

INNSPILL TIL LOVUTVALG OM NEGATIV SOSIAL KONTROLL ÆRESRELATERT VOLD, TVANGSEKTESKAP, KJØNNSLEMLESTELSE OG PSYKISK VOLD

JURK viser til lovutvalgets invitasjon av 28. juni 2022 vedrørende juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold.

JURK er et uavhengig rettshjelptiltak som skal bidra til at alle kvinner er bevisste sin rettsstilling og til at likestilling praktiseres. JURK drives av jusstudenter i samarbeid med daglig leder og fagrådgiver. Vi gir tilpasset hjelp til selvhjelp til alle som definerer seg som kvinner og som har et udekket rettshjelpsbehov, gjennom rettsinformasjon, rettspåvirkning og bistand i konkrete saker. Vårt tilbud gjelder for kvinner over hele landet og all hjelp er gratis.

I vår saksbehandling møter vi kvinner utsatt for negativ sosial kontroll og ulike typer vold, herunder psykisk, fysisk, digital, og økonomisk vold. Vi uttaler oss på bakgrunn av de erfaringer vi har gjort oss gjennom dette arbeidet. Dette innebærer at vi ikke har grunnlag for å uttale oss om de utfordringene som kan være spesifikke for menn og gutter. Vi vil derfor påpeke at vi mener lovutvalget bør se på dette, selv om det ikke fremgår av våre videre innspill.

1. Innledende bemerkninger og tendenser fra saksbehandlingen

JURK er svært positive til en gjennomgang av de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Som organisasjon er vi opptatt av retten til reell selvbestemmelse og frihet til å ta egne juridiske valg. Vårt syn er at brudd på denne retten ikke blir tilstrekkelig tatt på alvor i någjeldende regulering.

I vår saksbehandling er det særlig klienter som har opplevd fysisk, seksuell, psykisk og økonomisk vold vi møter, i tillegg til personer som lever under regimer som negativ sosial kontroll. Det er noen typetilfeller vi møter.

Det er kvinnen som lever med en svært kontrollerende partner, som kontrollerer økonomien hennes, hvem kvinnen får ha kontakt med, som overlater alt ansvar for hus og barn til henne, samtidig som han nekter henne å være i arbeid. Noen av disse sakene bærer preg av negativ sosial kontroll.

Vi har også hatt noen tilfeller der kvinnen lever under negativ sosial kontroll, hvor ett av elementene er at hun fratras kontroll over egen økonomi, og tvinges til å overføre hele lønnen til ektemann eller svigerfamilien.

JURK har mange saker med kvinner som har kommet til Norge på familieinnvandring og som derfor er avhengig av at samlivet til partneren består for å ha gyldig oppholdstillatelse. Her ser vi at oppholdstillatelsen ofte blir brukt som et middel for å kontrollere kvinnen, blant annet gjennom trusler som «du må gjøre som jeg sier eller så sender jeg deg tilbake». Vilåårene for å få permanent opphold har de siste årene blitt strengere. Ved å nekte kvinnen å ta arbeid eller fullføre norskopplåring, kan derfor ektemannen eller storfamilien på en effektiv måte sikre at kvinnen blir værende i en avhengighetsrelasjon til dem. I disse sakene har vi også sett at ektemannen eller storfamilien kan bruke trusler mot kvinnens familie i hjemlandet for å kontrollere kvinnens adferd.

Vi møter også klienter som gjennom trusler tvinges til å signere ektepakter som fratår dem rettigheter de egentlig har krav på etter loven, eller kvinner som trues med vold i barnefordelingssaker dersom hun ikke

går med på en samværsfordeling som er til gunst for far. Vi ser også saker hvor far med vilje utøver psykisk manipulasjon av barna og vender barna mot mor, og slik hindrer hennes samvær med barna. I disse sakene har far ofte utøvd vold mot mor i det tidligere samboerskapet eller ekteskapet.

