



**DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Justiskomiteen
Stortinget - Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

23/3263-

5. oktober 2023

Svar på Representantforslag 259 S (2022-2023) om styrket kamp mot negativ sosial kontroll

1. Innledning

Jeg viser til brev fra Justiskomiteén av 19. september til statsråd Emilie Enger Mehl. Brevet er oversendt til statsråd Marte Mjøs Persen som rette adressat.

Justiskomiteén ber om departementets uttalelse i forbindelse med behandling av representantforslag 258 S (2022-2023) fra stortingsrepresentantene Mari Holm Lønseth, Tone Wilhelmsen Trøen, Sandra Bruflot, Ingunn Foss og Jan Tore Sanner om styrket kamp mot negativ sosial kontroll.

2. Regjeringens politikk

Regjeringen prioriterer arbeid mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse høyt. I Hurdalsplattformen er to av målene i integreringspolitikken å fremme likestilling og å bekjempe negativ sosial kontroll, og disse henger sammen. Negativ sosial kontroll utgjør barrierer for full deltakelse i arbeid, utdanning og samfunnsliv, og kan også ha store helsemessige konsekvenser for dem som blir utsatt.

Regjeringen følger opp handlingsplanen Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024). Syv departementer samarbeider om å følge opp 33 tiltak. Per 31.12.2022 var 28 tiltak pågående, to ferdigstilt og to ikke igangsatt enda. Arbeidet er også løftet inn i nordiske samarbeidsforum. Under det norske formannskapet i Nordisk Ministerråd i 2022 var negativ sosial kontroll og æresrelatert vold ett av flere tema i møtet mellom de nordiske integreringsministrene.

For å styrke innsatsen inngår tematikken og nye tiltak også i ny opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner, som skal legges fram for Stortinget i løpet av høsten. Justis- og beredskapsministeren koordinerer dette arbeidet.

3. Vurdering

3.1. Utfordringsbildet

Jeg deler i stor grad utfordringsbildet slik det beskrives av forslagsstillerne. For å bekjempe negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er det viktig med tidlig innsats og forebygging. Det er på plass flere særskilte tjenester og arbeidet med å forankre innsatsen i de ordinære tjenestene pågår. Samtidig ser vi at flere tar kontakt med hjelpeapparatet. Det betyr at flere vet at det er hjelp å få. Samtidig er jeg også bekymret for at det er store mørketall. Dette fordrer fortsatt særskilt innsats.

3.2. Tiltakene

Forslagsstillerne presenterer ni tiltak for styrket kamp mot negativ sosial kontroll. I det følgende vil jeg gå nærmere inn på hvert av forslagene:

1. «Stortinget ber regjeringen sørge for en opptrapping av antall minoritetsrådgivere.»

Forslaget etterlyser et bedre arbeid med forebygging, og minoritetsrådgivere på ungdoms- og videregående skoler løftes fram som et viktig tiltak. Minoritetsrådgiverne er et lavterskeltilbud som gir råd og veiledning til skoleelever som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Det finnes også minoritetsrådgiver ved enkelte voksenopplæringskontor. Antall henvendelser til minoritetsrådgivere har økt jevnlig de siste årene og det er en særlig stor økning i saker om negativ sosial kontroll. Dette er et viktig lavterskeltilbud og regjeringen foreslår i Prop. 1 S å øke antall minoritetsrådgivere med 6 millioner kroner, som tilsvarer 6 årsverk.

2. «Stortinget ber regjeringen utrede innstramminger i regelverket for familieetableringer med hensikt å stanse partnervold.»

I bakgrunnen for dette forslaget vises det til at det finnes eksempler på menn som har søkt familieetablering med en ny kvinne etter omfattende vold og senere skilsmisse, og videre at det bør utredes om retten til familieetablering for personer som utøver vold mot partner, skal innskrenkes, for eksempel i form av en karanteneperiode.

Utlendingsloven har allerede i dag regler som innskrenker retten til familieetablering for personer som utøver vold mot partner; loven fastsetter at en søker kan nektes familieetablering dersom det er mest sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet. I familieetableringssaker kan det innhentes vandelsopplysninger om referansepersonen (personen som bor i Norge) når saken forberedes av utlendingsmyndighetene. Hvis vandelsopplysningene viser en voldshistorikk, kan søknaden avslås. UDI har fastsatt retningslinjer om at vandelsopplysninger kan

innhentes rutinemessig i saker hvor søkeren er visumpliktig. Erfaringsmessig er disse søkerne mest utsatt.

