



Byrådssak /24

Saksframstilling

Vår referanse: 2024/109051-4

Høringsuttalelse til NOU 2024: 13 Lov og frihet - Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold

Hva saken gjelder:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring «NOU 2024: 13 Lov og frihet — Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer»

Regjeringen oppnevnte 3. september 2021 et lovutvalg for å utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og om fenomenene er tilstrekkelig regulert i norsk lov. NOU 2024:13 er lovutvalgets utredning av ovennevnte problemstillinger.

Høringsfrist: 28. oktober 2024. Bergen kommune har fått utsatt høringsfrist til 4. november 2024.

Byrådets vurdering og forslag til høringsuttalelse:

Departementet ber i høringsnotatet om innspill til om lovgivningen gir barn og unge som er utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold et godt nok rettsvern, eller om det er behov for endringer i lovgivningen.

Utvalget foreslår en rekke regelverksendringer i straffeloven, barnevernsloven og utlendingsloven. Annen lovgivning som berøres av utvalgets forslag er blant annet barnelova, passloven, straffeprosessloven og integreringsloven. Ifølge utvalget vil forslagene til sammen bidra til et mer treffsikkert vern mot alvorlige krenkelser av individets fysiske og psykiske integritet og en klargjøring av regelverket for hjelpeapparatet.

Bergen kommune støtter utvalgets forslag til endringer med mål om å styrke rettsvernet til personer som utsettes for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold. Forslagene vil også kunne ha en allmennpreventiv effekt og bidra til å forebygge og bekjempe fenomenet. Ettersom Bergen kommune støtter anbefalingene til utvalget, vil det i denne saken kun kommenteres på forslag hvor byrådet har innspill eller anbefalinger.

Straff ved psykisk vold og negativ sosial kontroll

Som det pekes på i utredningen skal det i rettspraksis svært mye til for at ren psykisk mishandling når opp til terskelen for mishandling etter straffeloven § 282. Selv om psykisk vold ikke etterlater fysiske spor, kan den være svært ødeleggende for den som utsettes. Negativ sosial kontroll har store overlapp med psykisk vold og har alvorlige konsekvenser, som ensomhet, motløshet, depresjon og traumer. Fenomenet er også forbundet med lavere

deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter og utdanning. Dette kan videre føre til lav norskkompetanse, arbeidsledighet og løs tilknytning til arbeidsmarkedet. Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er med andre ord et samfunnsproblem og til hinder for inkludering.

Bergen kommune støtter utvalgets vurdering om å utvise tilbakeholdenhet med egne straffebud for handlinger som allerede kan rammes av andre straffebud, men heller presisere og ta i bruk de allerede eksisterende bestemmelsene. Det er imidlertid svært viktig at lovverket også gjelder for psykisk vold med bakgrunn i de alvorlige konsekvensene det har for de som utsettes. Bergen kommune støtter derfor utvalgets forslag om å presisere at «psykiske krenkelser» inngår i mishandlingsregimet, og anbefaler at negativ sosial kontroll listes opp og beskrives i forskrift til loven som et av flere fenomen som inngår i begrepet «psykiske krenkelser».

Mishandling utøvet av storfamilien – utvider personkretsen

Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold har det særtrekket at offeret ikke bare utsettes for psykisk og/eller fysisk vold av den tradisjonelle kjernefamilien, men også av øvrig slekt og medlemmer i lukkede trossamfunn. Begrunnelse og beslutningsgrunnlaget for å utøve psykisk og fysisk vold kan ofte være transnasjonalt forankret gjennom autoriteter i slektskapsstrukturer og religiøse nettverk med politiske ambisjoner i diaspora. Religiøse anbefalinger, pålegg og sanksjoner i hjemlandet er virkemidler som også kontrollerer og legger press på mennesker i diaspora.

Ettersom krenkelser i nære relasjoner har et særlig skadepotensial, og denne kan forsterkes om den begås av flere, er det viktig at straffeloven er i tråd med dette utvidete skadepotensialet. Bergen kommune støtter derfor utvalgets forslag om å utvide personkretsen i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner til å gjelde gjerningspersoner i fornærmedes storfamilie som onkler, tanter, fettere, kusiner, søsken, svigerfamilie og enkelte grupper inngiftede slektninger. Det er også viktig med en tilføyelse i straffeloven § 283 om at det særlig skal legges vekt på om mishandling er begått av flere i fellesskap og om mishandlingen er begått mot et barn.

