-kortmyndighetene har tilstrekkelig informasjon, er politidistriktets oppfatning at anledningen til å fatte vedtak uten informasjon fra barnevernet bør være tilgjengelig.

Til utvalgets forslag om endring av passloven § 5 femte ledd, påpeker både *Politidirektoratet* og

Oslo politidistrikt at en adgang til å utstede pass med begrenset gyldighetsområde, ikke vil gi de sikkerhetsrammer som ligger til grunn for utvalgets forslag. Det er i dag ikke mulig å innføre begrensning i gyldighetsområde i passets maskinlesbare felter, slik at det vil variere om begrensningene fanges opp i blant annet grensekontroll. I praksis anvendes derfor heller ikke den allerede gjeldende adgangen etter § 5 femte ledd til å utstede pass med begrenset gyldighetsområde når det foreligger passhindring etter andre og tredje ledd.

Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og Kripas støtter utvalgets forslag om å endre passloven § 12 slik at bestemmelsen åpner for nærmere regulering i forskrift av vurderingen som må gjøres etter passloven § 4 tredje ledd. Disse høringsinstansene er også positive til utvalgets forslag om en tilføyelse i § 4 tredje ledd som pålegger norsk utenriksstasjon å underrette barnevernstjenesten dersom pass utstedes til mindreårige uten foreldrenes samtykke. Kripas påpeker at en slik passutstedelse skjer når hjemreise er nødvendig av hensyn til barnets liv eller helse, og at det må sees i sammenheng med kriminaliseringen av det å utsette barn for skadelige utenlandsopphold. Kripas mener det er gode grunner for at barnevernstjenesten bør undersøke forholdene rundt barnet etter hjemkomst, og ta rede på bakgrunnen for at det ble nødvendig å utstede pass til barnet uten samtykke fra foreldrene. Oslo politidistrikt legger til grunn at Nasjonal vedtakslinje, som er det nasjonale bistandsorganet i pass- og ID-saker for øvrige politidistrikt og alle norske utenriksstasjoner, vil være involvert i de tilfellene som omfattes av forslaget. Det påpekes også at politiet allerede plikter å melde fra om alvorlige bekymringer til barnevernet av eget initiativ etter barnevernsloven § 13-2 første ledd, men at en klar bestemmelse i passloven vil kunne bidra til å sikre at barn får nødvendig og rettidig bistand og oppfølging ved retur til Norge.

8.4 Departementets vurdering

Departementet følger opp utvalgets forslag om å innta en henvisning til ny § 5-13 i barnevernsloven i passloven § 5 første ledd bokstav b og ID-kortloven § 5 første ledd bokstav b. Ilagt utreiseforbud etter barnevernsloven vil dermed som hovedregel være en absolutt hindring for utstedelse av pass og ID-kort, i likhet med utreiseforbud som følger av andre lover nevnt i § 5 første ledd bokstav b. Passnektelse er en naturlig følge av utreiseforbud

fastsatt av annen offentlig myndighet som bidrar til å hindre at utreiseforbudet overtres.

Dersom det foreligger en passhindring kan et allerede utstedt pass tilbakekalles med hjemmel i passloven § 7 første ledd bokstav b. For å sikre at passet tilbakekalles i tilfeller der det er vedtatt utreiseforbud, må barnevernstjenesten varsle politiet om vedtaket uten ugrunnet opphold. Dette foreslås presisert i barnevernsloven § 13-5 om barnevernets varslingsplikt, se nærmere om dette i punkt 6.4.4.5. Når barnevernstjenesten varsler om at det er fattet vedtak om utreiseforbud er det også politiets oppgave å vurdere om vedtaket skal registreres i Schengen Information System (SIS). Det er derfor viktig med god informasjonsflyt internt i politiet for å sikre at riktig myndighet får nødvendig informasjon for å vurdere hvilke tiltak som skal gjennomføres.

Departementet bemerker at det er spesielt viktig at det etableres gode rutiner for informasjonsdeling i tilfeller der det er fattet akuttvedtak om utreiseforbud etter barnevernslovens nye § 4-6. Dette er saker av tidskritisk karakter, der det er fare for at barnet umiddelbart blir sendt eller tatt med på et skadelig utenlandsopphold, og politiet er avhengig av informasjon fra barnevernstjenesten og god informasjonsflyt internt for å kunne følge opp akuttvedtaket i tide.

