

A 1816/välfärd**Afgreiðsla** Norræna velferðarnefndin

Nefndarálit norrænu velferðarnefndarinnar

um aukið samstarf norrænna sendiráða við að aðstoða börn og ungmenni sem orðið hafa fyrir heiðurskúgun við að komast heim**Tillaga**

Norræna velferðarnefndin leggur til að

Norðurlandaráð beini þeim tilmælum til ríkisstjórna Norðurlandanna

að hafa frumkvæði að því að sendiskrifstofur þeirra erlendis vinni saman og samræmi starfsemi sína til að geta með skjótum og skilvirkum hætti hjálpað þeim sem þvinguð hafa verið í hjónaband.

Bakgrunnur

Á hverju ári eru börn og ungmenni prettuð til eða talin á að yfirgefa norrænu löndin og síðan neydd í hjónaband þrátt fyrir bann við slíku. Engar áreiðanlegar tölur liggja fyrir um hversu stór þessi hópur er.

Best væri vitaskuld að koma í veg fyrir þetta en börn eða ungmenni sem þegar hafa verið prettuð til eða talin á að fara þurfa aðstoð við að komast aftur heim.

Hvert land ber að sjálfsögðu ábyrgð á ríkisborgurum sínum, og því einnig sendiráð þess erlendis.

Það krefst góðrar þekkingar á viðkomandi stað og sambands við yfirvöld þar að hjálpa barni eða ungmenni að yfirgefa maka sem hann eða hún hefur verið þvinguð í hjónaband með. Þegar veita þarf stuðning börnum og ungmennum sem neydd hafa verið í hjónaband erlendis og þurfa aðstoð við að komast heim verða norræn sendiráð að geta unnið saman og samræmt starfsemi sína til að geta veitt slíka aðstoð með skjótum og öruggum hætti.

Upplýsingar um hvernig norska utanríkisráðuneytið tekur á málum af þessu tagi

Norsk sendiráð njóta aðstoðar sérstakra erindreka með sérþekkingu á þessum málaflokki og náíð og veigamikið samstarf er við sérfræðingahóp gegn nauðungarhjónböndum, kynfæralímlestingu og neikvæðum félagslegum þrýstingi* (Barna-, ungmenna- og fjölskyldustofa, Bufdir).



Einnig er bent á mikilvægi þess að stunda forvarnastarf innanlands til að komast hjá því að málin endi á borði ræðisskrifstofu.

Það er grundvallarregla í þjóðarétti að hverjum einstaklingi er skylt að virða löggjöf landsins sem hann dvelur í hverju sinni. Þá reglu verða bæði íbúar landsins og erlendir gestir að virða. Samkvæmt þjóðarétti ber að líta á það sem innanríkismál hvernig stjórnvöld tiltekins ríkis beita valdheimildum sínum á eigin yfirráðasvæði.

Alþjóðlegar skuldbindingar hvers ríkis að því er varðar mannréttindi og á öðrum sviðum setja því þó mörk hvernig því er heimilt að koma fram bæði gagnvart eigin þegnum og þegnum annarra ríkja.

Hvaða aðstoð norsk stjórnvöld geta veitt norskum ríkisborgurum erlendis er þannig ekki aðeins háð norskum reglum og óskum Norðmanna, heldur einnig lögum og reglum landsins þar sem ríkisborgarinn dvelst.

Svigrúm norskra stjórnvalda til að verja hagsmuni norskra ríkisborgara í öðru landi eða gagnvart stjórnvöldum þar getur takmarkast af milliríkjasamningum, auk laga viðkomandi lands og grunnreglna þjóðaréttar.

Mikilvægustu fjölþjóðasamningar sem Noregur á aðild að á sviði ræðissamstarfs eru þessir:

1. Vínarsamningur um ræðissamband

Vínarsamningur um ræðissamband hefur að geyma viðamikil ákvæði um ræðistengsl. Í samningnum kemur fram í hverju ræðisstörf eru fólgin og undirstrikað er að viðtökuríkinu sé skylt að greiða fyrir því að sendiráð, aðalræðisskrifstofur og kjörræðisskrifstofur geti sinnt þeim störfum. Með samningnum er m.a. komið á fót heilstæðu kerfi til að gera ríkjum kleift að veita ríkisborgurum sínum ræðisvernd.

2. Helsingforssamningurinn um samstarf Norðurlandanna

Helsingforssamningurinn er grundvöllur norræns samstarfs. Samningurinn hefur að geyma rammaákvæði um ræðissamstarf utanríkisráðuneyta norrænu ríkjanna fimm og sendiskrifstofa ríkjanna í öðrum löndum. Grundvallaratriði í samningnum er að starfsmenn í utanríkisþjónustu norræns ríkis skuli einnig koma ríkisborgurum annarra Norðurlanda til aðstoðar, hafi þau ekki sendifulltrúa á þeim stað.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20102011/id637527/sec3>

Norska utanríkisráðuneytið veitir ræðisaðstoð norskum ríkisborgurum sem fluttir eru til annarra landa gegn vilja sínum og látnir þola nauðungarhjólaband, ofbeldi eða frelsissviptingu.