Samtidig vil Bergen kommune presisere at negativ sosial kontroll og æresrelatert vold også forekommer på andre arenaer enn i storfamilien, som i lukkede trossamfunn, hvor også ledere eller andre medlemmer i trossamfunnet er med å utøve psykisk og fysisk vold. Dette kan være trusler om utestengelse fra trossamfunnet, eller konverteringsterapi. Bergen kommune anbefaler derfor at dette legges til når en utvider personkretsen i straffeloven.

Æresmotiv som straffeskjerpene moment

Utvalget peker på æresmotivert kriminalitet som et alvorlig samfunnsproblem. Personer som utsettes for æresmotivert kontroll og vold kan bli støtt ut av hele sin familie og sosiale nettverk og miste muligheten til å leve et fritt liv fordi en må avslutte all kontakt med familie og venner, få ny identitet og leve med ulike sikkerhetstiltak.

Æresmotivert vold er på den måten et stort hinder for deltagelse i arbeids- og samfunnsliv for den utsatte, og kan føre til alvorlige helseutfordringer som koster den enkelte og samfunnet dyrt. Bergen kommune mener derfor det er svært viktig at handlinger med konsekvenser av dette omfanget må være en straffeskjerpene omstendighet og støtter utvalgets forslag om å innføre dette i straffeloven § 77. Bergen kommune anbefaler at «annen gruppes ære» inkluderes i denne sammenheng, sammen med familie og slekt, for å inkludere alle arenaer der æresmotivert vold er involvert.

Barneekteskap – ny og utvidet bestemmelse – øker strafferammen

Barneekteskap innebærer alvorlige konsekvenser for barnet følelsesmessig, seksuelt, sosialt og økonomisk, og barnet frarøves sin barndom. Bergen kommune er enig i utvalgets

vurdering om at dagens lovverk ikke er i samsvar med konsekvensene det har for de utsatte, og ikke er tilstrekkelig for å beskytte barna som straffebudet skal verne. Bergen kommune støtter derfor alle forslagene til utvalget på dette området og mener det er viktig at også foresatte og vigsler rammes av straffeloven ved barneekteskap.

Straff ved skadelig utenlandsopphold – nytt straffebud

Også ved skadelige utenlandsopphold, hvor barn og unge kan utsettes for tvang, frihetsberøvelse, trusler eller vold, er lovverket i dag utilstrekkelig. Bergen kommune støtter derfor utvalgets forslag om nytt straffebud om skadelige utenlandsreiser for barn som gjør det mulig å straffe personer som sender, tar med eller etterlater barn i utlandet hvor det er stor fare for straffbare handlinger.

Bergen kommune er imidlertid usikker på om straff bør bortfalle helt dersom personen bidrar til å få barnet hjem igjen. Det er viktig å gi incentiver som bidrar til å få de utsatte hjem til Norge så raskt som mulig, og det er et kjent faktum at mange foreldre opplever press fra storfamilien ved avgjørelser om å sende barna sine på slike utenlandsopphold. Her bør det vurderes om eventuelt bortfall av straff bør knyttes til hvorvidt foreldrene kjenner til, eller burde kjent til, hvilke farer barna deres kan utsettes for under oppholdet. Dette kan ha allmennpreventiv effekt.

Straff ved kjønnslemlestelse

Utvalget foreslår ingen endringer eller økt strafferamme i lovverket knyttet til kjønnslemlestelse, og viser til at hovedutfordringen til lav straffeforfølgelse skyldes manglende bevis og lav oppdagelsesrisiko fremfor mangler ved straffeloven. Bergen kommune støtter utvalgets avgjørelse på dette punktet, men vil påpeke nødvendigheten av å få ut informasjon om hva kjønnslemlestelse er og de alvorlige konsekvensene denne praksisen har for de utsatte. Bred informasjonsdeling kan på den måten ha preventiv effekt og bidra til at flere melder fra om de har vært utsatt for kjønnslemlestelse og oppsøker hjelp.

Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag

Utvalget vurderer om utlendingslovens regler om oppholdstillatelse gir tilstrekkelig vern for personer som utsettes for negativ sosial kontroll og psykisk vold. Som det vises til i utredningen gir ikke regelverket denne gruppen godt nok rettsvern, særlig ikke for kvinner og barn som er i Norge på grunnlag av familieinnvandring, fordi terskelen for å vurdere noe som mishandling er for høy.

Bo-sammen vilkåret kan også ha uheldige konsekvenser for utsatte som er referanseperson for sine familiemedlemmer. Et eksempel er barn som er referanseperson og ikke våger å melde fra om fysisk og/eller psykisk vold i frykt for at familiemedlemmer vil miste oppholdstillatelsen dersom barnevernet overtar omsorgen.

Bergen kommune støtter her utvalgets forslag om å innlemme psykisk mishandling i mishandlingsbegrepet i utlendingsloven § 53, og at bestemmelsen utvides til å også gjelde barn og unge inkludert barn under barnevernets bestemmelse. Det er helt avgjørende at tilfeller av psykisk og fysisk vold blir kjent for offentlige myndigheter, og at frykt for blant annet omsorgsovertakelse ikke hindrer dette.

Samtidig mener Bergen kommune at det ved innføring av utvalgets forslag bør gjennomføres et bredt informasjonsarbeid til tjenester som møter barn, unge og familier, samt alle personer som kommer på familieinnvandring til Norge. Dersom en ikke har ord for hva en selv eller andre utsettes for, og ikke kjenner til rettigheter knyttet til oppholdstillatelse og hvem som kan hjelpe, er det vanskelig å avdekke negativ sosial kontroll og andre former for psykisk vold i saker om familieinnvandring.

Bergen kommune anbefaler også at det innføres en varslingsordning der kommuner får kjennskap til barn og unge som flytter til kommunen på familiegjenforening. Først da har kommunen mulighet til å følge opp om personen/e går på skole, helsestasjon m.m. Dette er særlig viktig sett i lys av at det er vanskelig å avdekke mishandling dersom barnet og familien ikke er i kontakt med offentlige tjenester og hjelpeapparat.

Barn

Som kunnskapsgrunnlaget viser, er det manglende kompetanse om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold i barnevernet. For at forslagene til utvalget skal ha størst mulig effekt er det svært viktig at barnevernet får tilgang til systematisk kompetanseheving på feltet. Dersom barnevernet ikke har tilstrekkelig kompetanse når barnets beste skal vurderes i valg av tiltak og oppfølging, kan dette utgjøre en ytterligere risiko for barnet. Kompetanse er også viktig i vurderingen av meldinger og for å være i stand til å avdekke negativ sosial kontroll i en undersøkelse.

Samtidig er det viktig at andre tjenester som møter barn og familier også får økt sin kompetanse til å kunne kjenne igjen fenomenet. For befolkningens tillit til barnevernet er det avgjørende at et økende fokus og mer handlekraft knyttet til negativ sosial kontroll blir forvaltet nyansert og forsvarlig. Bergen kommune understreker derfor behovet for kompetanseheving, også for ansatte som ikke jobber i barnevernet.

Utover dette er Bergen kommune enig i at psykisk omsorg bør bli tydeliggjort i barnevernlovens tiltakshjemler, samt at psykisk mishandling blir synliggjort i barnevernlovens § 5-1 bokstav c. Bergen kommune støtter utvalgets flertall i å ikke ta begrepet negativ sosial kontroll inn i lovteksten, men heller benytte begrepet psykisk vold da dette også omfavner negativ sosial kontroll.

Begrunnelse for framleggelse til bystyret:

Byrådets fullmakter § 6, vedtatt av bystyret 16. desember 2020 i sak 378/20:

Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret. Saken anses å være prinsipiell og innebære politiske avveininger.

Ordføreren har på sommerfullmakt fattet følgende vedtak 5. juni 2024:

Utvalg for helse og sosial innstiller til bystyret som avgir høringssvar til «Høring - NOU 2024: 13 Lov og frihet — Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer» på vegne av Bergen kommune.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til «Høringsuttalelse til høring om NOU 2024: 13 Lov og frihet - Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold» slik den fremkommer av byrådets forslag.

Dato: 17. september 2024

Marte Joan Monstad
Fung. Byrådsleder

Charlotte Spurkeland
Byråd for barnevern, sosiale tjenester og mangfold

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

Høring NOU 2024 13 Lov og frihet