Endringene i passloven § 5 vil gjelde tilsvarende for utstedelse og inndragning av reisebevis for flyktninger og utlendingspass etter utlendingsloven § 64, jf. utlendingsforskriften § 12-1 første ledd bokstav a, § 12-4 tredje ledd bokstav a, § 12-5 femte ledd bokstav a og § 12-8. Endringene i passloven innebærer følgelig at også slike reisedokumenter kan nektes utstedt eller inndras som følge av et utreiseforbud. Dersom barnet er utenlandsk statsborger må derfor også utlendingsmyndighetene varsles, jf. forslaget til presisering i barnevernsloven § 13-5, slik at også eventuelle reisedokumenter utstedt etter utlendingslovgivningen kan tilbakekalles.

Departementet bemerker at norske myndigheter ikke kan inndra pass utstedt av andre stater, og at norske myndigheter heller ikke vil få informasjon dersom slike dokumenter utstedes. Utreiseforbudet, og den etterfølgende nektelsen av utstedelse av pass, reisebevis for flyktninger eller utlendingspass, er derfor kun i begrenset grad til hinder for utreise for personer med dobbelt eller utenlandsk statsborgerskap med pass fra hjemlandet.

Departementet er enig med *Politidirektoratet* og *Oslo politidistrikt* i at utvalgets forslag om å åpne for utstedelse av pass med begrenset gyldig-

hetsområde og gyldighetstid for mindreårige som det er truffet utreiseforbud for etter barnevernsloven, ikke bør følges opp i sin helhet. Det vurderes som uheldig om passmyndigheten skal måtte foreta skjønnsmessige vurderinger av når det skal utstedes reisedokumenter til barn i tilfeller hvor det foreligger et utreiseforbud. Det mest tungtveiende argumentet mot en slik adgang er likevel at utstedelse av pass med begrenset gyldighetsområde, ikke vil gi tilstrekkelig sikkerhet for at den mindreårige ikke sendes på skadelige utenlandsopphold ved bruk av passet og i strid med utreiseforbudet. Som nevnt av både Politidirektoratet og Oslo politidistrikt er det per i dag ikke mulig å innføre begrensning i gyldighetsområdet i passets maskinlesbare felter, og det vil derfor variere om begrensningene fanges opp i for eksempel grensekontroll. Innføring og bruk av en slik mulighet vil følgelig kunne undergrave formålet med utreiseforbudet og passnektelse.

Som redegjort for i punkt 6.4.4.1 foreslås det at barnevernstjenesten skal kunne gi tillatelse til konkrete enkeltreiser selv om det foreligger et utreiseforbud, jf. tredje ledd i forslaget til ny § 5-13 i barnevernsloven. Unntakshjemmelen er snever, og det er lagt til barnevernstjenesten å vurdere konkret om barnets sikkerhet vil være tilstrekkelig høy på reisen. I slike tilfeller foreslås det at passmyndigheten, etter anmodning fra barnevernstjenesten, skal kunne utstede et pass med kort gyldighetstid, slik at barnet kan gjennomføre den konkrete reisen. Gyldighetstiden skal kun settes til den tid som er nødvendig for å gjennomføre reisen, for så langt mulig å sikre seg mot at barnet ikke tas med på andre reiser enn den passet er utstedt for.

Departementet foreslår at en hjemmel for utstedelse av pass med begrenset gyldighetstid til barn som er underlagt utreiseforbud etter barnevernsloven § 5-13 første ledd, tilføyes i nytt andre punktum i passloven § 5 femte ledd.

