

jannicke-saether@jd.dep.no

Vår ref.:
14/1332- 2- AMVE

Deres ref.:

Dato:
07.10.2014

HØRINGSSVAR TIL FORSLAG OM ENDRING I UTLENDINGSLOVEN (24-ÅRSGRENSE FOR FAMILIEETABLERING)

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 26. juni 2014 vedrørende forslag til endring i utlendingsloven (lov 15. mai 2008 nr. 35). Ombudet har fått utsatt høringsfrist til 8. oktober 2014.

Forslaget innebærer at det innføres en 24-årsgrense for familieetablering. Ifølge departementet er formålet med forslaget å bekjempe tvangsekteskap og å sikre at paret kan være selvforsørgende.

I 2005 fremmet regjeringen forslaget om å heve aldersgrensen for familieetablering fra 18 til 21 år. Dette forslaget ble ikke gjennomført. Ombudet uttalte den gang i høringsuttalelse av 24. november 2006 at en 21-årsgrense for familieetablering vil kunne reise spørsmål om indirekte diskriminering. I høringssvaret tok ikke ombudet endelig stilling til hvorvidt forslaget var å anse som egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende, men anmodet departementet om å være varsom med å innføre en slik regel, da det forelå svært lite kunnskap om effekten av et slikt lovforslag.

Ombudet håndhever den norske diskrimineringsloven og fører tilsyn med statens forpliktelser etter blant annet Rasediskrimineringskonvensjonen. Ombudet vil i det følgende vurdere forslaget om en 24-årsgrense for

familieetablering i lys av forbudet mot diskriminering i diskrimineringsloven, samt statens forpliktelser etter internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

2. Generelle kommentarer

Ombudet stiller seg positiv til regjeringens vilje til å etablere tiltak for å bekjempe tvangsekteskap. Ombudet er enig med departementet i at fritt valg av samlivspartner er en menneskerett, og at det å tvinge noen inn i ekteskap mot sin vilje er et alvorlig overgrep mot dem som rammes. Ombudet deler videre departementets bekymring for det presset som mange unge antas å være utsatt for av familien og slekten. Ombudet understreker at tvangsekteskap er straffbart og må bekjempes aktivt. Ombudet er også opptatt av at myndighetene legger til rette for en effektiv håndheving av forbudet, noe som etter vår mening vil være et viktig og effektivt forebyggende tiltak.

Ombudet er kjent med at Danmark i 2002 innførte en 24-årsgrense for familieetablering for borgere utenfor EØS. Ombudet minner om at den danske 24-årsregelen ble kritisert fra flere hold. Det danske institutt for menneskerettigheter konkluderte i sin rapport «Ægtefællesammenføring i Danmark»¹ at den danske 24-års regelen er en krenkelses av retten til familieliv etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8.

Det vises også til at FN's rasediskrimineringskomité i sine avsluttende bemerkninger til Danmark i 2006 kritiserte den danske 24-årsregelen og satte spørsmålstegn ved lovligheten av en slik bestemmelse:

«15. The Committee reiterates its concern regarding the restrictive conditions in Danish legislation regarding family reunification. In particular, the conditions that both spouses must have attained the age of 24 to be eligible for family reunification, and that their aggregate ties with Denmark must be stronger than their ties with any other country unless the spouse living in Denmark has been a Danish national or has been residing in Denmark for more than 28 years, may lead to a situation where persons belonging to ethnic or national minority groups are discriminated against in the enjoyment of their right to family life, marriage and choice of spouse... The Committee recommends that the State party review its legislation to ensure that the right to family life, marriage and choice of spouse is guaranteed to every person without discrimination based on national or ethnic origin. The State party should ensure that the measures it adopts to prevent forced marriages do not impact disproportionately on the rights of persons belonging to ethnic or national minorities. It should also assess the extent to which the condition for spousal reunification that the spouse residing in Denmark must provide a bank guarantee and may not have received any public assistance for sustenance within the last year before the reunification amounts to indirect discrimination against minority groups who tend to suffer from socioeconomic marginalization»²

1

http://www.menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/udredning_nr1_2004.pdf

² Rasediskrimineringskomiteens avsluttende bemerkninger til Danmark, 2006.

Ombudet viser også til ECRIs rapport³ av 15. desember 2005, som uttrykker bekymring for den danske 24-årsregelen og som i pkt. 15 i rapporten uttaler at regelen blant annet har ført til at mange unge par flytter til Sverige eller Tyskland hvor de har mulighet til å etablere seg i henhold til EU-regelverk.

3. Innføring av 24-årsegrense for familieetablering

3.1. Om forholdet til internasjonal og nasjonal rett

Et av de grunnleggende menneskerettslige prinsipper er at alle har krav på lik behandling uavhengig av deres etniske eller nasjonale bakgrunn. Dette betyr at det er forbudt å stille grupper av mennesker i en dårligere stilling enn andre på grunn av deres etnisitet, nasjonale opprinnelse, religion etc. Det er imidlertid lov å forskjellsbehandle dersom slik forskjellsbehandling er begrunnet med et *legitimt formål*, og hvis forskjellsbehandlingen ellers er *saklig og proporsjonal*. Dersom et av de tre vilkårene ikke er oppfylt, vil forskjellsbehandlingen være i strid med forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av etnisitet eller nasjonal bakgrunn. Det menneskerettslige likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet er også videreført i den norske diskrimineringsloven⁴ som forbyr direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn.