Om det bør innføres ytterligere tiltak for å innskrenke retten til familieetablering for personer som utøver vold mot partner, vil bli vurdert på bakgrunn av den kommende utredningen fra lovutvalget om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Den vil foreligge innen 31. januar 2024.

3. «Stortinget ber regjeringen igangsette arbeidet med en fornyelse av handlingsplan mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse for å videreføre og forsterke innsatsen fra forrige plan.»

For å opprettholde trykket og forsterke innsatsen ytterligere når gjeldende handlingsplan løper ut i 2024, har regjeringen besluttet å legge fram en ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold for perioden 2025-2029. Den vil inkludere tiltak mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Arbeidet med en ny handlingsplan vil igangsettes i 2024.

4. «Stortinget ber regjeringen legge fram en plan for å sikre tilstrekkelig tolkekapasitet.»

I bakgrunnen for dette forslaget vises det til at språkbarrierer kan stå i veien for at kvinner med innvandrerbakgrunn får den helsehjelpen og informasjonen de trenger. Regjeringen jobber kontinuerlig med å sikre tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker i aktuelle språk. Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) ble innført fra 1. januar 2022 og skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for personer som ikke kan kommunisere forsvarlig med offentlige organer uten tolk. Tolkeloven stiller krav om at offentlige organer skal bruke kvalifisert tolk når bruk av tolk er nødvendig, for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Loven gir dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk fram til 31. desember 2026. Det satses på kvalifisering av tolker i dispensasjonsperioden. I tillegg til en plikt for offentlige organer til å bruke kvalifisert tolk, stiller loven også krav til tolken, som god tolkeskikk, habilitet og taushetsplikt. Det er forbudt å bruke barn som tolk.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. IMDi har tett samarbeid med utdanningsinstitusjoner som tester og kvalifiserer tolker (OsloMet, Høgskulen på Vestlandet og Samisk høgskole). Det ble tilbudt kvalifisering på i overkant av 60 ulike språk i perioden 2018-2022. Arabisk er det største tolkespråket per i dag og utgjør om lag en fjerdedel av hele tolkebehovet. IMDi drifter også Nasjonalt tolkeregister. Dette er et innsynsregister over tolker i ulike kvalifikasjonskategorier.

Det er en utfordring å ha tilstrekkelig antall tolker i de språk det til en hver tid er behov for. Dette skyldes blant annet variasjon i språkbehov innenfor ulike offentlige sektorer og

varierende ankomster til Norge, både når det gjelder antall og hvilken språkbakgrunn de som kommer hit har. Ikke minst har krigen i Ukraina og det store antallet fordrevne derfra vist dette.

FoU-prosjektet Tolkemonitor SPRÅK er etablert som en flerårig indikatormåling av offentlige organers tolkebehov. IMDi, i samråd med aktuelle utdanningsinstitusjoner, beslutter det årlige kvalifiseringsbehovet. Tolkemonitoren, utdanningsinstitusjonenes vurdering av hvorvidt de vil være i stand til å tilby prøvene, samt beregninger av antall kandidater og ressursbehov, danner grunnlag for beslutningen.

Tall fra IMDi viser at det finnes kvalifiserte tolker på de språkene offentlige sektor har behov for tolking på, men at tolkene ikke blir benyttet i tilstrekkelig grad. En fersk rapport, Tolkemonitor LOV, viser at 34 prosent av tolkeoppdragene i offentlig sektor tildeles til ukvalifiserte tolker. Videre viser en kartlegging gjennomført av Proba samfunnsanalyse i 2023 at retningslinjer for bruk av tolk i kommuner og helseforetak gir mangelfull veiledning om bruk av kvalifisert tolk. Andelen tolkeoppdrag som har blitt utført av kvalifiserte tolker økte likevel fra 60 prosent i 2021 til 66 prosent i 2022

Regjeringen jobber kontinuerlig med å sikre tilstrekkelig tolkekapasitet, blant annet gjennom kvalifisering og veiledning gjennom IMDi. Jeg mener derfor at det ikke er behov for en egen plan slik representantene foreslår.

5. «Stortinget ber regjeringen gjennomgå erfaringer med tilsynsordningen for vigslere og vurdere behovet for å forsterke statsforvalternes tilsynsrolle.»

Forslagsstillerne peker på at det er behov for god oppfølging av vigslere for å unngå tvangsekteskap og at statsforvalternes tilsynsansvar må følges opp.

Barne- og familieministeren viser til at det følger av ekteskapsloven § 1 b at ekteskap skal inngås av egen fri vilje og med eget samtykke. Det er folkeregistermyndigheten som skal prøve om ekteskapsvilkårene er oppfylt, jf. ekteskapsloven § 6. Til bruk for prøvingen skal brudefolkene hver for seg erklære på ære og samvittighet at ekteskapet blir inngått av egen fri vilje.