Departementet følger opp forslaget om å love feste en plikt for utenriksstasjonene til å underrette kommunal barnevernstjeneste når pass utstedes til mindreårige uten samtykke fra foreldre fordi utstedelsen er begrunnet i fare for barnets liv eller helse, se forslaget til nytt annet punktum i passloven § 4 tredje ledd. Riktignok har utenriksstasjonene allerede en meldeplikt etter barnevernsloven § 13-2. Etter departementets syn

kan det likevel tenkes situasjoner der det kan være tvil om meldeplikten i barnevernsloven § 13-2 utløses, for eksempel dersom den ene forelderen er i Norge og det er grunn til å tro at denne kan ivareta barnet. Dersom barnet har vært i en situasjon i utlandet hvor det er fare for barnets liv eller helse, bør barnevernstjenesten uansett varsles om returen ettersom barnevernstjenesten er nærmest til å vurdere behovet for videre undersøkelser eller oppfølging gjennom barnevernstiltak. En klar bestemmelse i passloven tydeliggjør og understreker dermed viktigheten av deling av opplysninger mellom utenriksstasjonen som passmyndighet og barnevernstjenesten, og vil bidra til å sikre at barn får nødvendig hjelp og oppfølging av barnevernet ved retur til Norge. Passloven § 4 gjelder tilsvarende for utstedelse av passérbrev for innreise til riket til barn under 18 år, jf. utlendingsforskriften § 12-9 andre ledd.

Departementet foreslår også å følge opp forslaget om å tilføye en hjemmel i passloven § 12 andre ledd bokstav d til å gi nærmere bestemmelser i forskrift om innholdet i § 4 tredje ledd. Klarføring i forskrift av hvilke momenter som kan vektlegges i vurderingen av om pass skal utstedes uten samtykke vil bidra til forutberegnelighet og til en ensartet praktisering av, både i relasjon til vilkåret «fare for personens liv eller helse» og vilkåret «åpenbart ubetenkelig».

Det er ikke behov for en tilsvarende endring i forskriftshjemmelen i ID-kortloven § 14. ID-kortloven § 4 tredje ledd om utstedelse av pass til mindreårige uten samtykke, inneholder ikke alternativet «fare for personens liv eller helse», som er det primære med den foreslåtte forskriftshjemmelen i passloven. Behovet for en nærmere regulering i forskrift er derfor ikke det samme i ID-kortloven.

Departementet er for øvrig enig med utvalget i at endringer i passloven § 5 tredje ledd bokstav g foreløpig ikke bør oppheves selv om utreiseforbud etter barnevernsloven som hovedregel gjøres til en absolutt passhindring. Det er, slik utvalget også påpeker, uheldig med delvis overlappende regler, men det synes likevel hensiktsmessig at de nye reglene om utreiseforbud og tilbakekall av reisedokumenter får virke en stund før det vurderes om det fortsatt er behov for den skjønnsmessige bestemmelsen i passloven § 5 tredje ledd bokstav g.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

I NOU 2024: 13 viser utvalget til at forslaget om utreiseforbud i barnevernsloven vil være et nytt tiltak barnevernstjenesten kan anvende i saker hvor barn står i fare for skadelige utenlandsopphold. Utvalget viser også til at det må påregnes at tiltaket vil føre til noen flere saker for barneverns- og helsenemnda, og at det må påregnes at noen av sakene vil bringes inn for retten. Utvalget viser også til at det er vanskelig å anslå hvor mange saker det økte sakstilfanget kan dreie seg om, men antar at mange av sakene vil erstatte saker der barnevernstjenesten ellers ville fremmet saker om akuttvedtak om omsorgsovertakelse eller andre tiltak som er ment å forhindre utreise. På denne bakgrunn antar utvalget at et økt sakstilfang må antas å kunne dekkes innenfor gjeldende budsjетtrammer.

Barnevernstjenestens hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Forslaget til nye bestemmelser i barnevernsloven om utreiseforbud endrer ikke barnevernstjenestens grunnleggende ansvar for å forhindre og beskytte barn mot å bli utsatt for ulike former for alvorlig omsorgssvikt, og innebærer ikke en ny plikt for kommunene, men vil gi barnevernstjenesten et nytt virkemiddel for å beskytte barn mot å bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Barne- og familiedepartementet legger til grunn at forslaget derfor ikke vil medføre økte utgifter for kommunene. Departementet ser samtidig at forslaget heller ikke vil innebære forenklinger eller endringer som vil gi økonomiske besparelser av betydning.

Departementet vurderer at forslaget vil gjelde svært få saker, og legger derfor til grunn at det heller ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser av betydning for barneverns- og helsenemnda eller for domstolene.

