

ROSA/ Krisesentersekretariatet
Rådhusgata 4
0151 Oslo

Oslo 28.10.24

NOU 2024: 13 Lov og frihet — Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, ...

ROSA takker for muligheten til å gi innspill til høring Lov og frihet — Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse. ROSA opererer den nasjonale hjelpetelefonen mot menneskehandel og koordinerer bistand og beskyttelse for menneskehandelsutsatte over hele landet. Tiltaket administreres av Krisesentersekretariatet og ble etablert i 2005. På mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet bistår ROSA voksne utsatte av alle utnyttelsesformer.

ROSA tror det vil være nyttig å utrede sammenhengen mellom tvangsekteskap og menneskehandel. Problemstillingen er kompleks, og ROSA håper utredningen vil føre til økt bevissthet og kompetanse om disse sammenhengene, særlig hos politi og påtalemyndighet og i de spesialiserte hjelpeapparatene. Imidlertid ser ROSA ikke behov for lovendringer og er bekymret for at det tvert imot kan forringe bistanden til utsatte og gjøre det vanskeligere å få hjelp.

Regjeringen Solberg oppnevnte 3. september 2021 et lovutvalg for å «vurdere» blant annet om tvangsekteskap og æreskontroll på tvers av landegrenser under gitte omstendigheter skal kunne anses som organisert kriminalitet og/eller menneskehandel.» Her er det etter vårt skjønn to ulike problemstillinger: På den ene siden sammenhengen mellom (tvangs-)ekteskap og menneskehandel, og på den andre et politisk ønske om at visse praksiser skal forstås som organisert kriminalitet eller virke straffeskjerpende.

Istanbul-konvensjonen slår fast at verken «...kultur, skikkar, religion, tradisjon eller såkalla «ære»...» skal legitimere vold mot kvinner. Dette er et helt essensielt prinsipp, men det betyr ikke nødvendigvis at det vil være riktig å anse det som *organisert* kriminalitet. Det er allerede anledning til å gi skjerpet straff for handlinger begått av organiserte kriminelle grupper/nettverk dersom visse kriterier er møtt. I så tilfelle kan retten vurdere det, fra sak til sak. Det fremstår videre uklart hvordan det ikke-juridiske begrepet 'æreskontroll på tvers av landegrenser' skal forstås som organisert kriminalitet. Etter ROSAs skjønn er det heller ingen grunn til å anse 'æreskontroll på tvers av landegrenser' som menneskehandel. Begrepet brukes, så vidt vi kan se, verken i handlingsplaner, i lovutvalgets mandat, ellers i regjeringsplattformen eller andre steder, og bør avklares. Generelt sett dekkes ulike kontrollmekanismer på tvers av landegrenser allerede av menneskehandelslovgivningen. Menneskehandel er utnyttelse, en form for økonomisk motivert kriminalitet, regulert av internasjonale konvensjoner. ROSA er derfor bekymret for at kulturelle aspekter kobles til menneskehandel uten at

det er forankret i internasjonal rett. ROSAs erfaring tilsier at for å bistå utsatte og forhindre menneskehandel, er det viktig å ha en kultursensitiv tilnærming i menneskehandelsaker hvor det er familieband og vold i nære relasjoner.

I mandatet til lovutvalget ber statsråden om å utgreie punktet fra regjeringserklæringen og vurdere om det er behov for endringer i straffeloven. I det følgende vil vi derfor fokusere på om sammenhengen mellom tvangsekteskap og menneskehandel tilsier at det er behov for lovendringer.

Om det er behov for lovendring for å bedre situasjonen for utsatte

UNODC skriver i en rapport om temaet at endringer i lovverk vil kunne gi utsatte tilgang til bistand de ikke har på nåværende tidspunkt:

The links between marriage and trafficking are complex and manifold and there might be more than one way to address these in national trafficking legislation. It might be useful to make explicit mention of child and forced marriage as forms of exploitation in trafficking in persons and to include some forms of abusive and exploitative marriage explicitly in the trafficking-related frameworks. This approach would enable assistance and legal remedies to be made available to victims who may currently lack access to such services¹.

