

Kompetanse om vold og overgrep i nære relasjoner: kartlegging av føringer, opplæringsstrukturer og kompetansebehov

Sektorrapport for Utlendingsdirektoratet (UDI)

Bakgrunn

Knyttet til Opptappingsplanen mot vold og overgrep (Prop. 12 S (2017–2021)) skal det utarbeides en nasjonal tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag å gjennomføre en innledende kartlegging for dette arbeidet, i samarbeid med relevante sektorer. Det er dannet en arbeidsgruppe bestående av Bufdir, Helse- og velferdsdirektoratet (Hdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Utlendingsdirektoratet (UDI), Utdanningsdirektoratet (Udir), Politidirektoratet (POD), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Kompetanse Norge, som har gjennomført kartleggingen. Arbeidet har vært koordinert av Bufdir.

Kartleggingen skal danne et kunnskapsgrunnlag for arbeidet med å utvikle den tverrsektorielle kompetansestrategien, som igjen skal bidra til å øke kunnskap og kompetanse om vold og overgrep i den enkelte sektor og på tvers av sektorer.

Følgende er kartlagt:

- Føringer (lovgrunnlag, forskrifter, retningslinjer, veiledere etc.) når det gjelder kompetanse om vold, overgrep og tverretatlig samarbeid.
- Strukturer for gjennomføring av opplæring (grunnutdanninger, etter- og videreutdanninger, kompetansesentre, kompetansehevings-strukturer etc.).
- Pågående kompetansehevingsplaner og kompetansetiltak.

Videre sier kartleggingen noe om hva som vurderes som nødvendig kompetanse i de ulike sektorenes tjenester og instanser for å kunne forebygge, avdekke, følge opp og etterforske vold og overgrep. Innenfor rammene av oppdraget har det ikke vært mulig å gi en komplett framstilling av pågående kompetansetiltak i de ulike sektorene.

Oppdraget omfatter å estimere hva det vil koste å sikre god kunnskap mot vold og overgrep og tverretatlig samarbeid i de ulike sektorene. Gjennom arbeidet med kartleggingen har arbeidsgruppen samlet seg om at en strategi bør være konsentrert om overordnede prinsipper for kompetansearbeid, som vanskelig lar seg kostnadsestimere. Det vil være nødvendig – både for den enkelte sektor og for sektorene i fellesskap – i ettertid å se nærmere på hvordan disse prinsippene kan operasjonaliseres i konkrete tiltak, som da kan kostnadsestimeres. Det å gjøre en grundig utredning av tiltak i alle sektorer har ikke vært mulig innenfor rammene av denne innledende kartleggingen, hvor hovedspørsmålet er hva som finnes av føringer for kompetanse, opplæringsstrukturer og kompetansetiltak. Kostnadsestimater inngår likevel i begrenset grad i sektorrapportene for de ulike direktoratene. Disse kostnadsestimatene er i hovedsak basert på rapporten «Kostnader knyttet til Opptappingsplan mot vold og overgrep» (2017-2021), samt direktoratenes vurderinger av kostnader knyttet til pågående eller planlagte satsninger og implementeringsplaner.

Det er utarbeidet en rapport for hver av sektorene (eller tjenestene) underlagt de involverte direktoratene. Med utgangspunkt i sektorrapportene har Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) utarbeidet det en overordnet rapport. Sektorrapportene publiseres som vedlegg til denne.

Denne rapporten er sektorrapport for Utlendingsdirektoratet (UDI).

Datainnsamling

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) har utarbeidet sektorrapportene. Det enkelte direktorat har bistått med informasjon til NIFU. Det meste av

informasjonen har vært samlet inn ved hjelp av et *kartleggings skjema* utarbeidet av NIFU og direktoratene i samarbeid.

Informasjonen som er hentet inn er sammenstilt og analysert av NIFU.

Definisjoner

Vold og overgrep

Vi har lagt opptrappingsplanens voldsbegrep til grunn, som omfatter ulike typer krenkelser og med forskjellig alvorlighetsgrad: fysisk vold, psykisk vold/trusler, seksuell vold, økonomisk vold og materiell vold. Det omfatter også mobbing, nettovergrep, digital vold, negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.¹

Vold og overgrep omfatter her vold i nære relasjoner, som vold mot nåværende eller tidligere partner, i kjæreste-, familie- og slektsforhold, men også tillits- og avhengighetsrelasjoner, som omsorgs- og pleieforhold, vennskap, etc. Når det gjelder særlig nettovergrep, kan det også være ukjente som opparbeider en relasjon til den utsatte.

Kompetanse

Vold og overgrep kan ramme berørte på flere livsområder, som for eksempel helse, arbeidsliv, økonomi og samfunnsdeltakelse. Forebyggende innsats og hjelp og behandling til berørte må foregå innenfor ulike sektorer. Samordning av tiltak/tjenester og tverretattlig samarbeid er dermed avgjørende forutsetninger for kvalitet i tjenestene, sett fra brukernes ståsted. For å ivareta dette har direktoratene lagt til grunn en definisjon av kompetanse som omfatter tre dimensjoner:

1. *Fenomenforståelse*: kunnskap om hva vold/overgrep er, om konsekvenser av vold/overgrep, om risiko- og beskyttelsesfaktorer, hvordan vold og overgrep kan ha særegne uttrykksformer og konsekvenser innenfor minoritetsgrupper knyttet til etnisitet, seksuell orientering, religion, funksjonsevne, etc.
2. *Handlings- og henvisningskompetanse*: kompetanse i å snakke med berørte av vold/overgrep, kunnskap om relevant lov- og regelverk (taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergingsplikt), kunnskap om andre tjenesters mandat og rolle, kompetanse til å agere på grunnlag av bekymring, kompetanse til å følge opp berørte av vold og overgrep gjennom for eksempel råd og veiledning, behandling, psykososial oppfølging og etterforskning.²
3. *Samhandlingskompetanse*: kunnskap om strukturer og verktøy som fremmer god samhandling, kompetanse til å delta i (ev. å koordinere) forpliktende samarbeid mellom forskjellige etater i oppfølging av berørte av vold/overgrep (for eksempel individuell plan).

De tre dimensjonene utgjør dermed helt nødvendige elementer i kompetanse om vold/overgrep. Nødvendigheten av å definere kompetanse på denne måten har fått bred støtte fra eksterne aktører som kompetansesentrene og kommuner.

¹ I *Retten til å bestemme over eget liv*. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017 – 2020), tiltak 22 a heter det at denne type vold også skal inngå i arbeidet med tverrsektoriell kompetansestrategi.

² Behovet for kompetanse til å følge opp berørte av vold og overgrep vil i stor grad variere etter tjenestenes ulike roller og mandat.

Føringer og strukturer for opplæring

I rapporten bruker vi begrepene føringer og strukturer for opplæring/opplæringsstrukturer. Med føringer mener vi i denne sammenheng lovverk, forskrifter, veiledere, rundskriv og retningslinjer. I begrepet opplæringsstrukturer inkluderer vi høyere utdanning (grunnutdanning/profesjonsutdanning, masterutdanning og videreutdanning) og øvrig kompetanse-heving (etterutdanning, kurs og tiltak).

Kartleggingen av UDI

Denne sektorrappporten tar for seg Utlendingsdirektoratet (UDI). Rapporten er tredelt. (1) Den første delen inneholder en kartlegging av dagens situasjon i UDI når det gjelder kompetanse om vold og overgrep. Det vil si UDIs (a) aktører og arenaer og deres rolle og mandat, (b) føringer som foreligger eller er under ut-vikling, (c) strukturer for utdanning og kompetanseheving, (d) kompetansehevingsplaner og kompetansetiltak, (e) kunnskap som ligger til grunn for fagutvikling og utvikling av kompetansehevingstiltak, og (f) hvorvidt tverretatlig samarbeid inngår i punkt a-e. (2) Del to redegjør for hva som anses som nødvendig kompetanse når det gjelder vold og overgrep. (3) Del tre er en gapsanalyse. Det vil si en analyse av hvorvidt dagens situasjon (del 1) inkluderer det man anser som nødvendig kompetanse om vold og overgrep (del 2).