Utvalget peker på at endringene vil kunne gi noe økt ressursbruk i Bufdir, blant annet til oppdatering av rundskriv og retningslinjer, og økte utgifter til Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, som skal gi råd og veiledning. Barne- og familiedepartementet vurderer at disse økningene ikke vil bli vesentlige, og vil kunne ivaretas innenfor dagens bevilgning.

På denne bakgrunnen legger Barne- og familiedepartementet til grunn at forslaget om utreiseforbud i barnevernsloven ikke vil ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Gjennomføringen av endringene i pass- og ID-kortloven forventes ikke å ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Endringene innebærer i liten grad nye oppgaver for politiet og påtalemyndigheten, men antall saker der pass nektes utstedt kan øke noe.

I tillegg innebærer de foreslåtte endringene i straffeloven en utvidelse av politiets virkemidler for å hindre utreise der det er fare for at et barn sendes på skadelige utenlandsopphold. Det kan medføre en økning i denne type saker og utvidelse av politiets veilederoppgave. Politidirektoratet anslår at dette vil kreve ressurser tilsvarende én stilling totalt. Det innebærer ikke økonomiske og administrative kostnader av betydning for politidistriktene.

Iverksettelsen av lovendringene vil til en viss grad medføre tilpasninger og tilrettelegging av politiets saksbehandlingsverktøy (BL), men det vurderes ikke å være av vesentlig ressursmessig betydning.

Justis- og beredskapsdepartementet vurderer at tiltakene har begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, og derfor kan håndteres innenfor de berørte virksomhetenes gjeldende budsjетtrammer.

10 Merknader til de enkelte bestemmelsene

10.1 Til endringen i passloven

Til § 4

I *tredje ledd* er det føyd til et nytt *andre punktum* om at norske utenriksstasjoner skal underrette kommunens barnevernstjeneste når det utstedes pass til mindreårige uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret fordi passutstedelsen er begrunnet i fare for barnets liv eller helse. Underretningsplikten skal sikre at barnevernstjenesten er forberedt og kan sørge for at barna det gjelder får nødvendig oppfølging ved retur til Norge.

I tilfeller der det er tvil om unntakshjemmelen i passloven § 4 tredje ledd kommer til anvendelse, skal utenriksstasjonen overføre saken til Nasjonal Vedtakslinje i politiet, jf. pass- og ID-kortforskriften § 1-3. Det følger av forskriftens § 1-3 andre ledd at det likevel alltid er utenriksstasjonen som har motatt søknaden som skal stå som utstedende myndighet i passet. Også i tvilstilfellene er det derfor utenriksstasjonen som skal varsle kommunens barnevernstjeneste om utstedelsen av passet.

Utenriksstasjonene har i tillegg allerede en meldeplikt etter barnevernsloven § 13-2. Det kan likevel tenkes situasjoner der det kan være tvil om meldeplikten i barnevernsloven § 13-2 utløses, for eksempel dersom den ene forelderen er i Norge og det er grunn til å tro at denne kan ivareta barnet. Dersom barnet har vært i en situasjon i utlandet hvor det er fare for barnets liv eller helse, bør barnevernstjenesten uansett varsles om returen ettersom barnevernstjenesten er nærmest til å vurdere behovet for videre undersøkelser eller oppfølging gjennom barnevernstiltak. En klar varslingsplikt for utenriksstasjonene i passloven § 4 tredje ledd vil tydeliggjøre at barnevernstjenesten skal varsles også i disse tilfellene. Samtidig bidrar varslingsplikten i passloven til å understreke viktigheten av deling av opplysninger mellom utenriksstasjonen som passmyndighet og barnevernstjenesten.

Se de alminnelige merknadene i punkt 8.4.

Til § 5

I *første ledd bokstav b* er det tilføyd en henvisning til utreiseforbud etter barnevernsloven §§ 4-6 eller 5-13. Endringen innebærer at utreiseforbud etter barnevernsloven utgjør en absolutt passhindring etter passloven, med den følge at pass skal nektes utstedt. Dette er med på å sikre etterlevelse av utreiseforbudet.

I *femte ledd andre punktum* er det tilføyd at passmyndigheten kan utstede ordinære pass med begrenset gyldighetstid til barn som er ilagt et utreiseforbud etter barnevernsloven § 5-13 første ledd. Utstedelsen kan bare skje etter anmodning fra barnevernsmyndigheten, og der barnevernstjenesten har gitt tillatelse etter barnevernsloven § 5-13 tredje ledd til at barnet reiser på en enkeltreise.