Det kreves ikke at brudefolkene personlig møter opp hos prøvingsmyndigheten. Dersom prøvingsmyndigheten finner det nødvendig under behandlingen av saken, kan den likevel kreve personlig oppmøte, for eksempel hvis det er mistanke om at ekteskapsinngåelsen ikke vil skje av fri vilje. Adgangen til å innkalle til møte må benyttes med varsomhet.

Finner prøvingsmyndigheten at brudefolkene fyller ekteskapsvilkårene etter loven, og det heller ikke foreligger hindringer som nevnt i ekteskapsloven § 8 eller § 9, skal brudefolkene få en attest for at det ikke er noe til hinder for at ekteskapet blir inngått. Prøvingsattesten er gyldig i fire måneder etter utstedelsen.

Fram til 1. oktober 2004 var det vigsleren som foretok prøvingen av ekteskapsvilkårene. Prøvingen ble flyttet til folkeregistermyndigheten for at ekteskapsvilkårene skulle bli grundigere vurdert. Det var blant annet et uttalt ønske om å oppnå en reduksjon i antallet tvangsekteskap, jf. Ot.prp. nr. 103 (2002–2003) s. 18. Barne- og familiedepartementet (BFD) la i proposisjonen til grunn at offentlig ansatte «har lettare for heilt objektivt å kontrollere at brudefolka inngår ekteskap frivillig, enn til dømes ein forstandar i eit trussamfunn eller ein prest i ein kyrkjelyd, som kan vere under press frå trussamfunnet/kyrkjelyden under prøvinga».

Vigsleren skal ha mottatt prøvingsattesten i forkant av vigselen, og skal forsikre seg om at vilkårene for å inngå ekteskap er oppfylt, slik som at det inngås frivillig, at partene ikke er gift fra før, at partene ikke er nært beslektet osv. Det følger av ekteskapsloven § 14 andre ledd at en vigslers som kjenner til at et vilkår for å inngå ekteskap ikke er oppfylt, ikke skal foreta vigsel. Dersom vigslers finner at det er grunn til tvil om et vilkår er oppfylt, kan vigselen utsettes og brudefolkene pålegges å skaffe bevis for at vilkåret er oppfylt.

Når vigselen har funnet sted, skal vigsleren snarest, og senest innen tre dager sende melding om vigselen til prøvingsmyndigheten.

Vigslere etter ekteskapsloven er

- a. prester i Den norske kirke og personer som i medhold av trossamfunnsloven er tildelt vigselsrett, når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.
- b. ordførere, varaordførere og kommunalt ansatte eller folkevalgte som kommunestyret selv gir slik myndighet.
- c. utsendt utenriksstjenestemann, jf. utenriksstjenesteloven § 14.
- d. sysselmesteren på Svalbard. Sysselmesteren kan delegere vigselsmyndigheten til ansatte hos Sysselmesteren.
- e. særskilt vigslers oppnevnt av departementet i tilfeller der det er behov for det på grunn av lange avstander eller av andre grunner. Oppnevningen gjelder for fire år.

Statsforvalteren i Oslo og Viken og Statsforvalteren i Agder godkjenner vigslere i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke i henhold til forskrift 12. desember 2020 nr. 2826 om tildeling og tilbaketrekning av vigselsrett i tros- og livssynssamfunn (forskrift om vigselsrett i tros- og livssynssamfunn). De har ikke et tilsvarende ansvar overfor de øvrige vigslerne.

For å bli godkjent må vigsleren oppfylle kravene i forskriften § 1. Vigsleren må

- være medlem i et registrert tros- eller livssynssamfunn med et vigselsritual som er godkjent av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- være mellom 23 og 75 år
- være bosatt i Norge
- ikke samtidig være vigslers i et annet tros- eller livssynssamfunn

- ha tilstrekkelig kjennskap til det norske samfunnet og tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne utføre vigslere oppgaver fastsatt i ekteskapsloven eller med hjemmel i den
- avgi en erklæring på fastsatt skjema om at tjenesten som vigsler vil bli utført i samsvar med reglene fastsatt i ekteskapsloven eller med hjemmel i den.

Forsømmer vigsleren plikter fastsatt i eller med hjemmel i ekteskapsloven, skal statsforvalteren gi vigsleren en skriftlig advarsel og samtidig varsle tros- eller livssynssamfunnet.

Statsforvalteren kan frata vigsleren vigselsretten dersom tjenesteforsømmelsen gjentas eller er særlig alvorlig. Har en vigsler unnlatt å kontrollere om det er utstedt prøvingsattest, anses dette som en særlig alvorlig tjenesteforsømmelse.

