

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL NORWAY
Grensen 3, N-0159 Oslo
P.O. Box 702 Sentrum, N-0106 Oslo
T: +47 22402200 F: +47 22402250
E: info@amnesty.no W: www.amnesty.no

Oslo, 29. september 2014

Høringssvar fra Amnesty International i Norge

Høring - endringer i utlendingsloven (24-årsgrense for familieetablering)

Amnesty viser til departementets høringsbrev av 26.06.14 hvor departementet foreslår en ny § 40b i utlendingsloven av 2008 om 24-årsgrense for familieetablering. Vi takker for tilliten som høringsinstans og vil nedenfor komme med innspill og kommentarer til forslaget fremlagt av departementet.

Amnesty vil først takke departementet for å rette fokus på tvangsekteskap. Vi støtter departementet i at tvangsekteskap er en alvorlig krenkelse overfor enkeltindividet og noe man må jobbe for å motvirke. Vi stiller oss likevel undrende til om en 24-årsgrense for familieetablering er et forholdsmessig tiltak som er egnet til å forhindre tvangsekteskap, eller om andre tiltak vil kunne treffe målgruppen bedre.

På grunn av de mange utenfor målgruppen som vil bli rammet av forslaget, og på grunn av tvil om forslagets effektivitet som middel mot tvangsekteskap finner Amnesty ikke å kunne støtte et forslag om 24-årsgrense for familieetablering.

1. Bakgrunnshistorie

1.1 Tidligere forslag om alderskrav for familieetablering

Amnesty savner en grundigere gjennomgang av hvorfor man i dag mener at et forslag om økt aldersgrense som ble forkastet i 2005 likevel er hensiktsmessig å innføre. Det er ønskelig med informasjon om de i mellomtiden iverksatte tiltak ikke har hatt den ønskede effekt, og om det er bakgrunnen for at dette tiltaket nå foreslås innført allikevel. Vi ønsker også en gjennomgang på hvorfor man nå mener at de grunnene som medførte at dette forslaget ikke ble gjennomført i 2005 ikke lenger gjør seg gjeldende med samme kraft. I 2005 var det foreslått et 21-års krav, og argumentene mot dette gjør seg gjeldende med større tyngde når alderskravet nå foreslås til 24 år.

1.2 Overensstemmelse med EUs familiegjenforenings direktiv

Amnesty synes departementet i sin vurdering av internasjonal rett har en overflatisk vurdering av årsakene til at EUs familiegjenforeningsdirektiv har satt en maks grense for alderskrav på 21 år. Det kunne vært interessant å vite mer om hvorfor departementet er så uenige i de vurderingene som er gjort i den forbindelse. Vi viser også til at det er stor forskjell på et 21-års krav og et 24-års krav. Argumentene som fremsettes for hvorfor det er nødvendig med et 24-års krav i denne sammenheng er mangelfulle.

Vi savner også kommentarer fra departementet på hensiktsmessigheten av å ha like regler som resten av Europa selv om vi ikke direkte er bundet av direktivet. Utlendingsrett er et rettsområde hvor det allerede i dag er særdeles vanskelig å orientere seg for de som regelverket direkte omfatter. Å ha et gjennomgående konsistent regelverk med resten av Europa mener vi ville være formålstjenelig. Vi er oppmerksomme på at det allerede i dag er litt forskjellige regler som er gjeldende på tvers av EU, men vi viser til at alderskravet som her foreslås er markant høyere enn det de andre land i Europa opererer med, med unntak av Danmark.

1.3 Overensstemmelse med menneskerettighetene

Departementet nevner i sitt høringsbrev dommen britisk høyesterett avsa 12.10.2011 (Judgement on Quila and another v. SSHD). Her fant britisk høyesterett at et 21-års krav ville stride mot EMK art. 8 fordi det var usikkert om alderskravet hadde den effekt det var tilsiktet, sett i forhold til hvor mange frivillig ekteskap alderskravet rammet.

Amnesty synes det er overraskende at departementet ikke går nærmere inn på denne problematikken i lys av at dommen fra britisk høyesterett stammer fra 2011 og EU-direktivet stammer fra 2003.

Vi mener det er usikkert om et 24-års alderskrav vil stå seg ved en prøvelse i EMD.

2. Forslagets hensiktsmessighet

2.1 Forslagets proporsjonalitet

Det er ikke tvil om at en aldersgrense for familieetablering vil ramme mange som har giftet seg av egen fri vilje. Vi viser til departementets egne tall om at det er i underkant av 1000 søknader om familiegjenforening og -etablering for denne aldersgruppen i året. Det er ikke tall kun for familieetableringssaker, men det er grunn til å anta at mange i denne aldersgruppen som søker om familieinnvandring gjør det som ledd i en familie-etableringsprosess.

Amnesty forstår at det er vanskelig for departementet å dokumentere hvor mange tvangsekteskap man vil kunne forhindre gjennom det nye forslaget. Vi mener det likevel kan oppstilles et forholdstall ved å ta utgangspunkt i det antall tvangsekteskap man mener å forhindre gjennom andre tiltak. Dette vil kunne si noe om hvor mange tilfeller av tvangsekteskap som finner sted i Norge i dag. Departementets fremstilling av situasjonen slik det gjøres i høringsbrevet virker ufullstendig.