Se de alminnelige merknadene i punkt 8.4.

Til § 12

Andre ledd bokstav c er endret til å angi at det kan gis forskrift om hva som kan vektlegges i vurderingen etter § 4 tredje ledd av om pass skal utstedes uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvar. Ny *bokstav d* tilsvarer nåværende bokstav c. Se de alminnelige merknadene i punkt 8.4.

10.2 Til endringen i straffeloven

Til § 261

Endringen i § 261 *første ledd tredje punktum* innebærer at det er straffbart å ta en mindreårig ut av landet når det er fattet vedtak om utreiseforbud etter barnevernsloven § 5-13, eller et slikt tiltak er begjært. Bestemmelsen rammer også brudd på utreiseforbud i tilfeller hvor dette er besluttet i en akuttsituasjon etter barnevernsloven § 4-6. Se de alminnelige merknadene i punkt 7.4.

10.3 Til endringen i ID-kortloven

Til § 5

I *første ledd bokstav b* er det tilføyd en henvisning til utreiseforbud etter barnevernsloven §§ 4-6 eller 5-13. Endringen samsvarer med den tilsvarende endringen i passloven § 5 første ledd bokstav b, og tilføyes for å sikre etterlevelse av utreiseforbudet. Se de alminnelige merknadene i punkt 8.4.

10.4 Til endringene i barnevernsloven

Til § 1-2 fjerde ledd

I *fjerde ledd* presiseres det at det ikke kan treffes akuttvedtak om utreiseforbud etter ny § 4-6 for barn som befinner seg i Norge, men som har vanlig bosted i en annen stat. Se de alminnelige merknadene i punkt 6.4.4.2.

Til § 4-6

Bestemmelsen er ny og regulerer et nytt barnevernstiltak: akutt utreiseforbud. *Første ledd* gir adgang til å treffe akuttvedtak om at et barn ikke kan reise eller bli tatt med ut av landet. Grunnvilkåret for å treffe et slikt vedtak er at det foreligger en nærliggende fare for at barnet umiddelbart blir sendt eller tatt med ut av landet til forhold som nevnt i § 5-13. Vedtakskompetansen er lagt til barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder og påtalemyndigheten. Vilkåret om «nærliggende fare» sikter til at det må foreligge en konkret og reell risiko for fare. Det kreves alminnelig sannsynlighets overvekt. Vilkåret «umiddelbart» er ment å understreke at barnets situasjon må være så alvorlig at det er nødvendig å gjennomføre vedtaket straks.

Når det gjelder hvilke forhold som omfattes av § 5-13, vises det til merknaden til denne bestemmelsen.

Etter *andre ledd* skal et akuttvedtak om utreiseforbud følges opp med en begjæring til barneverns- og helsenemnda snarest, dersom det er behov for videre tiltak. Dette innebærer en vurdering av om barnets situasjon kan ivaretas på annen måte enn gjennom et akuttvedtak om utreiseforbud, inntil saken kan undersøkes nærmere og eventuelt legges fram for nemnda på vanlig måte. På samme måte som ved andre tiltak etter barnevernsloven krever det en forholdsmessighetsvurdering av hvorvidt et akutt utreiseforbud er til barnets beste, og om mindre inngripende tiltak kan benyttes, jf. §§ 1-3 og 1-5 andre

ledd. Akuttvedtaket faller bort dersom en slik begjæring ikke er framsatt innen seks uker. Bestemmelsen tilsvare § 4-2 tredje ledd om akuttvedtak om omsorgsovertakelse.

Se de alminnelige merknadene i punkt 6.4.4.2.

Til § 5-6

Det foreslås et nytt *andre punktum*. Bestemmelsen presiserer at forbudet mot å ta med barnet ut av Norge uten barnevernstjenestens samtykke også gjelder ved vedtak etter §§ 4-6 og 5-13, eller når begjæring om slike tiltak er sendt barneverns- og helsenemnda. Se de alminnelige merknadene i punkt 6.4.4.3.

Til § 5-13

Bestemmelsen er ny og regulerer ett nytt barnevernstiltak: utreiseforbud.