1. Kartlegging av dagens situasjon

1.1 Aktører og arenaer og deres rolle og mandat

1.1.1 Kort beskrivelse av direktoratet

I utlendingsforvaltningen er UDI den sentrale etaten. UDI skal sette i verk og bidra til å utvikle innvandrings- og flyktningpolitikken til regjeringen, og legge til rette for ønsket og lovlig innvandring og sørge for at de som oppfyller vilkårene, får komme til Norge. Samtidig har direktoratet en kontrollfunksjon og skal se til at systemet ikke blir misbrukt.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for behandling av søknader fra utlendinger som vil besøke eller bo i Norge. Dette omfatter søknader om beskyttelse (asyl), besøksvisum, familieinnvandring, oppholdstillatelser for å arbeide og studere, statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse og reisedokumenter. UDI har delegert vedtakskompetanse til politiet og utenriksstasjonen i bestemte sakstyper. Som faglig overordnet organ instruerer UDI politiet og utenriksstasjonene i utlendingssaker. UDI fatter vedtak om bortvising og utvising, samt at UDI har ansvaret for drift av asylmottak. Dette innebærer ansvar for at alle asylsøkere får tilbud om et sted å bo mens de venter på at søknaden deres behandles, og for å finne gode løsninger for de som vil reise tilbake til hjemlandet sitt.

UDIs identifiseringsansvar

Identifiseringsansvaret som tilligger norske myndigheter er forankret i menneskerettslige forpliktelser og føringer gitt i nasjonale handlingsplaner for å motvirke utnyttning og vold i nære relasjoner. UDI har ansvar for å identifisere mulige utsatte med oppfølgingsbehov blant asylsøkere, beboere i mottak og øvrige søkere. Dette fremgår blant annet av artikkel 23, 24 og 25 i mottaksdirektivet, selv om Norge ikke er bundet av denne. Ansatte hos UDI skal derfor legge til rette for identifisering dersom det er grunn til å tro at en beboer eller søker er eller kan bli utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap. Direktoratet har et særlig identifiseringsansvar dersom beboeren eller søkeren er mindreårig eller særlig sårbar, og ikke selv i stand til å søke hjelp.

1.1.2 Avdelinger i UDI hvor kompetanse om vold og overgrep er nødvendig

Det er flere hjemler i utlendingsloven og tilhørende forskrift som forutsetter at ansatte i UDI har kompetanse til å identifisere voldssaker. Under følger en kort beskrivelse av avdelinger i UDI hvor denne kompetansen er av særlig viktighet. Se figur 1 for en oversikt over disse avdelingene.

Analyse- og utviklingsavdelingen (AUA)

Avdelingen har ansvar for de overordnede og strategiske styringsfunksjonene innen økonomi, virksomhetsstyring, styringsinformasjon, regelverksutvikling og det sentrale utviklingsmiljøet. Avdelingen koordinerer også fagfeltene vold i nære relasjoner og menneskehandel.

Oppholdsavdelingen (OPA)

Avdelingen behandler saker etter utlendingsloven og statsborgerloven, med unntak av søknader om asyl. Det omfatter blant annet arbeids-, visum-, studie-, familieinnvandrings- og utvisningssaker, samt søknad om permanent opphold og statsborgerskap.

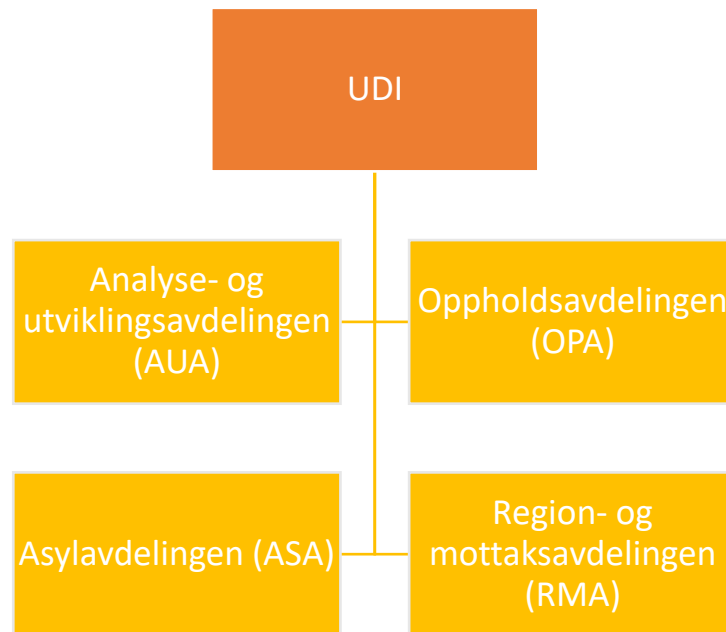
Asylavdelingen (ASA)

Avdelingen intervjuer asylsøkere og behandler søknader om asyl, familiegjenforeningssaker, fornyelser, permanent opphold og tilbakekallssaker som har utgangspunkt i en asylsak.

Region- og mottaksavdelingen (RMA)

Avdelingen har blant annet ansvar for mottaksfeltet, som inkluderer anskaffelser av mottaksplasser, økonomiske ytelser til beboere i mottak, spørsmål knyttet til barn, helse, sikkerhet, sårbare grupper, informasjonsarbeid i mottak og mot-taksrettet returarbeid.

Figur 1. Avdelinger i UDI hvor kompetanse om vold og overgrep er særlig viktig



1.2 Føringer som foreligger eller er under utvikling

Denne delen tar for seg føringer som foreligger eller er under utvikling når det gjelder kompetanse om vold og overgrep, samt kompetanse om tverretattlig samarbeid. Det dreier seg om lovgrunnlag/ forskrifter/ retningslinjer/veiledere/ etc.

Utlendingsloven med tilhørende forskrift gir ingen direkte føringer når det gjelder kompetanse om vold og overgrep, men flere av hjemlene forutsetter at de ansatte har slik kompetanse. Dette gjelder eksempelvis

- utlendingsloven
 - § 28 - Oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse (asyl)
 - § 40 femte og sjette ledd – Unntak fra retten til familieinnvandring dersom det er mest sannsynlig at søkeren eller søkerens særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet
 - § 51 annet ledd – Unntak fra retten til familieinnvandring dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje
 - § 53 – Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling
- utlendingsforskriften
 - § 8-9 - Oppholdstillatelse til utlendinger som har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje
 - § 17-6 – Varslingsplikt til barnevernet

UDI har en rekke retningslinjer³ som gir føringer for hvilke vurderinger de ansatte skal gjøre i aktuelle sammenhenger og hvordan de skal håndtere opplysninger om vold og overgrep.

³ Retningslinjer er det overordnede begrepet for rundskriv, internmeldinger og praksisnotat.

1.2.1 UDIs retningslinjer

IM 2018-001⁴ - Organisering av UDIs arbeid mot tvangsekteskap, barneekteskap, vold i nære relasjoner og kjønnslemlestelse

Analyse- og utviklingsavdelingen (AUA) ved Regelverksenheten (RVE) har det overordnede ansvaret for å koordinere arbeidet mot tvangsekteskap, barneekteskap, vold i nære relasjoner og kjønnslemlestelse.

Arbeidet organiseres av RVE gjennom to koordinatorfunksjoner, en for fagfeltet vold i nære relasjoner som omfatter tvangsekteskap, barneekteskap og vold i nære relasjoner, og en for fagfeltet kjønnslemlestelse. I tillegg til koordinator-funksjonene, organiseres arbeidet gjennom to interne fagnettverk. Denne internmeldingen definerer koordinatorenes ansvar og oppgaver, og angir retningslinjer for UDIs organisering av arbeidet gjennom nettverkene.

Generelt om koordinatorrollen

AUAs koordineringsansvar innebærer en faglig og administrativ samordning av sentrale oppgaver og fagområder som flere avdelinger har et ansvar for, for å oppnå helhetlige løsninger og god samhandling. Koordinatoren skal ikke overta avdelingenes oppgaver eller fagansvar, men trekkes inn i prosesser hvor prinsipielle eller strategiske spørsmål skal avklares eller ivaretas. Koordinatoren skal bidra til kvalitetssikring og utvikling av fagområdet. Videre skal koordinatoren bidra til å sikre at ulike avdelinger har lik praksis for sammenlignbare problemstillinger og at UDI opptreer enhetlig utad. Koordinatoren skal være orientert om virksomhetens arbeid på fagfeltene og bidra til å identifisere og videreformidle problemstillinger som berører avdelingene. Koordinatoren kan ta initiativ til møter for å sikre riktig involvering mellom avdelingene og for å få oppdateringer om status og framdrift i ulike prosesser på feltet.