Statsforvalteren i Oslo og Viken (SFOV) har ansvaret for å godkjenne vigslere i tros- og livssynssamfunnene med adresse eller hovedsete i de to fylkene. Før de godkjenner vigslere i samfunn med få vigslere, sender de dem regelverket som gjelder vigslerens oppgaver etter ekteskapsloven. Når vedkommende har satt seg inn i reglene, avholder statsforvalter et telefonmøte for å få avklart at vedkommende har gode nok norskkunnskaper, og for å gjennomgå de relevante bestemmelsene i ekteskapsloven.

Godkjenningssøknaden avslås dersom den som skal være vigsler, ikke stiller til telefonmøte eller ikke har satt seg tilstrekkelig inn i regelverket.

SFOV legger til grunn at samfunnene med mange vigslere har utarbeidet et tilfredsstillende internt undervisningsopplegg, og har derfor ikke lagt opp til individuelle telefonmøter med de som skal godkjennes som vigslere i disse. Dersom SFOV mottar opplysninger om at et samfunn likevel ikke har et tilfredsstillende internt undervisningsopplegg, vil de følge dette opp overfor samfunnet.

SFOV behandler søknader om etterfølgende godkjenning av ugyldige vigsler for hele landet. Dersom de i den forbindelse blir kjent med at en vigsler har forsømt en lovpålagt oppgave, vil de vurdere å frata vedkommende vigselsretten.

Statsforvalteren i Agder (SFAG) har ansvaret for vigslere i tros- og livssynssamfunnene utenom fylkene Oslo og Viken. Når de mottar en søknad om godkjenning av vigsler, sender de samfunnet et brev med informasjon om regelverket. Deretter har de en videosamtale med medlemmet som det er søkt om godkjenning for. Dersom de underveis i samtalen opplever at vedkommende ikke har tilstrekkelig kunnskap om regelverket, avsluttes samtalen og det avtales tidspunkt for en ny samtale. Dersom dette gjentar seg ved samtale nr. to, avslås søknaden. Søknaden avslås også dersom vedkommende ikke møter til videosamtalen.

Verken SFAG eller SFOV er kjent med at godkjente vigslere i tros- og livssynssamfunn har viet brudefolk som ikke selv har ønsket å inngå ekteskapet.

Statsforvalterne fører ikke en aktiv kontroll med hvordan de godkjente vigslerne utfører sine oppgaver etter ekteskapsloven. Etter at folkeregistermyndigheten overtok prøvingen av ekteskapsvilkårene, er vigslernes lovbestemte plikter uansett vesentlig redusert. Det er dessuten vanskelig å se at det vil være mulig for statsforvalterne å utføre kontrollhandlinger som er egnet til å avdekke tilfeller der en vigslers burde ha mistenkt tvangsekteskap og unnlatt å foreta vigsel selv om det forelå en gyldig prøvingsattest.

Barne- og familieministeren opplyser at departementet for tiden arbeider med en veileder for tros- og livssynssamfunn. Denne vil blant annet ta opp vigslernes plikter etter ekteskapsloven og gi informasjon om tvangsekteskap og negativ sosial kontroll.

Etter Barne- og familieministerens syn er det ikke behov for å gjennomgå godkjenningsordningen for vigslere i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Sett hen til at prøvingen av ekteskapsvilkårene ligger hos folkeregistermyndigheten, finner vi det heller ikke hensiktsmessig å vurdere en forsterket tilsynsrolle overfor vigslerne.

Det er ikke noe eget tilsyn med borgerlige vigslere (kommunale vigslere, norske utenriktjenestemenn, sysselmasteren på Svalbard og særskilt oppnevnt vigslere). Dersom vigslerne medvirker til tvangsekteskap, vil det være brudd på ekteskapslovens bestemmelser. Ekteskapsloven har imidlertid ikke sanksjoner for slike brudd, eller noen spesiell bestemmelse om tilbaketrekking av vigselmyndighet som er lagt til borgerlige vigslere etter ekteskapsloven § 12. Når det gjelder kommunale vigslere, er det imidlertid uttalt i forarbeidene at vigselmyndigheten vil kunne opphøre dersom kommunestyret trekker tilbake delegeringen av vigselmyndighet til en kommunalt ansatt eller folkevalgt.

Barne- og familieministeren viser til at departementet har ikke opplevd at borgerlige vigslere gjennomfører vigslere uten at begge parter har samtykket.

6. «Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at æresmotiv skal inntas som et ytterligere straffeskjerpene moment i straffesaker.»