I alle de overnevnte sakene kan graden av voldsregimer være varierende, men et fellestrekk i sakene er at mange lever med ulike former for fysisk, psykisk vold og seksuell vold. Noen lever «kun» med psykisk terror og trusler om vold, og ikke fysisk vold. Det er da ofte økonomisk vold inne i bildet.

Vi møter også klienter som lever i frykt for sin *tidligere* partner. Kvinner som har brutt med en partner, og forfølges og trakasseres på nett, sosiale medier, på telefon, SMS, e-post og til og med Vipps.

Vernet av ofre for visse typer vold er svakere enn for andre typer vold, som for eksempel fysisk vold. Kanskje kan noe av ulikheten forklares med en stereotypi om at fysisk vold er mer alvorlig enn andre typer vold. Psykisk vold kan derimot like skadelig som fysisk vold. For noen kan også psykisk vold oppleves som verre. Det er derfor viktig at ulike former for vold rent faktisk likestilles i jussen. Vi er derfor glad for at utvalget har fått i oppgave å se nærmere på om gjeldende regelverk gir et tilstrekkelig godt rettsvern for dem som er utsatt for negativ sosial kontroll og psykisk vold.

I det videre vil vi komme med innspill om hva vi ser av mangler i gjeldende regulering, samt innspill på de folkerettslige forpliktelsene på området. Vi takker for invitasjonen til å kunne komme med innspill.

2. Overordnede synspunkt

Ettersom utvalget skal kartlegge hovedtrekkene av de folkerettslige forpliktelsene på området, og vurdere om Norge i denne sammenheng i tilstrekkelig grad oppfyller menneskerettslige forpliktelser, vil vi gjerne knytte noen overordnede bemerkninger til Istanbulkonvensjonen artikkel 7, om «*Comprehensive and coordinated policies*» og artikkel 8 om «*Financial resources*».

Vold mot kvinner er et strukturelt problem med store konsekvenser for individ, samfunn og folkehelse. For å sikre tilfredsstillende behandling av saker fra anmeldelse til behandling i retten, er det en forutsetning at alle relevante aktører har god kunnskap om de ulike formene for vold, deriblant fysisk, psykisk, seksuell, digital og økonomisk vold, og hvordan volden påvirker kvinner. Voldsbildet er ofte sammensatt, og manglende kunnskap om dette kan få store konsekvenser for voldsutsattes rettssikkerhet. Norge har tidligere fått kritikk fra FNs kvinnekommité for å ikke ha et systematisk opplæringsprogram for fag- og legdommere.¹ I Norges tiende rapportering på etterlevelsen av FNs kvinnekommisjon trekker regjeringen fram at «There are no regular professional development measures that cover sexual and gender-based violence, but both the national education programme for judges, as well as ad hoc seminars and individual measures have covered elements of what can be considered part of the rights under the Convention». JURK mener at dette er langt fra tilfredsstillende, og at det må opprettes et fast opplæringsprogram for fag- og legdommere om kjønnsbasert vold og seksuell vold.

3. Mangler ved gjeldende regulering

3.1 Psykisk vold

Norsk straffelov inneholder ingen generell bestemmelse som kriminaliserer psykisk vold. Reguleringen fremstår fragmentert ettersom ulike måter å skremme, krenke eller påføre noen en psykisk skade, som ikke er direkte fysiske i sin natur, reguleres av flere ulike bestemmelser i straffeloven. Straffeloven bruker heller ikke begrepet «psykisk vold», men for eksempel «helse» i straffeloven § 273.

Ut i fra dagens lovregulering kan det virke som at psykisk vold ikke blir tatt like seriøst som fysisk vold, til tross for at det etter Istanbulkonvensjonen omfattes av voldsbegrepet (jf. Istanbulkonvensjonen artikkel 3 bokstav b og artikkel 33). Straffeloven § 282 rammer; den som ved «trusler,

¹ CEDAW/C/NOR/CO/9 punkt 24 første ledd bokstav c.

tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser, alvorlig eller gjentatt mishandling” en nærstående. Høyesterett viser til at dersom krenkelsene utelukkende er av psykisk art, skal det “en god del mer til” enn om krenkelsene også er fysiske.² Sentralt står om handlingene samlet sett “danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et regime preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold”.³ I den forlengelse synes det som at terskelen for at en person skal dømmes for psykisk vold mot nærstående er høy, med mindre det også har blitt utøvd fysisk vold. Med den kunnskapen man har om psykisk vold i dag, fremstår dette som svært problematisk.