Første ledd åpner for at barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om at et barn ikke kan forlate Norge når det er en nærliggende fare for at barnet i utlandet vil bli utsatt for mishandling, alvorlig fare for barnets liv eller helse eller annen alvorlig omsorgssvikt. Med «nærliggende fare» siktes det til at det må foreligge en konkret og reell risiko for at barnet i utlandet vil bli utsatt for slike forhold.

Det første alternative vilkåret, «mishandling», innebærer alvorlige fysiske eller psykiske krenkelser mot barnet som kan ha pågått over tid. Med «alvorlig fare for barnets liv eller helse» siktes det til både fysisk og psykisk helse. Vilkåret er ment å omfavne situasjoner der barnet tas med eller sendes til områder preget av krig eller alvorlig uro, og hvor oppholdet kan medføre en konkret og alvorlig fare for barnets liv eller helse. Det omfatter også tilfeller der barnet ikke mottar livsnødvendig helsehjelp. Når det gjelder alternativet «annen alvorlig omsorgssvikt», er det den kvalifiserte eller alvorlige svikten i omsorgen som det er nærliggende fare for at barnet vil bli utsatt for i utlandet, som kan begrunne et utreiseforbud. Dette innebærer at det må foreligge en nærliggende fare for alvorlig svikt i ivaretagelsen av barnets grunnleggende behov. Enhver mangel vil derfor ikke være tilstrekkelig for at vilkårene skal anses oppfylt. At faren må være alvorlig innebærer at ikke enhver negativ konsekvens for barnet vil være tilstrekkelig. Forholdene barnet risikerer å bli utsatt for kan samlet sett utgjøre en alvorlig omsorgssvikt, selv om hvert enkelt forhold isolert sett ikke når opp til terskelen. På samme måte som ved andre tiltak etter barne-

vernsloven krever det en forholdsmessighetsvurdering av hvorvidt et utreiseforbud er til barnets beste, eller om mindre inngripende tiltak kan benyttes, jf. §§ 1-3 og 1-5 andre ledd.

Etter *andre ledd* skal et vedtak om utreiseforbud ikke ha lengre varighet enn nødvendig for å forhindre faren etter første ledd. Den maksimale varigheten er seks måneder. Vedtaket kan fornyes for inntil seks måneder, forutsatt at vilkårene fremdeles er oppfylt. Nemnda må foreta en ny, konkret og oppdatert vurdering av barnets situasjon og behov på fornyelsestidspunktet. Hvis vedtaket ikke fornyes innen fristen, bortfaller det. Vedtaket opphører uansett senest når barnet fyller 18 år.

Etter *tredje ledd* kan barnevernstjenesten gi tillatelse til enkeltreiser selv om det foreligger et vedtak om utreiseforbud, dersom det er åpenbart at reisen ikke medfører fare for barnet. Kravet om at det må være «åpenbart» innebærer at det må foreligge høy grad av sikkerhet. Et eksempel kan være en skoletur hvor barnet vil være sammen med lærere og medelever under hele utenlandsoppholdet.

Det kan ikke ilegges utreiseforbud overfor barn uten lovlig opphold eller uten oppholdstillatelse i Norge, og et eventuelt utreiseforbud overfor slike personer vil være uten rettslig eller praktisk realitet.

Se de alminnelige merknadene i punkt 6.4.4.1.

Til § 13-4 første ledd

Første ledd bokstav g og m gir barnevernstjenesten og barneverns- og helsenemnda hjemmel til å pålegge offentlige organer å utlevere taushetsbelagte opplysninger som er nødvendige for å vurdere, forberede og behandle saker om henholdsvis akuttvedtak om utreiseforbud etter ny § 4-6 og vedtak om utreiseforbud etter ny § 5-13. For tolkning av vilkårene vises det overordnet til for-

arbeidene til barnevernsloven, Prop. 133 L (2020–2021) punkt 25.1 (merknader til § 13-4). Se de alminnelige merknadene i punkt 6.4.4.4.

Til § 13-5 sjette ledd

Nytt *sjette ledd* pålegger barnevernstjenesten en plikt til å underrette politiet så snart som mulig om vedtak og akuttvedtak om utreiseforbud, jf. lovforslagene §§ 4-6 og 5-13. Etter andre punktum skal utlendingsmyndighetene varsles dersom barnet ikke er norsk statsborger. Underretningen skal sikre at barnets reisedokumenter tilbakekalles. Varslingen til politiet og/eller utlendingsmyndighetene skal derfor skje uten ugrunnet opphold. Se de alminnelige merknadene i punkt 6.4.4.5.