I Norge har imidlertid utsatte for tvangsekteskap og vold i nære relasjoner i utgangspunktet et sterkere rettsvern og system for beskyttelse enn menneskehandelsutsatte. Straffebudene for menneskehandel og tvangsekteskap er knyttet til separate bistandssystem. En lovendring kan derfor medføre at utsatte for tvangsekteskap tilbys bistand på premissene menneskehandelsutsatte har i dag. ROSA samarbeider tett med Oslo Krisesenter, som i en årrekke har bistått utsatte for vold i nære relasjoner, æresrelatert vold og tvangsekteskap. Oslo Krisesenter har uttrykt stor bekymring for slike endringer, særlig fordi det kan høyne terskelen for å be om hjelp. Bistand til menneskehandelsutsatte avhenger av utfallet av straffeforfølgelsen. For utsatte for tvangsekteskap er imidlertid ikke anmeldelse en forutsetning for bistand, med god grunn: Svært få, ifølge Oslo Krisesenter, ønsker eller er i stand til å anmelde sin egen familie. Skal hjelpetilbudet avhenge av det, er det en risiko for at færre vil få hjelp.

Fra et menneskehandelsperspektiv er lovendring heller ikke en spesielt presserende problemstilling. ROSA kjenner til få eksempler fra Norge hvor tvangsekteskap kan ha utgjort en form for utnyttelse som kan anses som menneskehandel. Vi har riktignok bistått i mange saker hvor menneskehandelsutsatte har blitt utsatt for partnervold eller vold i nære relasjoner, samt i saker hvor ekteskap kan ha vært et ledd i utnyttelsen. Eksempelvis ble en kvinne i et voldelig, men frivillig inngått, ekteskap tvunget til å jobbe i ektemannens bedrift. Da utgjorde ekteskapet en kontrollmekanisme som uten problem kan vurderes innenfor gjeldende lovverk. Vi har også sett situasjoner hvor kvinner har blitt forledet av lovnader om et romantisk forhold, muligens også ekteskap, som senere har utviklet seg til tvangsarbeid og seksuelle overgrep. I disse sakene er det altså ikke snakk om *tvangsekteskap*.

Hvem som utsettes for menneskehandel, særlig til prostitusjon, har endret seg siden 2015/16. I dag kommer de fleste fra land i Øst-Europa og Latin Amerika, og ofte kan det være partnere involvert i menneskehandelen. Tidvis ser vi svært grov vold i disse sakene. Det er vanskelig å tilby tilstrekkelig trygghet og hjelp som møter deres behov. Også her kan det være utenkelig å anmelde familiemedlemmer eller kjæreste. Dagens system, tungt vektet mot straffesak og innvandringsregulering, gir ikke disse personene en vei ut av utnyttelsen. Derimot kan menneskehandelsutsatte som også er utsatt for vold i nære relasjoner under gitte omstendigheter ha tilgang til beskyttelsesordninger som oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Uavhengig av hva resultatet av utredningen blir, er det avgjørende at det ikke blir enda høyere terskel for utsatte for

¹ UNODC (2020) *Interlinkages between trafficking in persons and marriage: Issue Paper*.

tvangsekteskap å få hjelp; ideelt sett bør rettighetsbildet for menneskehandelsutsatte styrkes i tråd med erfaringene fra arbeidet mot vold i nære relasjoner.

Om det er behov for lovendring etter internasjonale forpliktelser

Menneskehandel er definert i Palermo-protokollen; alle land som har ratifisert traktaten er forpliktet til å kriminalisere handlingene i tråd med protokollens artikkel 3. Det er imidlertid stor variasjon i hvordan ulike land har utformet straffebudene, avhengig av lokale forhold og øvrig lovverk. Også det norske straffebudet skiller seg fra ordlyden i protokollen. Norge har tidligere blitt kritisert av GRETA for ikke å inkludere slaveri, slaverilignende praksis og trelldom som former for utnyttelse slik Palermo-protokollen krever². Norske myndigheter har svart at disse dekkes av forbudet mot slaveri. «Slaverilignende praksis» er et begrep som omfatter flere situasjoner, bl.a. servile ekteskap, der en eller begge ektefeller er å anse som en slave ved at vedkommende f.eks. har blitt overdratt mot penger eller kan gå i arv³. Servile ekteskap kan sies å ha et *utnyttende* formål, altså at noen profiterer på det. Det gjelder ikke alle tvangsekteskap. Her antydes et problemkompleks som drøftes utførlig i den tidligere nevnte UNODC-rapporten:

The interlinkages between trafficking in persons, a crime that often requires a constellation of circumstances, and marriage, which is governed by various cultural, social and religious norms and considered a private or family affair, are, unsurprisingly, not always obvious. This complexity demands careful consideration of, among other things, social and cultural surroundings, and gender perspectives, as well as, naturally, the scope and limits of the Trafficking in Persons Protocol ...⁴

Rapporten diskuterer de mange mulige forbindelsene mellom menneskehandel og ekteskap som sådan, ikke bare tvangsekteskap. I Norge er tvangsekteskap kriminalisert: Det er å tvinge noen inn i ekteskap eller ekteskapslignende forbindelse. Disse ekteskapene kan være utnyttende, men kan ha andre formål og motivasjoner. Det norske straffebudet virker å favne begge disse situasjonene. Det fins også eksempler på at noen har blitt dømt for tvangsekteskap og menneskehandel i samme sak. Slik sett mener ROSA at separat lovgivning for tvangsekteskap og menneskehandel i Norge er hensiktsmessig siden det skiller to typer problemstillinger, som der det trengs kan straffefølges i samme sakskompleks. Som nevnt, er det heller ikke tvangsekteskap ROSA oftest har sett som ledd i menneskehandelsaker.

Ekteskap kan kanskje utgjøre en utnyttelsesform, og dermed anses som menneskehandel, hvis det er en form for tvangsarbeid involvert, som husarbeid eller lignende. En rekke forskjellige handlinger forstås som tvangsarbeid i norsk rettspraksis, bl.a. menneskehandel til kriminalitet. Et aktuelt eksempel er en dom i lagmannsretten om en kvinnes deltakelse i terrororganisasjon gjennom ekteskap og hvorvidt vedkommende var utsatt for menneskehandel og dermed har rett til å få vurdert straffritak. Uten å gå inn i selve saken, da dommen ikke er rettskraftig, vil vi trekke frem følgende lovtolkning: «Lagmannsretten er ikke i tvil om at det å bli tvunget til husarbeid og barnepass, samt å bli tvunget til å gifte seg med en fremmedkriger, kan anses som tvangsarbeid etter straffeloven §257 første ledd bokstav b⁵.»

ROSAs vurdering er altså at det er større behov for å utvikle fenomenforståelsen innenfor gjeldende lovverk enn å endre lovverket. UNODC vektlegger også dette: “The most important measure for a country to take is to provide guidance on the phenomenon as a whole, based on an analysis of patterns

² GRETA (2017) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway, Second Evaluation Report* (Paragraf 153). Anbefalingen er ikke gjentatt i GRETA's tredje evalueringsrapport, publisert tidligere i år.

³ 'Servile ekteskap' er definert FNs Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery (1956).

⁴ UNODC (2020) *Interlinkages between trafficking in persons and marriage: Issue Paper*.

and constellations, and to ensure that criminal justice authorities have the capacity to identify the corresponding crime⁶.”

Avslutningsvis vil vi nevne noen øvrige problemstillinger det kan være aktuelt å vurdere:

- Er kunnskapen om og rettighetsbildet for menneskehandelsutsatte som også utsettes for vold i nære relasjoner tilstrekkelig? Er forståelsen av menneskehandel til prostitusjon som kjønnsbasert forfølgelse god nok?
- Er rettsvernet for personer som rammes av psykisk vold er godt nok. Også her bør det vurderes om utfordringen snarere handler om kunnskap og kompetanse. ROSAs erfaring, bl.a. fra vårt samarbeid med Oslo Krisesenter, er at politi og påtalemyndighet har utviklet en forståelse for psykisk press og vold som tvangsmekanismer i vold i nære relasjoner-saker som ofte mangler i straffeforfølgelsen av menneskehandel.
- Menneskehandelsutsatte som har begått kriminelle handlinger i forbindelse med utnyttelsen har rett til å få vurdert straffritak. I forlengelsen av den tidligere nevnte lagmannsrettsdommen vil det være interessant å vurdere hvorvidt denne rettigheten kan være aktuell for utsatte for tvangsekteskap som har begått kriminelle handlinger, siden det i begge tilfeller vil være snakk om en ufri situasjon.

Med vennlig hilsen

ROSA/ Krisesentersekretariatet

⁶ UNODC (2020) *Interlinkages between trafficking in persons and marriage: Issue Paper*