Det kan også nevnes at bevissituasjonen er utfordrende hva gjelder psykisk vold. I motsetning til fysisk vold, som ofte setter fysiske spor, er det ofte vanskelig å fremskaffe håndfaste bevis på at psykisk vold har funnet sted. Mange som er utsatt for psykisk vold er heller ikke klar over det selv. JURK ser også at mange ikke vet hva psykisk vold er og at det er ulovlig. Det er derfor viktig at de utsatte stilles de riktige spørsmålene som kan bidra til at detaljene i den psykiske mishandlingen avdekkes.

Det er et generelt problem at psykisk vold ikke tas på alvor i samfunnet, noe vi ser konsekvensen av i mange ulike sakstyper hos oss. Vi får en del henvendelser om besøksforbud, omvendt voldsalarm, og brudd på besøks- og kontaktforbud. Av dem som har kommet seg vekk og lever med beskyttelsestiltak, som kontaktforbud, er det flere utfordringer. Mange av ekspartnerne bruker kontakt i alle kanaler som en form for å fortsatt kontroll og psykisk vold og terror. Men meldingene inneholder gjerne ikke trusler i seg selv. I disse sakene erfarer vi at kvinner forteller om voldsutøvere som har lært at det å ringe for å true får konsekvenser fra politiets side, men å ringe for å spørre om hvordan kvinnen har det, eller at de sendes meldinger eller 1 krone i Vipps, ikke tas på alvor som et brudd på besøksforbudet. Kvinnene opplever at det er lite som blir gjort når de kontakter politiet for å forklare hva som har skjedd. Kvinnene vil fortsatt oppleve det som en trussel og påminnelse om voldsutøvers kontroll over livet til den voldsutsatte. Det er vanskelig å kommunisere alvoret i denne typen gjentatt kontakt til politiet, og kvinnene føler at de ikke blir tatt på alvor eller møtt med forståelse for at dette er noe kriminelt fra politiets side.

Utvalget skal også kartlegge hovedtrekkene av de folkerettslige forpliktelsene på området, og vurdere om Norge i denne sammenheng i tilstrekkelig grad oppfyller menneskerettslige forpliktelser. I denne forbindelse vil vi trekke frem artikkel 52 og 53 i Istanbulkonvensjonen. (om *Emergency barring order og Restraining or protection orders*). Etter Istanbulkonvensjonen skal den som utsettes for vold kunne få egnede pålegg om besøks- eller kontaktforbud. Selv om alle former for vold omfattes, er det flere typer vold det er vanskelig å bevise at man er utsatt for. Dette gjelder blant annet psykisk vold, inkludert stalking.

Anbefalinger:

- Lovutvalget bør utrede hvordan straffeloven best mulig kan sikre forbudet mot negativ sosial kontroll og psykisk vold, og utrede hvorvidt det bør innføres nye straffebestemmelser rettet mot psykisk vold og negativ sosial kontroll.
- Lovutvalget bør vurdere hvordan sikre økt kunnskap om hvilke typer handlinger som utgjør psykisk vold, og hvordan man kan sikre og innhente bevis i saker om psykisk vold.
- Det må tydeliggjøres hvilke bevis som er tilstrekkelig i en sak om psykisk vold og stalking, slik at flere kvinner kan få hjelp i rettsapparatet, herunder også beskyttelsestiltak som omvendt voldsalarm.

3.2. Om økonomisk vold

JURK har de siste årene hatt en eksplosjon i saker om økonomisk vold. Dette forekommer på ulike måter, blant annet gjennom kontroll over kvinnens bankkonto, tvungen overføring av lønn, tvungen signering på ektepakter eller lånedokumenter, eller ved ID-tyveri. Vår klare erfaring er at økonomisk

² Jf. HR-2013-1302-A.