IM 2013-005⁵ - Rollebeskrivelse for UDIs representant i Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er et tverretattlig fagteam som består av representanter fra Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Politidirektoratet (POD), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet (Hdir) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir). Bufdir har ansvar for å koordinere teamet.

UDI skal være representert i Kompetanseteamet med ett årsverk. Representanten skal ha et særlig ansvar for problemstillinger i asyl- og oppholdssaker som omhandler tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse.

IM 2013-005V1⁶ Mandat for Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Formålet med teamet er å styrke tjenesteapparatets arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Teamet skal bidra til kompetanseheving i tjenesteapparatet gjennom råd og veiledning i enkeltsaker og gjennom kompetansehevingstiltak. Teamet skal videre bidra med anbefalinger og innspill til utviklingen av fagfeltet gjennom teamets årsrapporter.

For å kunne utøve sine oppgaver skal Kompetanseteamet ha bred kunnskap om de aktuelle sektorer regelverk og ordninger. Kompetanseteamet skal:

- gi råd og veiledning til tjenesteapparatet og utsatte i enkeltsaker.

⁴ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2018-001/>

⁵ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2013-005/>

⁶ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2013-005/im-2013-005v1/>

- bidra med kompetanseheving internt i direktoratene og i tjenesteapparatet.
- koordinere og tildele plasser i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap eller æresrelatert vold.
- være kontaktpunkt for Utenriksdepartementet i saker hvor personen(e) befinner seg i utlandet, for å foreta den nødvendige koordinering med berørte etater i Norge.
- forvalte refusjonsordningen regulert i rundskriv F-02-18 Rundskriv - Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekte-skap og kjønnslemlestelse
- svare på spørsmål på www.ung.no.
- dokumentere erfaringer og bidra til kunnskapsutvikling gjennom team ets årsrapport.
- samarbeide med relevante frivillige organisasjoner som ivaretar oppgaver i arbeidet ved behov.

Kompetanseteamet kan bli tildelt ytterligere oppgaver. Forutsatt at departementene Kunnskapsdepartementet (KD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) er enige, skal eventuelle nye oppgaver til teamet fortrinnsvis gis gjennom tildelingsbrev til de respektive direktorat som er medlemmer av teamet.

RS 2013-010⁷ - Retningslinjer for håndtering av opplysninger om tvangsekteskap i familieinnvandringsaker (under revidering)

Retningslinjene har som formål å motvirke at ekteskap inngått mot en av partenes vilje kan gi grunnlag for oppholdstillatelse i Norge. Retningslinjene skal videre legge til rette for at personer som er blitt utsatt for tvangsekteskap kan bli identifisert og få nødvendig bistand. Et overordnet mål er at retningslinjene bidrar til å motvirke tvangsekteskap. Retningslinjene gjelder hvordan politiet og UDI skal (1) gi informasjon i saker der tvangsekteskap kan være aktuelt, (2) håndtere opplysninger om tvangsekteskap og (3) ivareta personens sikkerhet ved avslag på søknad om familieinnvandring.

Retningslinjene gjelder i tillegg hvordan UDI skal vurdere opplysninger om tvangsekteskap i saksbehandlingen. Retningslinjene gjelder både ved førstegangssøknad om familieinnvandring, fornyelser og tilbakekall. Retningslinjene vil hovedsakelig være aktuelle ved mistanke eller opplysninger fra referansepersoner om tvang, men de samme føringene vil også gjelde ved mistanke eller opplysninger om tvang fra førstegangssøkere eller søkere som skal fornye en familieinnvandringstillatelse og befinner seg i Norge.

RS 2010-009⁸ - Retningslinjer for behandling av søknad om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter referansepersonens død eller etter samlivsbrudd - utlendingsloven § 53 første og annet ledd (under revidering)

Dette rundskrivet gir retningslinjer for behandling av søknader om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter utlendingslovens § 53.

Ifølge utlendingsloven § 53 første ledd skal en utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, etter ny søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom a) samlivet er opphørt på grunn av referansepersonenes død, med mindre særlige grunner taler imot det, eller b) samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at søkeren eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet. Ifølge utlendingsloven § 53 annet ledd kan også ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter søknad også gis til utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, dersom

⁷ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2013-010/>

⁸ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-009/>

søkeren som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der.

Utlendingsloven § 53 første ledd er en rettighetsbestemmelse, der søkeren har rett til oppholdstillatelse dersom vilkårene er oppfylt, mens utl. § 53 annet ledd er en «kan-bestemmelse».

RS 2010-041⁹ - Utlevering av vandelsopplysninger fra politiet i saker som gjelder familieinnvandring - utlendingsforskriften § 17-8, jf. utlendingsloven § 85

Formålet med dette rundskrivet er å gi nærmere retningslinjer for bestemmelsene om vandelskontroll i utlendingsforskriften § 17-8 jf. utlendingsloven § 85. Retningslinjene vil i all hovedsak gi instruks til politiet om hvordan bestemmelsene skal praktiseres. Utlendingsloven § 85 første ledd gir adgang til å benytte vandelsopplysninger for å vurdere om det er sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet ved å etablere familieliv i Norge, jf. utlendingsloven § 40 femte ledd eller sjette ledd eller § 48. Utlendingsloven § 85 fastslår i hvilke saker politiet kan foreta vandelskontroll, og hvem det kan foretas vandelskontroll i forhold til. Utlendingsforskriften § 17-8 gir utfyllende bestemmelser.

RS 2010-045¹⁰ - Bortfall av permanent oppholdstillatelse – utlendingsloven § 62 sjette ledd, jf. utlendingsforskriften § 11-8 (under revidering)

Hovedregelen om bortfall av permanent oppholdstillatelse fremgår av utlendingsloven (utl.) § 62 sjette ledd første punktum. Denne bestemmelsen fastslår at en person mister sin permanente oppholdstillatelse når han eller hun har oppholdt seg i utlandet i mer enn to år. UDI kan gjøre unntak fra regelen om bortfall av permanent oppholdstillatelse ved opphold utenfor riket i mer enn to år, dersom personen har reist ut av Norge og mot sin vilje ikke får reise tilbake hit, og ville hatt rett til oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b (på grunnlag av mishandling), dersom vedkommende hadde oppholdt seg i Norge. Rundskrivet gir veiledende retningslinjer for tolkningen og praktiseringen av utlendingsforskriften (utf.) § 11-8.

IM 2015-007¹¹ - Identifisering og oppfølging av asylsøkere utsatt for tvangsekteskap, annen vold i nære relasjoner eller barneekteskap

Utlendingsdirektoratet (UDI) skal legge til rette for å identifisere asylsøkere som er eller kan bli utsatt for tvangsekteskap, annen vold i nære relasjoner eller barneekteskap i Norge eller i utlandet. Formålet med å identifisere er å (1) opplyse søknaden om beskyttelse, (2) avklare behov for tilrettelegging under asylsaksprosedyren og (3) bidra til at den som er utsatt får et trygt botilbud og/eller annen nødvendig oppfølging i Norge. Internmeldingen gir retningslinjer for når Asylavdelingen (ASA) har utredningsplikt eller identifiseringsansvar, hvordan saksbehandleren i ASA skal legge til rette for identifisering, og hvordan saksbehandleren i ASA skal bidra til at søkere får nødvendig oppfølging. Internmeldingen gjelder også for identifisering og oppfølging av asylsøkere i Dublinprosedyre, og i andre saker om tilbakeføring etter utlendingsloven § 32.

IM 2013-011¹² - Intervju i søknader om beskyttelse

Formålet med internmeldingen er å gi retningslinjer og rutiner for hvordan saksbehandlere i Asylavdelingen (ASA) skal gjennomføre intervjuer i søknader om beskyttelse. Formålet med intervjuet i søknader om beskyttelse er å innhente tilstrekkelig pålitelig informasjon til at UDI kan vurdere om søkeren har krav på beskyttelse eller kan gis opphold på humanitært grunnlag. Under intervjuet har

⁹ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-041/>

¹⁰ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-045/>

¹¹ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2015-007/>

¹² <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2013-011/>

søkeren ansvar for å sannsynliggjøre sine anførsler og legge frem nødvendig dokumentasjon. Intervjueren har ansvar for å påse at saken er så godt opplyst som mulig.