Til § 14-22

Etter *første ledd første punktum* skal et akuttvedtak om utreiseforbud straks etter vedtakelsen oversendes til barneverns- og helsenemnda. Etter første ledd nåværende andre punktum, som blir tredje punktum, skal nemndleder avgjøre saken snarest. Se de alminnelige merknadene i punkt 6.4.4.2.

Til § 14-23 første ledd første punktum

I *første ledd første punktum* tilføyes § 4-6 om akuttvedtak om utreiseforbud, slik at de private partene også kan påklage slike akuttvedtak. Se de alminnelige merknadene i punkt 6.4.4.6.

Til § 15-5 første ledd første punktum

I *første ledd* presiseres at det er kommunen der barnet oppholder seg, som har ansvaret for å reise sak om utreiseforbud etter ny § 5-13 for barneverns- og helsenemnda. Se de alminnelige merknadene i punkt 6.4.4.6.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnevernsloven, straffeloven, passloven og ID-kortloven (utreiseforbud ved fare for skadelig utenlandsopphold mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnevernsloven, straffeloven, passloven og ID-kortloven (utreiseforbud ved fare for skadelig utenlandsopphold mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnevernsloven, straffeloven, passloven og ID-kortloven (utreiseforbud ved fare for skadelig utenlandsopphold mv.)

I

I lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass gjøres følgende endringer:

§ 4 tredje ledd nytt andre punktum skal lyde:

Norsk utenriksstasjon som er bemyndiget til å utstede pass skal straks underrette kommunens barnevernstjeneste om utstedelse av pass til mindreårige uten samtykke når utstedelsen er begrunnet i fare for barnets liv eller helse.

§ 5 første ledd bokstav b skal lyde:

b. når utreiseforbud følger av tvisteloven § 33-11, konkursloven § 102 eller barnevernsloven §§ 4-6 eller 5-13;

§ 5 femte ledd nytt andre punktum skal lyde:

Til personer som er underlagt utreiseforbud etter barnevernsloven § 5-13 første ledd kan det, etter anmodning fra barnevernstjenesten, utstedes pass med begrenset gyldighetstid når barnevernstjenesten har gitt tillatelse til en enkeltreise etter barnevernsloven § 5-13 tredje ledd.

§ 12 andre ledd bokstav c skal lyde:

c. *hva som kan vektlegges i vurderingen etter § 4 tredje ledd av om pass skal utstedes uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvar*

Nåværende bokstav c blir ny bokstav d.

II

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff skal

§ 261 første ledd tredje punktum skal lyde:

Tilsvarende gjelder der det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, flytteforbud, utreiseforbud eller institusjonsplassering etter barnevernsloven §§ 5-1, 4-3, 5-13, 6-2 eller 6-6 eller der en begjæring om slike tiltak er sendt barneverns- og helsenemnda etter barnevernsloven § 14-9, eller der det

i en akuttsituasjon er iverksatt midlertidig vedtak etter barnevernsloven §§ 4-2, 4-4 og 4-5 eller er fattet akuttvedtak etter barnevernsloven § 4-6.

III

I lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort skal

§ 5 første ledd bokstav b lyde:

b. når utreiseforbud følger av tvisteloven § 33-11, konkursloven § 102 eller barnevernsloven §§ 4-6 eller 5-13;

IV

I lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern gjøres følgende endringer:

§ 1-2 fjerde ledd skal lyde:

For barn som oppholder seg i Norge, men har sitt vanlige bosted i en annen stat, kan det treffes vedtak om hjelpetiltak etter kapittel 3, vedtak om akutttiltak etter kapittel 4 med unntak av akuttvedtak om utreiseforbud etter § 4-6, vedtak om frivillig opphold i barnevernsinstitusjon etter § 6-1, samt vedtak om plassering på institusjon etter § 6-6 når det er fare for menneskehandel.

