

Mandat for lovutvalg som skal utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold

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)*¹.

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 sterk indre samhold og med liten kontakt med

¹ www.regjeringen.no/contentassets/bf09aa64a96c4d5e8a69abd4c723f8e9/212002-kd-handlingsplan-mot-negativ-kontroll-og-aeresrelatert-vold-web.pdf

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 enkeltsaker 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 barneverntjenesten 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 foreldreansvar 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 meldeplikt 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 straffeskjerpene 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 30. november 2023.

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. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Dersom lovutvalget foreslår endringer i straffeloven eller relevant særlovgivning, skal det legge 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.