³ Jf. HR-2010-242-A, jf. HR-2019-621-A

vold ofte er en del av et større og mer komplisert voldsbilde. Ofte er det flere former for kontroll involvert. Vi mistenker også at det er store mørketall på hvor utbredt dette er, og hvordan dette kan være en del av negativ sosial kontroll.

Økonomisk vold er listet opp blant de ulike formene for vold Istanbulkonvensjonen regulerer.⁴ Staten har følgelig en plikt til å treffe de tiltakene som er nødvendige for å forebygge også denne formen for vold.⁵ Det norske regelverket gir imidlertid den utsatte et svært vilkårlig vern. Økonomisk vold er delvis kriminalisert gjennom stfl. §§ 282, 371, 202, og 251. Det finnes ikke en bestemmelse i straffeloven som nevner økonomisk vold. Vi opplever at svært mange ikke vet at økonomisk vold er ulovlig, og dermed heller ikke at det kan straffeforfølges.

JURK ønsker i tillegg å løfte frem at kvinner som lever under et voldsregime, hvor en del av volden tar form i at de tvinges til å signere på avtaler med økonomiske konsekvenser, har en tilnærmet ikke-eksisterende rettslig beskyttelse i dag. Avtaleloven § 28 beskytter de som signerer en avtale på grunn av frykt for eget eller andres liv. Lovens utforming viser at den ikke tiltenkt eller egnet til å beskytte de tilfellene hvor en person skriver under en avtale som følge av at man lever med en konstant overhengende trussel, eller jevnlig utsettes for ulike former for vold.

Dersom avtalen har virkning ovenfor en tredjeperson, f.eks. en låneavtale med en bank, stilles det i tillegg krav om at den utsatte må gi beskjed om tvangen, uten ugrunnet opphold etter at tvangen har opphørt. Vår erfaring er at kvinnen ofte er redd for sin voldsutøver også etter at relasjonen er brutt. I tillegg er det ofte andre ting som får prioritert i tiden etter at man har kommet seg bort fra voldsutøver, som å sikre seg og barna beskyttelse og et nytt liv, og vi ser at det ofte kan gå flere måneder før kvinnen har tilstrekkelig oversikt og kapasitet til å ta håndtere de økonomiske aspektene.

Vi mener derfor at det bør foretas en gjennomgang av avtaleloven § 28, med sikte på en lovtekst som beskytter de tilfellene vi her har illustrert.

3.3 Opphold på selvstendig grunnlag grunnet mishandling i samlivet

Utvalget skal vurdere behovet for begrepsavklaring og klargjøring av særlovgivningen angående negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. JURK mener det er behov for slik klargjøring særlig i Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Bestemmelsen regulerer fortsatt opphold på selvstendig grunnlag på bakgrunn av mishandling i samlivet. Ut fra lovens ordlyd er vilkåret for å få innvilget slik opphold at det foreligger «mishandling».

Hvilke former for vold som omfattet av mishandlingsbegrepet er ikke opplistet i loven, men i et av UDIs rundskriv. I RUDI-2010-9 punkt 2.2 finnes en oversikt over hvilke former for vold som kan utgjøre mishandling etter utl. § 53 første ledd bokstav b. Her nevnes bla. psykisk og materiell vold, samt negativ sosial kontroll. I tillegg vises det til eksempler på disse formene for vold. JURK mener at en slik oversikt er svært hensiktsmessig, men at denne bør inntas i lovteksten i stedet for å gjemmes bort i et rundskriv som er utilgjengelig for folk flest. Det burde også hensyntas at den gruppen som har behov for kunnskap om lovregelen, kan ha dårlige norskkunnskaper og lav forståelse for det norske systemet. Dette taler også for at oversikten bør inntas i lovgivningen.

I RUDI-2010-9 punk 2.2 står det videre at «(h)endelsene må ha ført til at søkerens livskvalitet har blitt redusert». Til sammenligning stilles det oss bekjent ikke et slikt krav til «mishandling» i straffeloven § 282. JURK mener at dette tilleggskravet om redusert livskvalitet svekker kvinnes rettssikkerhet, og det er et stort behov for å gjøre en vurdering av om det er hensiktsmessig forståelse av lovteksten i utl. § 53 første ledd bokstav b.