Ny § 4-6 skal lyde:

§ 4-6 Akuttvedtak om utreiseforbud

Barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om utreiseforbud dersom det er en nærliggende fare for at barnet umiddelbart blir sendt eller tatt med ut av landet til forhold som nevnt i § 5-13 første ledd.

Dersom det er behov for videre tiltak, skal barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en begjæring om utreiseforbud til barneverns- og helsenemnda. Dersom slik begjæring ikke foreligger innen seks uker fra vedtakstidspunktet, faller akuttvedtaket bort.

Overskriften til kapittel 5 skal lyde:

Kapittel 5. Omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar, adopsjon og utreiseforbud

§ 5-6 andre punktum skal lyde:

Det er videre ulovlig å ta med seg barnet ut av Norge uten samtykke fra barnevernstjenesten når vedtak etter §§ 4-6, 5-1, 5-13, 6-2 og 6-3 er truffet eller når begjæring om slike tiltak er sendt barneverns- og helsenemnda.

Ny § 5-13 skal lyde:

§ 5-13 Vedtak om utreiseforbud

Barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om at barnet ikke kan forlate Norge (utreiseforbud), dersom det er en nærliggende fare for at barnet i utlandet vil bli utsatt for mishandling, alvorlig fare for barnets liv eller helse eller annen alvorlig omsorgssvikt.

Vedtaket skal ikke ha lengre varighet enn det som er nødvendig for å hindre at barnet blir utsatt for forhold som nevnt i første ledd, og kan ikke ha lengre varighet enn seks måneder. Barneverns- og helsenemnda kan, innen utløpet av vedtaksperioden, forlenge vedtaket med inntil seks måneder dersom vilkårene fremdeles er oppfylt.

Barnevernstjenesten kan gi tillatelse til enkeltreiser selv om vedtak om utreiseforbud er truffet, dersom det er åpenbart at reisen ikke medfører fare for forhold som nevnt i første ledd.

§ 13-4 første ledd skal lyde:

De organene som er ansvarlige for gjennomføringen av bestemmelser i denne loven, kan gi pålegg til offentlige myndigheter om å gi taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for å vurdere, forberede og behandle saker om

- a. vedtak om medisinsk undersøkelse og behandling, jf. § 3-7
- b. vedtak om behandling av barn som har særlige behandlings- og opplæringsbehov, jf. § 3-8
- c. akuttvedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 4-2
- d. vedtak om midlertidig flytteforbud, jf. § 4-3
- e. akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon, jf. § 4-4
- f. akuttvedtak om plassering av barn i institusjon når det er fare for menneskehandel, jf. § 4-5

g. akuttvedtak om utreiseforbud, jf. § 4-6

h. vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 5-1

i. oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 5-7

j. vedtak om fratakelse av foreldreansvar, jf. § 5-8

k. vedtak om oppheving av vedtak om fratakelse av foreldreansvar, jf. § 5-9

l. vedtak om adopsjon, jf. § 5-10

m. vedtak om utreiseforbud, jf. § 5-13

n. vedtak om plassering i barnevernsinstitusjon uten samtykke, jf. § 6-2

o. vedtak om plassering i institusjon ved fare for menneskehandel, jf. § 6-6

p. vedtak om samvær, jf. §§ 7-2 og 7-3

§ 13-5 sjette ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten skal så snart som mulig varsle politiet om vedtak etter §§ 4-6 og 5-13 første ledd, og når vedtak etter disse bestemmelsene faller bort. Dersom barnet er utenlandsk statsborger, skal varsel også sendes til utlendingsmyndighetene.

Nåværende sjette ledd blir nytt syvende ledd.

§ 14-22 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Akuttvedtak om utreiseforbud etter § 4-6 skal straks etter vedtakelse sendes til nemnda.

Nåværende annet og tredje punktum blir tredje og fjerde punktum.

§ 14-23 første ledd første punktum skal lyde:

De private partene kan påklage akuttvedtak etter § 4-2 første og annet ledd, §§ 4-4, 4-5, 4-6 og vedtak om midlertidig flytteforbud etter § 4-3.

§ 15-5 første ledd første punktum skal lyde:

Kommunen der barnet oppholder seg, har ansvaret for å reise sak for barneverns- og helsenemnda etter §§ 3-7, 3-8, 5-1, 5-13, 6-2 og 6-6.

V

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.