RS 2011-010¹³ - Hurtigprosedyre - rutiner for utvisning på grunn av grov vold og vold i nære relasjoner

Disse retningslinjer er fastsatt etter bestemmelse av Kommunal- og regionaldepartementet til oppfølging av anbefalinger i rapport mai 2003 fra arbeidsgruppen som vurderte tiltak ved «Trusler og alvorlig kriminalitet, særlig familievold og annen grov vold». Arbeidsgruppen besto av representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Justisdepartementet, Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet.

Bakgrunnen for å prioritere saker med grov vold og vold i nære relasjoner er at disse sakene fører til store kostnader og ringvirkninger for samfunnet. I tillegg påfører voldssaker utsatte og deres pårørende store lidelser. Politiet og det øvrige hjelpeapparatet må ofte sette inn uforholdsmessig store ressurser for å beskytte nærmiljøet fra personer som i mer eller mindre grad oppleves som en konstant trussel for omgivelsene. Hensynet til den fornærmede parts behov for sikkerhet mot represalier og nye overgrep, er også tungtveiende hensyn for at disse utvisningssakene skal prioriteres. Rundskrivet er et av tiltakene som gjennomføres for å sette et sterkere fokus på den fornærmede part i voldssaker.

Rundskrivet er utarbeidet i samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet og representanter fra politidistriktene.

Rundskrivet inneholder saksbehandlingsrutiner som skal følges i saker om vedrørende grov vold og vold i nære relasjoner. Formålet er å gi disse sakene prioritet og å sikre rask og effektiv saksflyt mellom politiet og Utlendingsdirektoratet.

RS 2014-015¹⁴ - Opplysningsplikt til barnevernet

Formålet med retningslinjene er å gi en veiledning til saksbehandlere og ansatte i mottak om når den lovpålagte opplysningsplikten til barneverntjenesten inntreffer. Bestemmelsene overlater i stor grad skjønnsmessige vurderinger til den som skal anvende dem, og retningslinjene tar ikke sikte på å regulere ut-tømmende når plikten inntreffer. De gir imidlertid veiledning for hvordan bestemmelsene skal forstås.

Generelt om opplysningsplikten

Barnevernlovens formål er å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. For at barneverntjenesten skal kunne ivareta sine oppgaver, er de avhengig av opplysninger fra andre som gjennom sitt arbeid får kjennskap til opplysninger om barn som er i alvorlige omsorgs- og livssituasjoner. Barnevernloven gjelder for alle barn uavhengig av barnets nasjonalitet eller oppholdsstatus i Norge.

I barnevernloven fremgår reglene om opplysningsplikt i § 6-4¹⁵ første og annet ledd. For ansatte i utlendingsmyndighetene og ansatte i mottak er opplysningsplikten særskilt regulert i utlendingsforskriften § 17-6.

Opplysningsplikten gjelder både meldinger som utlendingsmyndighetene eller ansatte i mottak gir på eget initiativ (også kalt varslingsplikt/meldeplikt) og opplysninger de gir etter pålegg fra barneverntjenesten.

¹³ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-010/>

¹⁴ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2014-015/>

¹⁵ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100/KAPITTEL_7#§6-4

RS 2010-149¹⁶ - Taushetsplikt om personlige opplysninger i utlendingssaker – forvaltningsloven §§ 13 og 13 b

Rundskrivet gir veiledning ved spørsmål om utlevering av opplysninger i utlendingssaker, herunder utlevering av opplysninger til andre forvaltningsorganer og utlevering av opplysninger til politiet for å avverge en straffbar handling eller følgene av den.

Landpraksisnotater¹⁷

UDIs landpraksisnotater gir retningslinjer for behandling av søknader fra bestemte land. Temaer som tvangsekteskap, vold og overgrep er beskrevet i de ulike notatene.

Rundskriv som angir krav til drift av mottak

Asylmottak er et frivillig botilbud til personer som har søkt beskyttelse i Norge. Personer med avslag på søknaden om beskyttelse får også et botilbud i mottak. Mottakene skal være et nøkternt, men akseptabelt botilbud, som drives av private aktører, organisasjoner og kommuner.

UDI stiller krav til drift av asylmottak gjennom en rekke rundskriv. Flere av rundskrivene stiller krav til hvordan mottakene skal forebygge vold og overgrep, i tillegg til at de inneholder konkrete rutiner og veiledning. Her følger en redegjørelse for de mest relevante rundskrivene i denne sammenheng.

RS 2015-007¹⁸ - Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap

Rundskrivet gir retningslinjer for identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap. Vold i nære relasjoner omfatter også tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Identifisering av utsatte er nødvendig for å kunne gi oppfølging i Norge. Formålet med oppfølgingen er tredelt: (1) tilrettelegge for et trygt botilbud, (2) bidra til at utsatte mottar nødvendig bistand fra andre instanser, og (3) gi informasjon til Asylavdelingen (ASA) for å bidra til tilrettelagt asylprosedyre, og til at utlendingssaken blir tilstrekkelig opplyst. Retningslinjene fastsetter når du har et identifiseringsansvar, hvordan du skal legge til rette for å identifisere, hvordan du skal legge til rette for å gi oppfølging, og ansvarfordeling og samarbeid mellom mottak og UDI. Rundskrivet inneholder overordnede retningslinjer. Som vedlegg til rundskrivet følger en rekke tiltakskort som omhandler temaene menneskehandel, vold i nære relasjoner og barneekteskap. Tiltakskortene beskriver når og hvordan de ansatte på mottaket skal legge til rette for å identifisere utsatte, og hvordan de skal følge opp. Det er også et tiltakskort som beskriver når, hvordan og til hvem de ansatte kan gi opplysninger om menneskehandel, vold i nære relasjoner og barneekteskap.

RS 2017-005¹⁹ - Varsling mellom regionkontorene i UDI/asylmottak og Asylavdelingen i UDI ved kriminalitet, uro og alvorlige hendelser

Rundskrivet angir rutiner for varsling mellom mottak og UDI ved alvorlige hendelser. Varslingen kan gjennomføres i tråd med disse rutineene også ved andre alvorlige hendelser/forhold, der utlendingen kan utgjøre en fare for eget eller andres liv eller helse, eller kan ha særskilte oppfølgingsbehov av andre grunner. I enkelte tilfeller kan det være behov for å prioritere søknaden, og gi beskyttelse. Slik varsling kan også være nødvendig for tilrettelegging av botilbudet og asylsaksprosedyren, tilstrekkelig opplysning av utlendingssaken, og for å bidra til nødvendig oppfølging fra politi, barnevern eller helsetjeneste.

¹⁶ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-149/>

¹⁷ Asyl: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-praksisnotater/?ATFID=1540146&ATFID=1605190>

Familieinnvandring: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-praksisnotater/?ATFID=1540146&ATFID=1605205&ARFID=1430685>

¹⁸ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2015-007/>

¹⁹ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2017-005/>

RS 2010-085²⁰ - Krav til forebygging og håndtering av overgrep og grenseoverskridende adferd mot barn og ungdom i statlige mottak

Dette rundskrivet inneholder UDIs krav til mottakene i arbeidet med forebygging og praktisk håndtering av overgrep og grenseoverskridende atferd mot barn og ungdom i asylmottak. Dette rundskrivet er utarbeidet for å gi mottakene effektive rutiner for arbeidet med å (1) forebygge og hindre overgrep og grenseoverskridende atferd slik at mottaket er et trygt sted å være for alle barn og unge, og (2) sikre god håndtering av sakene dersom det skulle oppstå mistanke om fysiske eller seksuelle overgrep eller grenseoverskridende atferd begått mot barn og unge ved mottaket.

RS 2010-084²¹ - Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak

Kravene til bemanning og kompetanse skal kvalitetssikre mottakenes faglige arbeid overfor beboerne og Utlendingsdirektoratet (UDI). Det stilles blant annet krav til at mottaket skal ha en person med barnefaglig utdanning på høyskolenivå, med ansvar for arbeidet med barn og ungdom. Kravene skal også sikre at de ansatte i mottak gis mulighet for faglig utvikling både internt og eksternt, gjennom kurs i regi av UDI og gjennom jevnlig ekstern veiledning.