Aðstoð er veitt erlendis á grundvelli Vínarsamnings um ræðissamband, en ákvæði hans heimila ríkjum að veita eigin ríkisborgurum aðstoð á yfirráðasvæði erlends ríkis.

Mörg málanna sem fjallað er um varða ungmenni sem tilheyra minnihlutahópum og eru send til landsins sem foreldrar þeirra rekja uppruna sinn til. Þessi mál eru afar



erfið viðfangs vegna þess að ungmennin eru oft send til landa sem utanríkisráðuneytið hefur ráðið norskum ríkisborgurum frá að heimsækja og þar sem öryggi þeirra er ógnað. Noregur hefur ekki sendiráð eða aðra ræðiserindreka í öllum þeim löndum sem um ræðir.

Ef ungmennin sem skilin eru eftir erlendis gegn vilja sínum hafa tvöfalt ríkisfang eða önnur tengsl við landið sem um ræðir fara stjórnvöld þar oft með þau sem eigin ríkisborgara. Í slíkum tilvikum er enn meiri vandkvæðum bundið að hjálpa þeim, því að stjórnvöld landsins viðurkenna ekki alltaf rétt norskra stjórnvalda til að veita ræðisaðstoð.

Afstaða stjórnvalda í öðrum löndum til barnauppeldis og jafnréttismála getur verið mjög ólík því sem við eigum að venjast og erfitt getur verið að fá þau til að fallast á að aðstoðar sé þörf.

Samkvæmt lögum um vegabréf er heimilt í sérstökum tilvikum að gefa út vegabréf fyrir ólögráða einstaklinga án samþykkis foreldra, en það er ekki gert fyrr en að lokinni vandlegri athugun og þegar þannig stendur á að líf eða heilsa viðkomandi er í hættu. Helsti vandinn er oft sá að ungmennið hefur ekki tök á að leita til norsks sendiráðs til að biðja um hjálp til að komast heim og fá nýtt vegabréfið útgefið. Öryggismálin gera norskum sendiráðsstarfsmönnum erfitt um vik að ferðast til lands sem ráðið hefur verið frá að heimsækja.

Utanríkisráðuneytið hefur um margra ára skeið byggt upp kunnáttu og þekkingu og aukið starf sitt á þessu sviði, bæði í ráðuneytinu sjálfu og á sendiskrifstofunum. Í sendiráðunum í Nairobi, Amman, Islamabad og Ankara starfa sérstakir erindrekar sem nýta sérþekkingu sína í málum þar sem fararleyfi er ekki veitt og leiðbeina starfsmönnum í öðrum sendiráðum.

Utanríkisráðuneytið hefur náði samstarf við félagsþjónustu og lögreglu í einstökum málum. Sérfræðingahópur gegn nauðungarhjónaböndum, kynfæralímlestingu og neikvæðu félagslegu taumhaldi er mikilvægasti samstarfsaðili ráðuneytisins í þessum málaflokki. Fjárveiting er fyrir hendi til að standa undir kostnaði við heimflutning til Noregs. Þó að það sé miklum erfiðleikum bundið tekst utanríkisráðuneytinu þannig á hverju ári að hjálpa mörgum ungmönnum að komast aftur til Noregs.

Huga þarf að fyrirbyggjandi starfi í Noregi með vísan til þess að norsk stjórnvöld og norsk lagaákvæði hafa takmörkuð áhrif erlendis. Þegar ungmenni eru komin til annars lands er reyndin sú að erfitt er að koma þeim til aðstoðar. Utanríkisráðuneytið hefur orðið þess vart að miklar væntingar eru um aðstoð af hálfu sendiráðanna bæði frá þeim sem þurfa á slíkri aðstoð að halda og frá félagsþjónustunni í Noregi. Skólakerfið og félagsþjónustan mega ekki heldur vanrækja að útskýra hvaða erfiðleikar og hættu geta fylgt ferðum úr landi til þess að ekki sé stuðlað að falskri öryggistilfinningu hjá ungmönnum sem tilheyra áhættuhópum í Noregi. Slíkt getur aukið líkurnar á að þau hætti á slíkar ferðir.

Í umsögn utanríkisráðuneytisins um Aðgerðaáætlun gegn neikvæðum félagslegum þrýstingi, nauðungarhjónaböndum og kynfæralímlestingu (2017–2020) bendum við á að í flestum málum sem koma til kasta sendi- og ræðisstofnana okkar þekkir



félagsþjónustan í Noregi þegar vel til einstaklingsins sem á í hlut. Við leggjum því áherslu á mikilvægi þess að stunda forvarnastarf í Noregi til að hindra að mál af þessu tagi endi á borði ræðisskrifstofu erlendis.