Gjennom vår saksbehandling ser JURK at mange utenlandske kvinner blir utsatt for mishandling i form av fysisk, psykisk eller seksuell vold. Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b skal være en bestemmelse

⁴ Jf. Istanbulkonvensjonens artikkel 2 nr. 1 jf. artikkel 3 bokstav b.

⁵ Jf. Istanbulkonvensjonens artikkel 12.

som sikrer at disse kvinnen ikke skal føle seg tvunget til å bli værende i voldelig og skadelig relasjon. JURK opplever imidlertid at bestemmelsen praktiseres for strengt. Innvilgelsesprosent varierer hos UDI, men vårt klare inntrykk er at det er mange som ikke tør å søke om opphold på selvstendig grunnlag i frykt for å ikke bli trodd. Bestemmelsen krever at man har brutt samlivet før man søker om opphold på selvstendig grunnlag, og dersom man ikke får innvilget opphold etter § 53 (1) bokstav b, står man uten oppholdstillatelse.

JURK erfarer gjennom vår saksbehandling at UDI ikke tillegger andre voldsformer enn fysisk vold tilstrekkelig vekt under mishandlingsvurderingen. Flere av klientene JURK møter lever i en vanskelig og negativ relasjon, men hvor situasjonen likevel ikke når opp til terskelen for opphold på selvstendig grunnlag. Vi erfarer at kvinner opplever trusler om å bli «sendt hjem» dersom de ikke gjør som mannen sier, og at flere utsettes for ulike former for psykisk vold og sosial kontroll, uten at de tør å forlate mannen for å så risikere å bli sendt til hjemlandet.

Anbefalinger:

- Lovutvalget bør foreta en gjennomgang av lovteksten i § 53 første ledd bokstav b, med tilhørende rundskriv. En slik gjennomgang bør ta sikte på å sikre en klar og tydelig lovteksten, som sikrer forutberegnelighet for de den er ment å beskytte. Terskelen i utl. § 53 (1) b bør senkes, blant annet ved å fjerne krav om offerets livskvalitet må være redusert.
- En oversikt over hvilke former for vold som kan utgjøre mishandling etter § 53 (1) b bør inntas i loven for å klargjøre at også psykisk vold og negativ sosial kontroll er relevant.
- Økt kunnskap om hvilke typer handlinger som utgjør psykisk vold, samt klargjøring av at psykisk voldsregime og negativ sosial kontroll er tilstrekkelig for å oppfylle mishandlingsbestemmelsen.

4. Avsluttende merknader

Vi vil avslutningsvis understreke at materiell strafferett ikke er det JURK jobber mest med i saksbehandlingen. Våre saksbehandlere kan veilede klienter om hvilke straffebud som finnes og gi generell veiledning om innholdet av ulike straffebud. I saker hvor en klient har rett til bistandsadvokat, vil vi alltid henvise klienten til advokat, og JURK representerer aldri klienter i en eventuell straffesak. Det vil nok derfor finnes aktører og organisasjoner som i større grad har innspill på hvordan bestemmelsene blir brukt i praksis, herunder hvilke krav som stilles til bevis i saker om psykisk vold. Vi kan likevel bistå med å anmelde, klage på henleggelse av anmeldelse, veilede om ulike beskyttelsestiltak og andre saker etter straffeprosessloven. Innspillene våre er basert på de erfaringene vi har gjort oss i møte med strafferetten i de sakene vi tar, og basert på vårt arbeid i ulike internasjonale skyggerapporteringer. JURK har ikke de siste årene hatt direkte saksbehandlingserfaring med tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller æresrelatert vold, og uttaler oss derfor ikke om dette.

For Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Jonas Kaas Korsåsen
saksbehandler

Ella Halvorsen
saksbehandler

Signe Midtbø Øyulvstad
saksbehandler

Thea Austgulen
Fagrådgiver