RS 2019-002²² - Krav til dialoggrupper for å forebygge vold

Rundskrivet gir retningslinjer for gjennomføring av dialoggrupper for å forebygge vold i asylmottak. Retningslinjene inneholder informasjon om hva dialoggrupper for å forebygge vold er og krav om at alle mottak, med unntak av transittmottak og tilrettelagt avdeling/særskilt boløsning, skal gjennomføre dialoggrupper.

RS 2019-003²³ - Bruk av Meklings- og konflikthåndteringsteam i asylmottak

Meklings- og konflikthåndteringsteamet er et konfliktforebyggende tiltak som skal bidra til trygge mottak og sikkerheten for beboerne. Teamet består av eksterne konsulenter som har ekspertise på meklings og konflikthåndtering. Rundskrivet gir blant annet retningslinjer for hvordan mottakene / driftsoperatørene skal gå frem dersom de ønsker å benytte seg av teamet.

1.2.2 Departementenes rundskriv og instruks

G-08/2012²⁴ - Retningslinjer om kjønnsrelatert forfølgelse

De senere år har det i samfunnsdebatten vært en stadig økende oppmerksomhet knyttet til kjønnsrelaterte anførsler ved søknader om asyl. Hovedformålet med disse retningslinjene er å gi en helhetlig og systematisk gjennomgang av de momentene i flyktningvurderingen og asylsaksbehandlingen hvor kjønnsrelaterte spørsmål kan få betydning, og å sikre at disse følges i saksbehandlingen. Retningslinjene vil også bidra til en enhetlig praksis. Departementet ser det som viktig å nedfelle disse skriftlig i instruks til Utlendingsdirektoratet (UDI) både av informasjons- og klargjøringshensyn.

2015-05-18-JD²⁵ - Oppfølging av instruks GI-05/2015²⁶: Retningslinjer for håndtering av utlendingssaker der kjønnslemlestelse kan være et tema - klargjøring av instruks GI-03/2012²⁷: Kjønnslemlestelse er et svært alvorlig overgrep mot jentebarn og kvalifiserer som forfølgelse i flyktningkonvensjonens forstand. Overgrepet utføres ofte av, eller etter samtykke fra, barnets

²⁰ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-085/>

²¹ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-084/>

²² <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2019-002/>

²³ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2019-003/>

²⁴ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2012-008-g/>

²⁵ <https://www.udiregelverk.no/no/arkiv/jd-rundskriv-og-instrukser/dep-kjonnslemlestelse/>

²⁶ <https://www.udiregelverk.no/no/arkiv/jd-rundskriv-og-instrukser/dep-kjonnslemlestelse/>

²⁷ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2012-000-GI/>

nærstående. Det kan derfor forekomme at foreldre ikke fremmer anførsler om fare for kjønnslemlestelse selv om det foreligger en slik fare ved retur.

Praksis og problemstillinger i saker som gjelder fare for kjønnslemlestelse av jentebarn, er et tema som har vært gjenstand for oppmerksomhet i flere sammenhenger. Regjeringen har også utarbeidet en egen handlingsplan mot kjønnslemlestelse.

F-02-18 Rundskriv - Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse²⁸

Norske borgere og personer bosatt i Norge kan under opphold i utlandet bli utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, eller forsøk på dette. Utenriksstasjoner kan bli kontaktet av den utsatte, bekjente av den utsatte, eller andre i hjelpeapparatet med anmodning om bistand til å hjelpe personen tilbake til Norge. Det er avsatt midler til hjemreise til Norge i tilfeller der den utsatte ikke har mulighet til å dekke utgiftene selv. Utenriksstasjonen kan på vegne av den utsatte søke Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om refusjon av utgiftene.

GI-13/2016²⁹ – Nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet

Formålet med instruksen her er å sikre at ekteskap inngått i utlandet som kan virke støtende på norsk rettsorden (ordre public) ikke anerkjennes ved behandling av saker etter utlendingsloven (typisk søknad om familiegjenforening mellom ektefeller).

1.3 Strukturer for opplæring

Ansatte i UDI har flere ulike utdanningsbakgrunner. Blant saksbehandlere er det vanlig å ha master i rettsvitenskap eller samfunnsvitenskapelige fag. Emner relatert til vold og overgrep inngår ikke nødvendigvis i disse utdanningene.

UDI har en rekke egne tiltak som skal bidra til kompetanseheving om vold og overgrep, blant annet er det egne nettverk og ressurspersoner på feltet. I det følgende er det redegjort for strukturene for kompetanseheving.

1.3.1 UDI-skolen

HR-enheten i UDI har ansvaret for å tilrettelegge det sentrale opplæringstilbudet for UDIs ansatte. Alle de sentrale opplæringstiltakene er samlet inn i UDI-skolen, som omfatter både eLæring, klasseromsundervisning og andre læringsaktiviteter. Målet er å bidra til en god læringskultur og tilby opplæring som gjør ansatte i stand til å utføre UDIs kjerneoppgaver. UDI-skolen har blant annet en grunnpakke som tilbys nyansatte, men vold og overgrep er ikke et eget tema som tilbys i regi av UDI-skolen per i dag. UDI vurderer å utarbeide en grunnpakke om temaene vold og overgrep for alle nyansatte.

1.3.2 Voldsnettverket

Voldsnettverket er et avdelingsovergripende nettverk som skal sikre helhet i UDIs arbeid på voldsfeltet. Voldsnettverket bidrar med kompetanseheving gjennom orienteringer fra feltet, prinsipielle avklaringer i enkeltsaker og arrangering av seminarer for ansatte i UDI. Voldsnettverket skal bidra til at UDI gir gode innspill og anbefalinger til overordnet departement og andre samarbeidspartnere på voldsfeltet, for eksempel gjennom hørings svar. Det skal sørge for at alle avdelingene i UDI har ansatte med fagkompetanse på vold og for informasjonsflyt mellom avdelingene om viktige trender,

²⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-02-18/id2632326/>

²⁹ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/gi-132016/>

avgjørelser og saker. Voldsnettverket skal bidra til utarbeidelse og oppdatering av interne rutiner for håndtering av voldssaker og diskutere faglige problemstillinger.

For mer detaljer om nettverket, se IM 2018-001 Organisering av UDIs arbeid mot tvangsekteskap, barneekteskap, vold i nære relasjoner og kjønnslemlestelse.

1.3.3 Landinfo

Landinfo er utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, og er administrativt underlagt UDI. Enheten er imidlertid faglig uavhengig. Landinfos virksomhet tar utgangspunkt i forespørsler om landkunnskap fra utlendingsforvaltningen. De innhenter, vurderer og analyserer landinformasjon, herunder temaer som vold og overgrep (f.eks. utbredelse og mulighet for oppfølging). Landinfo formidler landkunnskapen blant annet gjennom skriftlige produkter, foredrag og opplæring.

1.3.4 Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll

UDI deltar inn i Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. Kompetanseteamet er et nasjonalt tverretatlig fagteam som bistår hjelpeapparatet i konkrete saker som omhandler tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre former for æresrelatert vold. Teamet er nærmere omtalt i sektorrappporten til Bufdir.

1.3.5 Østlandsnettverket

UDI deltar i Østlandnettverket, som er et tverretatlig nettverk som har i oppgave å kompetanseheve hjelpeapparatet i Østlandsregionen. Mandat for Østlandsnettverket er forankret i «tiltak 23» i Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020).

1.4 Kompetansehevingsplaner og kompetansetiltak

Under er det redegjort for pågående kompetansehevende tiltak i UDI. Noen av disse er tverretatlige.

1.4.1 Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll

UDIs representant i Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll holder jevnlig opplæring og kompetanseheving for ansatte internt, gjennom veiledning i enkeltsaker og opplæring/foredragsvirksomhet.

1.4.2 Voldsnettverket

Voldsnettverket bidrar med kompetanseheving gjennom orienteringer fra feltet, prinsipielle avklaringer i enkeltsaker og arrangering av seminarer for ansatte i UDI. Nettverket skal sørge for at alle avdelingene i UDI har ansatte med fagkompetanse på vold og for informasjonsflyt mellom avdelingene om viktige trender, avgjørelser og saker. Voldsnettverket skal bidra til utarbeidelse og oppdatering av interne rutiner for håndtering av voldssaker og diskutere faglige problemstillinger.