Som departementet selv viser til i sitt høringsbrev er retten til familieliv og retten til frivillig å inngå ekteskap vernet av våre internasjonale menneskerettslige forpliktelser. En forutsetning for å kunne nyte retten til familieliv og til å inngå ekteskap, er at det i praksis er mulig å leve med sin ektefelle. Prinsippet om likebehandling forutsetter i denne sammenheng at det ikke må diskrimineres når det gjelder muligheten for å oppnå familieetablering.

3.1.1 Er den foreslåtte 24-årsgrensen for familieetablering i strid med forbudet mot diskriminering?

Ombudet mener den foreslåtte 24-årsgrensen for familieetablering reiser spørsmål om indirekte diskriminering. Ombudet er av den oppfatning at den foreslåtte aldersgrensen i hovedsak vil ramme personer med en annen etnisk

³ CRI(2006)18 (<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/denmark/DNK-CbC-III-2006-18-DNK.pdf>)

⁴ Lov av 3. Juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion, mv.

bakgrunn enn norsk, noe departementet selv forutsetter når de uttaler at formålet er å søke å hindre tvangsekteskap og da særlig innenfor visse kulturelle miljøer.

Ombudet mener at selv om lovforslaget formelt behandler alle etniske grupper likt ved at den vil forby at ingen under 25 år kan gifte seg med en utenlandsk statsborger, vil regelen uten tvil ramme langt flere unge med en annen etnisk bakgrunn enn norsk. Årsaken er at det fremdeles, både blant etniske nordmenn og andre etniske grupper, er slik at en har tradisjon for å gifte seg med personer fra egen etnisk gruppe. Slike tradisjoner springer ut av et ønske om blant annet å bevare en bestemt kulturell identitet, religion og språk.

Videre foreslår departementet en snever unntaksbestemmelse i utlendingsloven § 40 bokstav b annet ledd, som i særlige tilfeller vil tillate familieetablering når samlivet åpenbart er frivillig og paret åpenbart kan forsørge seg selv. Ombudet mener at denne unntaksregelen i praksis vil være svært mye lettere å oppfylle for etniske nordmenn, enn for personer med en annen etnisk bakgrunn enn norsk. Dette fordi en etnisk norsk søker aldri vil bli mistenkt for å være et potensielt offer for tvangsekteskap. Videre vil forsørgelseskravet likeledes kunne føre til at personer med annen etnisk bakgrunn, nasjonal opprinnelse mv. vil komme dårligere ut grunnet dårligere inntektsutsikter.

Forbudet mot diskriminering på grunn av rase, etnisitet, nasjonale opprinnelse o.l. er hjemlet i flere menneskerettslige konvensjoner, traktater m.m, herunder Rasediskrimineringskonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

EMK art. 14 oppstiller et aksessorisk forbud mot diskriminering. Sett i sammenheng med art. 8 har enhver rett til respekt for sitt privat- og familieliv, og det er ikke lov å diskriminere i forhold til tilgangen til denne retten. EMD har derimot i flere saker anerkjent statenes suverene rett til å kontrollere utlendingers adgang til innreise og opphold i landet. Statens suverenitet mht. innvandringsregulering begrenses derimot av art. 8 og retten til familieliv, ved at medlemsstatene kan være forpliktet til å tillate familieetablering for å sikre at retten til respekt for familielivet er i overensstemmelse med EMK art. 8. EMD har gjennom sin praksis fastslått at indirekte diskriminering omfattes av EMK art. 8.

På samme måte som EMK art. 8, omfatter også FNs Rasediskrimineringskonvensjon et forbud mot indirekte diskriminering jf. Art. 1

pkt. 1 som sier at enhver forskjell, utelukkelse, begrensing eller fortrinsstilling på grunn av rase eller etnisk opprinnelse som har til formål å diskriminere, eller virke diskriminerende er omfattet av forbudet. Det understrekes videre i konvensjonens art 2 pkt. 1 litra C at medlemsstatene er forpliktet til å oppheve enhver lov eller praksis som har den virkning at den skaper eller baserer seg på rasediskriminering. Videre fremgår det av rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 5 (iv) at konvensjonspartene må «*avskaffe enhver form for rasediskriminering og å sikre enhver, uten hensyn til rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, likhet for loven, særlig når det gjelder ... retten til ekteskap og til valg av ektefelle*».

FNs Rasediskrimineringskomite har uttalt i General Recommendation XIV av 1993 at indirekte diskriminering foreligger når en bestemmelse, en konkret handling eller unnlattelse har en skjev virkning overfor en etnisk minoritetsgruppe, og når denne virkningen ikke har en objektiv og rimelig rettferdighetsgjørelse og ikke forfølger et legitimt formål eller hvis det ikke er et rimelig proporsjonalitetsforhold mellom målet og de anvendte midler til realisering av målet.