Lífi og heilsu einstaklinga í þessum hópi er oft meiri og bráðari hættu búin erlendis en í Noregi, og þar er ekki heldur alltaf unnt að treysta á samstarf yfirvalda. Þessi mál valda því miklu álagi á sendiskrifstofunum, bæði að því er varðar vinnuframlag og öryggisatriði.

https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bistand_tilbakeholdt/id2578638/

*„Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll“

https://www.bufdir.no/vold/Krisesentre_incestsentre_og_botilbud_for_utsatt_ungdom/Tvangsekteskap_og_kjønnslemlestelse/

Skýrsla til þingsins 12 (2010–2011) – Aðstoð við Norðmenn erlendis

„Ríkisstjórnin vill áfram leggja sérstaka áherslu á aðkallandi og alvarleg mál sem koma til kasta ræðisþjónustunnar, einkum þegar líf og heilsa fólks er í veði. Undir þetta falla einnig mál sem varða ólögráða einstaklinga og mál sem geta varðað brot á mannréttindum.

Unnið verður að því að koma á enn nánara samstarfi um ræðismál við hin norrænu ríkin. Einnig verður leitast við að þróa samstarfið við Evrópusambandið að því leyti sem það þjónar þessu markmiði.“

Umsagnir um þingmannatillöguna

Tillagan var send út til umsagnar og hafa borist svör frá utanríkisráðuneytinu í Noregi, Barnaheill á Íslandi, umboðsmanni barna á Íslandi, utanríkisráðuneytinu í Svíþjóð og utanríkisráðuneytinu í Danmörku.

Helstu atriði umsagnanna eru sem hér segir:

- Samstaða er um mikilvægi þess að löndin hafi með sér samstarf til að standa vörð um rétt einstaklinga til að taka sjálfstæðar ákvarðanir um hjónaband og vinna gegn neikvæðum félagslegum þrýstingi.
- Samstaða er um að samræmdar aðgerðir Norðurlandanna séu af hinu góða.
- Því er fagnað að sendiskrifstofur norrænu ríkjanna erlendis skuli hafa með sér samvinnu og samræma starfsemi sína í þeim tilgangi að geta veitt börnum og ungmennum sem eru neydd í hjónaband aðstoð með skjótum og öruggum hætti.
- Barnaheill á Íslandi bendir á að það samræmist að fullu barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna að ríki taki sig saman um að hjálpa börnum sem eru í vanda stödd eða þurfa að losna úr ofbeldisaðstæðum.
- Umboðsmaður barna á Íslandi tekur fram að eitt þróunarmarkmiði Sameinuðu þjóðanna (markmið 5.3) sé að koma í veg fyrir barnahjónabönd.



- Samstaða er um að norrænu ríkin verði að deila hvert með öðru upplýsingum um verkefni, skipulagningu og ráðstafanir á þessu sviði.
- Danska utanríkisráðuneytið tekur fram að æskilegt sé að auka og útfæra betur norrænt samstarf í málum sem varða dvöl einstaklings erlendis gegn vilja sínum og huga þá sérstaklega að miðlun reynslu og samvinnu bæði í einstökum málum og á árlegum fundum.

Nokkrir fyrirvarar voru nefndir í umsögnunum:

- Utanríkisráðuneytið í Noregi nefnir að munur á löggjöf landanna og ólíkar reglur um þagnarskyldu geti torveldað nánari samræmingu norrænu ríkjanna á þessu sviði.
- Utanríkisráðuneytið í Svíþjóð tekur fram að núverandi tilhögun þjóni norrænu samstarfi einstaklega vel og telur ekki þörf á auka formlegt samstarf sendiráða í þessum málaflokki eða á sviði ræðismála.

Sjónarmið nefndarinnar

Flokkahópur jafnaðarmanna, Norræn vinstri græn og Norrænt frelsi styðja tillöguna. Eitt mikilvægasta viðfangsefni Norrænu velferðarnefndarinnar er að gæta hagsmuna barna og ungmenna sem lenda í ógöngum. Samstarf sendiráða okkar er góð norræn hefð.

Flokkahópur jafnaðarmanna telur þó að frekari umfjöllunar sé þörf, m.a. með þátttöku utanríkisráðuneytanna.

Norrænt frelsi telur málið svo flókið að umfjöllun um það megi ekki einskorðast við samstarf sendiráða heldur þurfi að kanna til hvaða atriða annarra samstarfið getið náð. Þá vill hópurinn breikka umfjöllun um málið og skoða einnig aðstæður barna sem foreldrar þeirra senda í svokallaðar uppeldisferðir vegna þess að þau þykja hafa tileinkað sér lífshætti Vesturlandabúa í of ríkum mæli.

Norðurlöndum, 27. október 2020

Bente Stein Mathisen (H)

Eva Lindh (S)

Høgni Hoydal (T)

Inga Sæland (flf)

Kaisa Juuso (saf)

Kasper Roug (S)

Kim Berg (sd)

Liselott Blixt (DF)

Maria Stockhaus (M)

Nina Sandberg (A)

Outi Alanko-Kahiluoto (grænum)

Per-Arne Håkansson (S)

Pirkka-Pekka Petelius (grænum)

Solveig Horne (FrP)

Solveig Sundbø Abrahamsen (H)