7. «Stortinget ber regjeringen fremme forslag for å styrke rettsvernet for barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje.»

8. «Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å klargjøre definisjonen av negativ sosial kontroll i lovverket for å sikre et godt rettsvern for de utsatte.»

Som representantene påpeker, er det nedsatt et lovutvalg som høsten 2021 fikk i oppdrag å utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. En overordnet problemstilling utvalget skal vurdere er om gjeldende regelverk gir tilstrekkelig godt rettsvern for utsatte. Utvalget er særskilt bedt om å utrede om æresmotiv bør inntas som et

straffeskjerpende moment i straffeloven, behovet for å styrke rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet og behovet for begrepsavklaringer og klargjøring av lovgivningen når det gjelder negativ sosial kontroll.

Når det gjelder styrking av rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet, skal utvalget blant annet vurdere hvilke straffebestemmelser som kan komme til anvendelse i slike saker, og om det er behov for en tydeliggjøring av hjemler i straffeloven slik at foreldre kan holdes ansvarlige dersom barn sendes på utenlandsopphold mot sin vilje. Denne delen av utvalgets oppdrag innebærer en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 788, 29. mai 2018, og anmodningsvedtak nr. 712, 9. mars 2021, se Dokument 8:118 S (2017–2018) og Dokument 8:137 S (2019–2020). Videre skal utvalget blant annet vurdere når forberedelser til slike ufrivillige utenlandsreiser er straffbart, om unge under 18 år bør få oppnevnt setteverge dersom de oppholder seg utlandet mot sin vilje og foreldrene ikke vil hjelpe dem tilbake og om unge over 18 år bør få fri rettshjelp eller advokatbistand dersom de oppholder seg i utlandet mot sin vilje.

Når det gjelder behovet for begrepsavklaringer og klargjøring av lovgivningen hva gjelder negativ sosial kontroll, skal utvalget blant annet vurdere om begrepet «negativ sosial kontroll» bør tas inn i relevant regelverk. Utvalget skal også vurdere om det er behov for regelverksendringer for å tydeliggjøre når negativ sosial kontroll utløser avvergingsplikt eller er straffbar etter straffeloven, og når negativ sosial kontroll innebærer at det kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Lovutvalgets utredning skal leveres innen 31. januar 2024. Regjeringen vil vurdere lovutvalgets forslag og sende de på høring, før eventuelle lovforslag fremmes for Stortinget.

9. «Stortinget ber regjeringen utrede hvordan varslere i saker om negativ sosial kontroll og æresrelaterte saker skal sikres bedre vern og oppfølging.»

I forslaget vises det til at det å varsle om æresrelatert vold kan være vanskelig på grunn av frykt for represalier og at det er viktig med god oppfølging også av av den som varsler.

Alle personer som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold har rett til å få hjelp. Det er på plass flere særskilte hjelpetjenester som har spisskompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Det nasjonale, tverretatlige Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (Kompetanseteamet) gir råd og veiledning til ansatte i de ordinære hjelpetjenestene om hvordan de bør gå frem i konkrete saker. Personer som selv er utsatt kan også ta kontakt.

Politidirektoratet (POD) har det politifaglige ansvaret i Kompetanseteamet og skal veilede om sikkerhet og strafferettslige spørsmål. PODs representant bistår politiet i etterforskning og trusselvurdering rundt aktuelle personer. PODs representant er plassert ved Kripos. Dette er hensiktsmessig, ettersom Kripos har det nasjonale ansvaret for bistand til politidistriktene på

området æresrelatert vold. Ved Kripos er representanten involvert i faglig utviklingsarbeid, og jobber med kompetanseheving av politidistriktene. Denne delen av arbeidet har fått en større prioritering i senere tid.

Det er også på plass et nasjonalt bo- og støttetilbud for personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, som er utsatt for alvorlige trusler mot egen sikkerhet og som har behov for beskyttelse. Tilbudet består av en trygg bolig og hjelp til reetablering i inntil ni måneder. Beboerne får miljøterapeutisk oppfølging, kontakt med det øvrige hjelpeapparatet og hjelp til å kunne etablere seg på nytt.

I dag finansieres 26 plasser i fem kommuner. Bo- og støttetilbudet er ofte fullt og det er særlig mangel på plasser til utsatte menn, par og menn og kvinner med barn. Konsekvensene er at utsatte må oppholde seg i lengre tid på midlertidige tilbud som krisesenter. Regjeringen har i Prop. 1 S (2023-2024) foreslått å styrke det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold med 1 million kroner.

Med hilsen



Marte Mjøs Persen