1.4.3 Faglig forum

Faglig forum drives av FOU-gruppa, og arrangerer månedlige foredrag for ansatte i UDI. Av og til er temaene vold og overgrep.

1.4.4 Barnefaglig dag (heldagsseminar for ansatte i UDI, UNE og PU) og midler gitt UDI til barnefaglig kompetanseheving

UDI, UNE og PU arrangerer årlig et heldagsseminar for de ansatte, gjennom midler gitt til barnefaglig kompetanseheving. På seminarene er blant annet tematikken vold og overgrep løftet frem.

1.4.5 Arbeidsrom

UDI har opprettet et faglig arbeidsrom på eget intranett som heter: Vold i nære relasjoner. Der er det samlet all informasjon og verktøy som saksbehandlere i UDI trenger for å identifisere og håndtere en sak. I arbeidsrommet kan man finne alle handlingsplanene på feltet, forskningsrapporter, henvisning til rettskilder og hjelpeinstanser, informasjon om hjelpetilbud til utsatte og hvordan saksbehandlere identifiserer og håndterer en sak, informasjon om seminarer på feltet, nyhetsartikler med mer. Arbeidsrommet er kun tilgjengelig for ansatte i UDI, men kan deles med eksterne etter en konkret vurdering. UDI vurderer for øyeblikket å åpne tilgang til ansatte i mottak.

1.4.6 Samlesider

UDI har utarbeidet samlesider på sin regelverksportal, hvor alle relevante lover, rundskriv, instruksjer, rettspraksis og retningslinjer på voldsfeltet er samlet på ett sted. UDI har opprettet samlesider for følgende temaer:

- Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og annen vold i nære relasjoner³⁰
- Barneekteskap³¹
- Barnets beste-vurderinger³²

1.4.7 E-læringskurs

Mishandlingsbestemmelsen (for hjelpere)³³

Dette er et kortfattet kurs (det skal ikke ta mer enn 10 minutter å gjennomføre det) hvor man skal få grunnleggende informasjon om mishandlingsbestemmelsen. Kurset gir kunnskap om hvilke rettigheter de som har fått oppholdstillatelse i familieinnvandring har når de utsettes for vold. Mishandlingsbestemmelsen skal sikre at personer utsatt for vold ikke trenger å bli i forholdet av frykt for å miste oppholdstillatelsen i Norge. Kurset skal bidra til at man vet mer om hvem som kan søke, hvordan man kan veilede kvinner, menn og barn som har blitt ut-satt for mishandling når de skal søke om en selvstendig oppholdstillatelse.

Barnets beste (for utlendingsforvaltningen)

Kurset er et av flere kompetansetiltak som skal styrke den barnefaglige kompetansen i utlendingsforvaltningen, og sikre et barneperspektiv gjennom hele asylprosessen. Kurset bidrar til en helhetlig forståelse av barns ulike møter med myndighetene, og hvilket arbeid som gjøres i de andre delene av utlendingsforvaltningen. Målet er å sikre felles verdier og holdninger i møte med barn, samt at hensynet til barnets beste blir ivaretatt.

1.4.8 Kompetanseheving i asylmottakene

De ansatte i mottakene spiller en viktig rolle overfor beboerne. Ansatte i mottak har plikt til å identifisere vold og overgrep. UDI har ansvar for å sørge for kompetanseheving blant ansatte i mottak. Det er de siste årene gjennomført flere tiltak for å heve kompetansen i asylmottak, ved å gi opplæring til mottaksledere, mottaksansatte og beboere. Under er det redegjort for pågående tiltak.

Basiskurs

³⁰ <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/samlesider-om-sarbare-sokere/tvangsekteskap-kjonnslemlestelse-og-annen-vold-i-nare-relasjoner-relevante-rettskilder/>

³¹ <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/samlesider-om-sarbare-sokere/barneekteskap-relevante-rettskilder/>

³² <https://udiregelverk.no/rettskilder/samlesider-om-sarbare-sokere/barnets-beste-vurderinger-relevante-rettskilder/>

³³ <https://mohive-cdn-eu.crossknowledge.com/16694155-9b88-40fa-8374-8b8ebf2abf4d/PublicLink/f24b8537-842c-420a-86b2-d25bc8e7e772/033202ce-2216-4586-ab79-30c42d35aa93/index.html>

Alle ansatte i mottak må gjennomgå et basiskurs, hvor de blant annet får en innføring i alle kravene som stilles i UDIs rundskriv.

Dialoggrupper mot vold

Formålet med dialoggrupper er å bidra til å redusere vold i og utenfor mottak, ved å påvirke holdninger til personer som kommer til Norge med andre erfaringer og holdninger til vold enn det som er i tråd med norsk regelverk. Dialoggrupper er et forebyggende tiltak, og retter seg mot gutter og menn som bor i mottak, og kommer fra land der tradisjoner og/eller lovgivningen knyttet til kvinner, barn og vold er annerledes enn i Norge.

Dialoggruppene bygger på en pedagogisk metode som primært er en kombinasjon av faktainformasjon, refleksjon og dialog.

Stiftelsen Alternativ til vold (ATV) har utviklet konseptet for UDI, og står også for den faglige opplæringen og veiledningen av gruppeledere i mottak. De ansatte ved mottakene, som får opplæring som gruppeledere, kommer også styrket ut av tiltaket da de tilegner seg kunnskap og ferdigheter som de kan dra nytte av i sitt øvrige arbeid ved mottaket. Det avholdes blant annet fagsamlinger og kurs om dialoggrupper om vold, der det er et tydelig fokus på vold, voldsforebygging og voldshåndtering.

E-læringskurs

UDI har utarbeidet et e-læringskurs om menneskehandel, som er obligatorisk for alle ansatte i mottak. Kurset omhandler hva som er de vanligste indikatorene på at en person er utsatt for utnyttelse og hva ansatte i mottak skal gjøre dersom de har mistanker om at en beboer er utsatt.

1.5 Kunnskap som ligger til grunn for fagutvikling og utvikling av kompetansehevingstiltak

UDI har ingen overordnet policy eller strategi for fagutvikling og utvikling av kompetansehevingstiltak, men UDI har flere kompetansehevingstiltak som sammen skal sørge for at ansatte har nødvendig kompetanse, se punkt 1.4.

UDI, UNE og PU har de senere årene fått øremerkede midler til styrking av barnefaglig kompetanse. Det har som følge av dette blitt iverksatt en rekke kompetansehevende tiltak, blant annet fellesopplæring fra Regionale ressursstentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) og Regionsenter for barn og unges psykiske helse (R-Bup), e-læringskurs om barnets beste og opplæringsfilm i samtaler med barn. Flere av tiltakene utgjør sammen en grunnopplæring i barnefaglig kompetanse for hele UDI. UDI vurderer om det også bør utvikles en tilsvarende grunnopplæring om vold og overgrep.

1.6 Tverretatlig samarbeid

1.6.1 Føringer

I del 1.2 er det listet opp en rekke retningslinjer, rundskriv og instruksjoner som gir føringer for vurderinger ansatte i UDI (og ansatte i tilknyttede etater m.fl.) må gjøre i ulike saker og sammenhenger som er relatert til tematikken som denne kartleggingen omhandler.

Alle føringene oppgitt her omhandler naturlig nok tematikken «vold i nære relasjoner» i stor, men også i noe mindre, grad. Retningslinjene, rundskrivene og instruksene gir føringer for hvordan man skal forholde seg til saker hvor det enten blir opplyst om, eller er mistanke om vold i nære relasjoner – ofte i forbindelse med tvangsekteskap, barneekteskap og kjønnslemlestelse. Føringerne stiller store krav til

de ansattes kompetanse om vold og overgrep, selv om også føringene gir tydelige retningslinjer for hvordan ansatte i UDI skal gå frem og behandle saker hvor dette er aktuelt.

Føringene oppgitt i kapittel 1.2 gir også retningslinjer for samhandling mellom ulike etater i saker hvor vold og overgrep er en tematikk. Særlig viktig er beskrivelsen av opplysningsplikten UDI har ovenfor barnevernet. Disse retningslinjene vil være svært viktige for samhandlingskompetansen i de ulike etatene, da de opplyser om hvilken type ansvar som ligger hos de ulike etatene i innvandringsaker som omhandler vold og overgrep.