Proporsjonalitetsvurderingen til departementet virker uavhengig av det overnevnte lite hensiktsmessig. I høringsbrevet oppstiller man det antall søknader om familiegjenforening denne aldersgruppen har per år, mot alvorlighetsgraden av overgrep overfor et enkeltindivid et tvangsekteskap medfører. Deretter konkluderer departementet med at antallet av de som rammes utilsiktet ikke er så stort at det i seg selv kan anses som uforholdsmessig. Denne

konklusjonen virker oppstilt og kunstig når man nettopp ikke kan dokumentere hvor mange som vil bli rammet utilsiktet, og man også er tvilsomme til hvor effektivt dette tiltaket vil være.

2.2 Den forventede effekten av en 24-årsgrense

Amnesty tror en 24-årsgrense vil kunne utsette samlivet etter et tvangsekteskap, men at det er tvilsomt at det vil kunne forhindre tvangsekteskap.

Amnesty er ikke overbevist om at presumsjonen om at man blir bedre rustet til å motstå tvang når man er eldre, er riktig. Det har tidligere i denne sammenheng blitt uttalt at personer som lever i familier med en streng lydighetskultur ikke blir nevneverdig bedre rustet til å stå imot press fra de er 18 til 24 år eller eldre. JURK meldte i forbindelse med høringsprosessen i 2005 at de tvert imot ser at mange unge jenter etter hvert som de blir eldre opplever at lojalitetsbåndene til familien blir sterkere. Jentene får en økt forståelse av hva det betyr for familiens ære og for yngre søskens fremtid dersom de selv bryter ut av familien. Disse argumentene har trolig fremdeles gyldighet.

Vi mener i denne sammenheng at det også kan stilles spørsmål ved om de unge personene vil bli mer knyttet til her boende familie som utøver tvangen, enn så lenge de ikke har mulighet til å fri seg fra familien ved å stifte egen familie.

Oppsummert mener Amnesty at tiltakene vil være et uforholdsmessig inngrep all den tid effektene av tiltakene er såpass usikre.

3. Faren for at unge personer holdes tilbake i opprinnelseslandet

Amnesty mener at tiltakene i en del tilfeller vil kunne forverre situasjonen for unge personer som utsettes for tvangsekteskap. Amnesty mener i dag, som en rekke instanser gjorde også ved høringen i 2005, at unge personer, særlig jenter, likevel vil bli giftet bort med tvang ved fylte 18 år. De unge vil kunne dumpes i opprinnelseslandet inntil alderskravet (nå 24) blir oppfylt, og på denne måten utsettes for et ytterligere overgrep, hvor de også er lengre unna hjelpeapparatet. Forslagene vil dermed svekke situasjonen ytterligere for de unge som er hardest utsatt for press.

Det vises også til at det vil ha uheldige virkninger for integrering av familien (evt. med små barn) når de returnerer til Norge etter flere år i utlandet. Et annet scenario som trekkes opp er at de unge personene, etter de har blitt tvangsgiftet i utlandet, vil bli boende i Norge, men under streng kontroll av foreldrene for at de ikke skal «tape sin ære» (seksualitet) i venteperioden.

4. Unntaksbestemmelsen Amnesty frykter at vurderingen under unntaksbestemmelsen vil bli en vurdering i som i stor grad avhenger av etnisitet og opprinnelsesland/statsborgerskap til søker og referanseperson.

Unntaksbestemmelsen foreslått av departementet oppstiller videre en så streng vurdering at den effektivt eliminerer muligheten for innvilgelse på dette grunnlag for alle med opprinnelse i land hvor arrangerte ekteskap forekommer.

På bakgrunn av det overnevnte stiller Amnesty seg undrende til hvordan dette unntaket vil stå seg overfor diskrimineringsloven.

5. Alternative tiltak

Amnesty applauderer det arbeidet IMDi har gjort de siste årene gjennom sin tilstedeværelse i lokalsamfunnet med minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere, kompetanseteam og regionale koordinatorene.

Vi tror det økte antall henvendelser dette halvåret til de overnevnte er et tegn på at dette er tiltak som fungerer. Vi er også positive til at dette er tiltak som kan forhindre tvangsekteskap i å finne sted ved at de i stor grad jobber preventivt. Disse tiltakene treffer den aktuelle målgruppen direkte, og rammer ikke andre.

Vi mener departementet burde videreutvikle arbeidet som allerede legges ned av de overnevnte. Vi tror at informasjonskampanjer rettet mot utsatte grupper, både om rettigheter og om muligheter, vil ha større effekt for å motvirke tvangsekteskap enn det foreslåtte alderskravet.

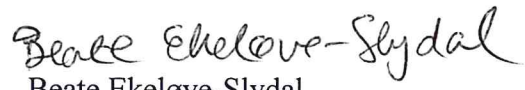
Norske myndigheter må bygge opp sin tillit i miljøene hvor tvangsekteskap forekommer slik at de utsatte gruppene tar kontakt dersom de tror de står i fare for å bli utsatt for tvangsekteskap. Amnesty tror ikke at norske myndigheter bygger opp den nødvendige tillit ved å innføre tiltak som det nevnte alderskrav.

Amnesty mener det er uheldig at norske myndigheter viser så liten forståelse for at minoritetsgrupper ønsker å gifte seg og etablere familie med noen fra samme kulturelle bakgrunn som dem selv. Vi er redd for alderskravet om det gjennomføres kan sees på som en mistillit mot visse etniske minoriteter som helhet, en mistillit som vil virke lite gunstig sett i sammenheng med den tillit myndighetene trenger for å nå de utsatte gruppene.

Amnesty er tilgjengelige for videre kommentarer og innspill dersom det skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen
Amnesty International i Norge


John Peder Egenæs
Generalsekretær


Beate Ekeløve-Slydal
Politisk rådgiver