3.1.2 Oppfyller den foreslåtte 24-årsgrensen for familieetablering likevel saklighetskravet, nødvendighetskravet og proporsjonalitetskravet?

Som beskrevet ovenfor, kan stater i utgangspunktet forskjellsbehandle grupper av mennesker så langt diskrimineringer har et legitimt formål, og forskjellsbehandlingen er proporsjonal og nødvendig for å oppnå formålet.

Departementet forklarer i sitt høringsbrev at forslaget fremmes for å bekjempe tvangsekteskap og for å sikre at paret kan forsørge seg. Norge har en plikt etter FN konvensjonens art. 23 (3) å bekjempe tvangsekteskap, og ombudet mener at formålet uten tvil er et legitimt formål. Videre mener ombudet at statens ønske om at paret også skal kunne forsørge seg selv ved familieetablering, også er et legitimt formål.

For at den foreslåtte 24-årsgrensen likevel skal være tillatt må forskjellsbehandlingen være forholdsmessig (proposjonalitetskravet) i forhold til det legitime formålet. Ombudet mener at departementet ikke har vist at forslaget er egnet eller saklig begrunnet i forhold til formålet som er å bekjempe tvangsekteskap. Departementet baserer i stor grad sitt forslag på en antagelse om at tvangsekteskap er et stort problem blant enkelte minoritetsgrupper, uten å kunne dokumentere dette i noen grad. Tvert imot viser SSBs statistikk, som det fremgår av høringsbrevet, at det er en stor *nedgang* i antallet etableringer

med personer i aldergruppe 18-23. Ombudet mener at departementet i sitt høringsbrev ikke gir noe klart inntrykk av at tvangsekteskap for unge under 25 år er et omfattende problem i Norge og at det derfor er behov for en svært inngripende innstramning i retten til familieetablering. Ombudet mener at det er bekymringsverdig at departementet foreslår en så inngripende innstramning av regelverket på et svært tynt grunnlag som i stor grad bygger på antagelser som verken er godt opplyst eller dokumentert.

Videre mener ombudet at departementet heller ikke har vist at det foreslåtte 24-årskravet er hensiktsmessig eller nødvendig for å bekjempe tvangsekteskap. Ombudet mener at en 24-årsgrense for familieetablering i praksis vil kunne begrense en langt større gruppe menneskers muligheter for familieetablering, enn den gruppe som er i risiko for å bli tvangsgiftet. Regelen vil derfor ramme svært bredt og få store konsekvenser for alle dem som ønsker å gifte seg av egen fri vilje. Ombudet mener videre at den foreslåtte aldersgrensen vil kunne gå ut over unge mennesker som står i fare for å bli tvangsgiftet, ved at de vil bli tvunget til å forlate Norge for å bli tvangsgiftet i foreldrenes hjemland. Ombudet mener at den norske stat har et ansvar for å beskytte sine borgere og sikre at det reises straffesak mot dem som medvirker til tvangsekteskap.

Ombudet vil også påpeke at EUs familieetableringsdirektiv art. 4 om at EUs medlemsstater har adgang til å øke alderskravet for familieetablering til 21 år for å bekjempe tvangsekteskap, indikerer at en stor andel av EUs medlemsstater aksepterer at det stilles et høyere alderskrav for familieetablering. Ombudet vil her påpeke at jo høyere alderskravet er, jo større blir gruppen av mennesker som blir rammet av kravet og jo mer inngripende vil kravet være for den enkelte. Ombudet vil anta at en 21-årsgrense for familieetablering vil ramme en langt mindre gruppe mennesker og være mer proporsjonal enn en 24-årsgrense.

Ombudet er av den oppfatning at departementets forslag om å heve alderskravet til 24 år for familieetablering, ikke vil være nødvendig, formålstjenlig og forholdsmessig tiltak mot tvangsekteskap. Ombudet mener på denne bakgrunn at den foreslåtte aldersgrensen for familieetablering derfor vil kunne strid mot forbudet mot indirekte diskriminering.

4. Avslutning

Ombudet anmoder departementet om å utrede ytterligere både de rettslige og andre utilsiktede konsekvenser en innføring av en 24-årsgrense for

familieetablering vil kunne føre til, ved blant annet å se nærmere på erfaringer fra Danmark og andre land som har innført en lignende regel.

Ombudet minner om at Norge vil bli eksaminert av FNs rasediskrimineringskomité i 2015, og at en slik endring som departementet nå foreslår vil vekke en rekke kritiske kommentarer og spørsmål som Norge vil måtte svare på overfor komiteen og verdenssamfunnet. Ombudet vil også gjennom sitt tilsynsansvar og skyggerapportering til FNs Rasediskrimineringskomitévære opptatt av dette spørsmålet.

Med vennlig hilsen

Guri Hestflått Gabrielsen
Avdelingsleder

Amna Veledar
Rådgiver