Det er også retningslinjer som er utarbeidet i samarbeid mellom flere etater (direktorat og departementer), f.eks. «rutiner for utvisning for på grunn av grov vold i nære relasjoner», som er utarbeidet i samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet og representanter fra politidistriktene.

1.6.2 Kompetansehevingstiltak

Det finnes retningslinjer for organiseringen av UDIs arbeid mot tvangsekteskap, barneekteskap, vold i nære relasjoner og kjønnslemlestelse, og to koordinatorfunksjoner er særlig viktige i denne sammenheng, sammen med to interne fagnettverk. Koordinatorfunksjonene omfatter fagfeltet tvangsekteskap, barneekteskap og vold i nære relasjoner, og fagfeltet kjønnslemlestelse. Koordinatorene skal bidra til kvalitetssikring og utvikling av det aktuelle fagområdet. Koordinatorene skal lede og koordinere arbeidet i de to fagnettverkene og de skal sikre at medlemmene i nettverkene har solid kompetanse på de aktuelle fagområdene. Koordinatorene skal også kartlegge behov for å initiere kompetansehevende tiltak og de skal delta i tverretattlig samarbeid.

Fagfeltene er altså organisert inn i to fagnettverk: Voldsnettverket og Kjønnsllestelsesnettverket. Nettverkene, som ledes av koordinatorene, skal bl.a. bidra til at alle avdelingene i UDI har ansatte med fagkompetanse på vold, samt sørge for at UDI gir gode innspill og anbefalinger til overordnet departement og andre samarbeidspartnere på voldsfeltet.

UDI deltar også i det såkalte Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll med en representant. Kompetanseteamet spiller en viktig rolle i kompetanseheving i tjenesteapparatet når det gjelder arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Kompetanseteamet består av representanter fra Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Politidirektoratet (POD), Barne-, ung-doms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet (Hdir) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), og spiller således også en viktig rolle i styrking og utvikling av samhandlingskompetanse og kunnskap om de ulike etater på tvers. I mandatet for kompetanseteamet står det da også at «For å kunne utøve sine oppgaver skal Kompetanseteamet ha bred kunnskap om de aktuelle sektors regelverk og ordninger».

UDI oppgir også andre kompetansehevingstiltak slik som opprettelsen av et faglig arbeidsrom på eget intranett dedikert vold i nære relasjoner. For øyeblikket er det kun ansatte i UDI som har tilgang til dette arbeidsrommet, men det vurderes å åpne det for ansatte i mottak.

UDI har også utarbeidet samlesider hvor alle relevante retningslinjer og andre rettskilder på voldsfeltet er samlet på ett sted. Dette er internettsider som er tilgjengelige for alle.

Det finnes også en intern arena for fagopplæring og lederutvikling ved UDI (UDI-skolen). Per i dag er ikke vold og overgrep eget tema i opplæringen, men UDI vurderer å utarbeide en grunnpakke om temaene vold og overgrep for alle nyansatte.

UDI har også ansvar for å sørge for kompetanseheving blant ansatte i mottak. Vi har ikke fått oppgitt spesifikke kompetansehevingstiltak rettet mot disse, men UDI har opprettet kompetansehevingstiltak rettet mot beboerne – særlig med hensikt å forebygge og redusere vold i og utenfor mottak.

2. Kompetansebehov

2.1 Kompetansebehov

Hva er nødvendig kompetanse i de ulike sektorenes tjenester og instanser for å kunne forebygge, avdekke, følge opp og etterforske vold og overgrep?

2.1.1 Kompetansebehov UDI

Fenomenforståelse:

Kunnskap om:

- ulike former for vold, f.eks.
 - o fysisk, psykisk, seksuell, økonomisk og latent vold
 - o æresrelatert vold, tvangsekteskap og negativ sosial kontroll
- voldens mekanismer i æresrelatert vold og vold i nære relasjoner
- ulike alvorlighetsgrader av vold
- indikatorer, symptomer og tegn på vold og overgrep (både hos voksne og barn)
- konsekvenser av å være utsatt for vold, og hvordan det påvirker evnen og viljen til å opplyse om vold og overgrep
- hvordan kulturbakgrunn kan påvirke hvordan og i hvilken grad det opplyses om vold og overgrep
- risikofaktorer for å bli utsatt for vold og overgrep, og kunne se dem i sammenheng.
- omfanget av vold og overgrep
- hvordan forholde seg objektivt i arbeidet

Handlings- og henvisningskompetanse:

Kompetanse og kunnskap om

- når og hvordan legge til rette for identifisering av utsatte
- samtalemetodikk og kartleggingsmetode (fortrinnsvis intervjuere)
- hvordan håndtere opplysninger om vold og overgrep
- hjelpetiltak, og kunne vurdere hvilken informasjon som er relevant å gi den utsatte
- andre sektors ansvar og kjerneoppgaver - sikre riktig henvisning
- når og hvordan kontakte andre aktører, herunder
 - o taushetsplikt
 - o opplysningsplikt til barnevernet, når og hvordan sende bekymringsmelding, mulighet til å drøfte saker anonymt, kjenne gangen i en barnevernssak

- avvergingsplikt og opplysningsrett til politiet, mulighet til å drøfte saker anonymt
- opplysningsrett til andre
- betydningen av informasjonsdeling
- UDI sine retningslinjer og tilhørende tiltakskort, rutinebeskrivelser, arbeidsrom og samlesider på regelverksportalen
- hvem som kan kontaktes internt i UDI ved behov for mer informasjon eller veiledning, og være kjent med Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (KT) og voldsnettverket

Samhandlingskompetanse:

Kompetanse og kunnskap om:

- arbeidet til andre aktører i utlendingsforvaltningen, og være kjent med samarbeidsrutiner
- andre sektors ansvar og handlingsrom, særlig barnevern og politi
- taushetsplikt, avvergingsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett
- hva som skjer med opplysninger vi gir til andre aktører, f.eks. barnevern eller politi

2.1.2 Kompetansebehov på mottak

Fenomenforståelse:

- basiskunnskap som beskrevet under kompetansebehov i UDI

Handlings- og henvisningskompetanse:

Kompetanse og kunnskap om:

- hvordan legge til rette for identifisering, herunder kartleggingskompetanse
- hvordan legge til rette for oppfølging av utsatte
 - akutt bistand
 - tilrettelagt botilbud
 - hjelpetiltak og vite hvilken informasjon som er relevant å gi
- når og hvordan kontakte andre tjenester, og være bevisst på betydningen av dette
 - opplysningsplikt til barnevernet, når og hvordan sende bekymringsmelding, være kjent med muligheten til å drøfte saker anonymt, kjenne gangen i en barnevernssak
 - avvergingsplikt og opplysningsrett til politiet, mulighet til å drøfte saker anonymt
 - UDI

- nytt mottak ved flytting
- UDI sine retningslinjer og tilhørende tiltakskort
- hvem som kan kontaktes ved behov for mer informasjon eller veiledning, og være kjent med Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (KT) og voldsnettverket
- brukernes rettigheter i andre sektorer (f.eks. rett til helsehjelp)

Samhandlingskompetanse:

Kunnskap om:

- andre sektors ansvar og handlingsrom
- taushetsplikt og unntak fra taushetsplikt
- hva som skjer med opplysninger som gis til andre aktører, f.eks. barnevern eller politi

Kompetanse til å etablere samarbeid med lokale aktører

- politi
- helsesektoren
- barnevern
- krisesenter
- andre mottak

3. Gapsanalyse

3.1 Kompetansegap

UDI spiller en sentral rolle hva gjelder kunnskap og kompetanse om vold i nære relasjoner, særlig knyttet til innvandringsfeltet. UDI har sannsynligvis også god oversikt over andre etaters mandat når det gjelder den aktuelle tematikken. Imidlertid kan man anta at kunnskapen UDI har vedrørende andre etaters mandat hva gjelder vold i nære relasjoner, også her er relatert til innvandringsfeltet.

UDI har i hovedsak ansvaret for å sørge for tilstrekkelig kompetanse på feltet internt i UDI (blant egne ansatte i avdelinger hvor dette er relevant) og i asylmottak (både ansatte og beboere). Imidlertid har den frivillige organisasjonen Alternativ til Vold ansvaret for den faglige opplæringen av gruppelederne i asylmottakene.

UDI

For ansatte i UDI finnes det ingen direkte føringer når det gjelder kompetanse om vold og overgrep, selv om hjemlene forutsetter at de ansatte har slik kompetanse. Kartleggingen viser også at UDI har en rekke retningslinjer som gir føringer for hvilke vurderinger de ansatte skal gjøre i aktuelle sammenhenger og hvordan vi skal håndtere opplysninger om vold og overgrep. Disse føringene vil antageligvis følge opp med tanke på kompetansebehovene slik de er skissert i del 2. Spørsmålet vil jo likevel være om slike føringer er tilstrekkelig for at ansatte har den kompetansen som trengs i behandling av saker som omfatter vold og overgrep. Er føringene konkrete nok? I hvor stor grad forholder ansatte seg til føringene? Dette er kanskje spørsmål det kan være verdt å stille.

Tiltaket beskrevet i avsnitt 3.2 anbefaler nettopp å heve kompetansen rundt vold og overgrep i nære relasjoner, intern i UDI.

UDI har, med sin kompetanse på utlendingsfeltet, også en viktig kompetansehevende rolle i forhold til andre sektorer. UDI spiller allerede en viktig rolle i kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. I følgeevalueringen av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet skriver bl.a. Liden og Bredal (2017) følgende: Norske myndigheter, og særlig de instanser som er satt til å bistå personer og familier som har det vanskelig, må få økt kunnskap om og forståelse for det spesifikke ved familieliv som leves på tvers av landegrensener. Også Five Aarset og Berdal (2018) etterspør en mulig bedre koordinering av kompetanse på tvers av sektorer og sier at det er behov for større bevissthet om betydningen av ulike myndighetsregimer og lovverk når barnevernssaken og utlendingssaken går parallelt.

Kompetansebehovene for UDI slik de er skissert over, tilsier at ansatte i UDI trenger spisskompetanse på enkelte områder når det gjelder vold og overgrep, særlig relatert til utlendingsfeltet. Det at de ansatte her har/ eventuelt ikke har tilstrekkelig kompetanse på «sitt felt» vil kunne påvirke f.eks. utfallet i barnevernssaker. Som i de andre sektorene er det helt essensielt at fenomenkunnskap, handlings- og henvisningskompetanse og samhandlingskompetanse er svært godt dekket. Hvorvidt kompetansehevingstiltak rettet mot ansatte i UDI (som til daglig jobber med denne problematikken) er tilstrekkelig er det kanskje verdt å stille et spørsmålstegn ved. Gjennom UDIs eget forslag til kompetansehevingstiltak (3.2), så ønsker man også at kompetansehevingen internt når det gjelder vold og overgrep blir mer strukturert og kunnskapsbasert.

Ansatte i asylmottak

Det finnes rundskriv som stiller krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak. Likevel, så langt vi har kunnet identifisere stilles det ingen konkrete krav til kompetanse om vold og overgrep blant ansatte i asylmottak. I en oversikt fra Oslo Economics (2018) er andelen ansatte med høyere utdanning i asylmottak oppgitt til å være ca. halvparten av alle ansatte, i 2016. I hovedsak har disse utdanning innen helse- og omsorg. Noen har også lærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning. Disse utdanningene inneholder emner som også skal omfatte vold og overgrep – dog i større eller mindre grad. I den samme rapporten (Oslo Economics) heter det at vi generelt vet lite om dem som jobber i asylmottak. Man kan vel anta at beboerne i stor grad utgjør en utsatt og sårbar gruppe, noe som igjen stiller store krav til de ansattes kompetanse, innenfor flere områder – også hva gjelder vold og overgrep. Kanskje kan det være verdt å få en bedre oversikt over de ansatte i asylmottak, samt eventuelt stille formelle krav til kompetanse/utdanning.

I asylmottakene brukes dialoggrupper som et tiltak mot vold. Dette tiltaket retter seg mot gutter og menn som bor i mottak, og som kommer fra land der tradisjoner og/eller lovgivningen knyttet til kvinner, barn og vold er annerledes enn i Norge. Konseptet er utviklet av Alternativ til Vold og det er også denne organisasjonen som har ansvaret for å lære opp gruppeledere ved asylmottak i metodikken. De ansatte i ATV virker å ha høy faglig kompetanse (psykologer og psykologspesialister) og siden de er ansatt hos ATV må man også kunne anta at de har vold og overgrep i nære relasjoner som interesse-/spesialfelt.

Det er ingen tvil om at ansatte i UDI og ansatte i asylmottak på hver sine måter, har svært viktige roller i forbindelse med å forebygge og oppdage vold. Begge gruppene har også ansvar for å være i stand til å samhandle med andre sektorer/tjenester i saker som omhandler vold og overgrep. Ansatte i UDI har kanskje også et særlig ansvar for å samarbeide med andre sektorer med tanke på egen spisskompetanse og hvilken stor betydning denne kan ha f.eks. i enkelte barnevernssaker. Omfanget av føringer og strukturer for opplæring er omfattende, men som også for de andre sektorene så vet vi for lite om hvordan de faktisk brukes av målgruppen, til å kunne vurdere hvorvidt strukturene er i stand til å svare ut kompetansebehovene.

3.2 Forslag til kompetansehevingstiltak

Begrunnelse

I prop. 12 S (2016-2017) Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021) fremgår det at det er et gjennomgående behov for mer forskningsbasert kunnskap og kompetanse om vold i alle sektorer.

Å styrke kompetansen om vold og overgrep er viktig. UDI har de senere årene hatt et løft på barnefaglig kompetanse, som følge av at UDI fikk bevilget midler til å styrke kompetansen i hele asylkjeden. Det er utviklet en felles grunnopplæring, som skal bidra til at de ansatte får tilstrekkelig barnefaglig kompetanse til å foreta vurderinger som berører barn. Grunnopplæringen består blant annet av e-læringskurs om barnets beste og opplæring i barnefaglig kompetanse fra RVTS. Dette har gjort opplæringen mer helhetlig og systematisk, og UDI har derfor vurdert om det også bør utvikles en tilsvarende grunnopplæring for temaene vold og overgrep.

Som følge av at saksmengden og flyktningeankomstene varierer, blir bemanningen i UDI opp- og nedskalert. Dette medfører at saksbehandlerne må være fleksible og ha stor generell grunnkompetanse. Vold og overgrep kan gjøre seg gjeldende i mange av sakstypene, og det er derfor viktig at det er en del av grunnkompetansen. For å sikre en slik grunnkompetanse er det behov for en mer systematisk tilnærming til opplæringen enn det det er i dag.

På denne bakgrunn anbefales det at det utvikles en helhetlig grunnpakke for temaene vold og overgrep, tilsvarende det som er utviklet for barnefaglig kompetanse. Dette vil sikre en felles grunnleggende bevissthet og kompetanse hos saksbehandlere.

Nedenfor gis et grovt anslag over utgifter for utarbeidelse av et slikt kompetanseprogram.

Premisser for beregningene

En grunnopplæring bør bestå av flere elementer, med ulike pedagogiske grep. For å sikre best mulig implementering bør det blant annet utvikles digitale løsninger som kan gjenbrukes. Videre er det nødvendig at kunnskapen som ligger til grunn for tiltakene er forskningsbasert og faglig forankret. Det vil derfor være behov for å involvere eksterne fagmiljøer.

Det er i utgangspunktet ønskelig med en generell grunnpakke for alle saksbehandlere. I tillegg bør enkelte saksbehandlere ha dybdekompetanse.

Utgifter

De totale utgiftene for å etablere en grunnpakke anslås til 3 millioner kroner over to år.

Forslaget tar utgangspunkt i kostnadene med å utvikle en barnefaglig grunnpakke. Ut fra erfaringene med dette arbeidet anbefales det å ha mer enn ett år til prosessen, for å kunne ha en helhetlig tilnærming til utviklingen av grunnpakken.

Det er videre behov for en egen opplæringspakke tilpasset mottaksansatte. Utgifter til dette er ikke medregnet, da utgiftene vil være avhengig av antall mottak, og det derfor er utfordrende å estimere.