



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

30 SEP 2014

Oslo, 25. september 2014
Deres ref: 14/3812 - CEF

NOAS' høringsuttalelse om endringer i utlendingsloven – 24-årsgrense for familieetablering

Vi viser til departementets høringsbrev av 26.6.2014 om forslag til endringer i utlendingsloven. NOAS takker for muligheten til å delta i høringen om etablering av en 24-årsgrense i familieetableringssaker, og oversender her våre innspill og kommentarer til forslaget.

NOAS støtter naturligvis regjeringens intensjon om å bekjempe tvangsekteskap. Vi er også enig i at det åpenbart er nødvendig med tiltak som skal hindre det overgrep mot enkeltindividets integritet og ukrenkelighet som tvangsekteskap representerer. NOAS mener imidlertid det er gode grunner til å stille spørsmål ved om innføring av en 24-årsgrense ved familieetablering vil være et effektivt middel for å bekjempe dette problemet.

Balansert mot de alvorlige inngrep i utøvelsen av privatliv dette vil påføre en rekke personer som er utenfor målgruppen for tiltaket, finner NOAS ikke grunn til å støtte forslaget.

Forslagets inngripende effekt og proporsjonalitet

For personer som er mellom 18 og 23 år, og som ønsker å gifte seg med en person som ikke har lovlig opphold i Norge, vil innføring av en 24-årsgrense for familieetablering utvilsomt være et alvorlig inngrep i deres muligheter til å inngå ekteskap. I mange tilfeller vil det også være et hinder for i det hele tatt å kunne utøve et privatliv med sin fremtidige ektefelle.

Det må antas at innenfor den gruppen som omfattes av dette tiltaket vil andelen som faktisk er utsatt for tvangsekteskap være svært liten sammenlignet med andelen som gifter seg frivillig. Dette betyr i så fall at tiltaket langt oftere vil ramme «uskyldige» tilfeller enn de tilfellene forslaget søker å forhindre.

NOAS mener et så inngripende tiltak bør forankres i en dokumentert effekt i forhold til gruppen man ønsker å nå. Vi er imidlertid ikke kjent med dokumentasjon som viser at en aldersgrense vil føre til at det inngås færre tvangsekteskap. Departementet sier selv i høringsbrevet på s. 9 at det er vanskelig å dokumentere omfanget av tvangsekteskap og hvilken virkning tiltak mot tvangsekteskap har, men mener likevel at *«dette ikke betyr at man ikke bør iverksette tiltak som man har tro på virkningen av.»*

NOAS er selvfølgelig enig i at det ikke alltid er mulig å kreve dokumentasjon på effekt av et tiltak før det iverksettes, men når et tiltak bringer med seg så mange negative konsekvenser som i dette tilfellet mener NOAS det ikke er tilstrekkelig å vise til at man *har tro på* tiltaket.

Vi mener det må ses hen til at utviklingen de siste årene viser at det blir stadig færre familieetableringer blant unge i alderen 18-23 år. SSB sin rapport om ”Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990-2012” viser at antallet er mer enn halvert fra 2002 til 2012. I samme periode har antallet unge med innvandrerbakgrunn som tar utdanning økt betraktelig. Som SSB skriver i sin rapport:

*Samtidig som det har blitt færre etableringer til norskfødte med innvandrereforeldre, **strømmer innvandrernes barn til universiteter og høyskoler.** Trolig henger disse to tendensene sammen. Det er i hvert fall klart at utdanning får unge mennesker til å utsette giftermålet. Over tid er det blitt **langt mindre vanlig for norskfødte med innvandrereforeldre å gifte seg med noen som ikke er bosatt i Norge.** (våre uthevinger)*

NOAS mener dette tilsier at behovet for tiltak av den type departementet foreslår er minkende, og at det derfor i enda større grad vil virke uproporsjonalt ved å ramme utilsiktede personer. Departementet uttaler at tanken bak 24-årskravet er at aktuelle personer skal ha større mulighet til å motsette seg et tvangsekteskap ved å skaffe seg større personlig modenhet, og at de har en mer selvstendig posisjon i familien. NOAS mener rapporten fra SSB indikerer at dette allerede er en utvikling blant unge med innvandrerbakgrunn i Norge.

Vi vil også bemerke at reglene om underhold ved familieinnvandring, hvor underholdet i slike saker etter utlendingsforskriften § 10-8 tredje ledd bokstav c kun kan oppfylles av referansepersonen og ikke for eksempel gjennom tredjemannsgaranti, bidrar til at personen i Norge vil ha en mer selvstendig posisjon i forhold til sin egen familie.

Fare for at unge blir giftet bort i utlandet

Som departementet nevner har det vært uttrykt bekymring for at innføring av et 24-årskrav kan føre til at familier i enkelte tilfeller kan føre unge personer ut av landet for å gifte dem bort der. NOAS mener det er en reell grunn til å frykte at familier som frykter at en datter eller sønn vil utvikle en for stor selvstendighet, velger å sende vedkommende ut av landet, om alternativet er å vente flere år i Norge før ekteskap inngås. Om dette skjer, og vedkommende sendes til et sted hvor en ikke har et nettverk utover familien, og hvor det ikke finnes støtteapparat som kan gi hjelp, vil det være svært vanskelig å komme seg ut av en tvangssituasjon.

NOAS er klar over at det finnes virkemidler i dagens regelverk som skal forhindre at unge sendes til utlandet for å bli tvangsgiftet der. Vi vil imidlertid bemerke at alle virkemidlene departementet omtaler i høringsbrevet skal gjøre det vanskeligere for en søker å *reise inn* til Norge, ikke for en referanseperson å *bli ført ut* av landet. Vi er redd for at familier som er fast

bestemt på at en sønn eller datter skal giftes bort, selv om det er mot den unges vilje, heller vil prioritere dette enn å forholde seg til lovverket i Norge.

Dersom et slikt ekteskap blir inngått og paret skal bosette seg i Norge vil mulighetene for personer til å komme seg ut av en tvangssituasjon være betydelig større enn om paret skulle bo i familiens hjemland. Det samme vil gjelde for det offentliges mulighet til å gripe inn i situasjonen og iverksette nødvendige tiltak.

Så selv om NOAS naturligvis isolert sett støtter de virkemidlene som er innført i utlendingsloven for å forhindre slike situasjoner, mener vi virkemidlene i seg selv ikke vil være tilstrekkelige til å løse de problemene som innføring av et alderskrav vil kunne føre med seg.

Forbud mot diskriminering

NOAS mener det er god grunn til å stille spørsmål ved om innføring av en 24-årsgrense vil stå seg i forhold til diskrimineringsloven. Det må antas at innføring av et alderskrav for familieetablering vil ramme etniske minoriteter hardere enn andre borgere. Dette fordi det statistisk er en langt høyere andel blant etniske minoriteter som gifter seg med utenlandsk borger enn blant andre. Et slikt tiltak vil dermed representere en indirekte diskriminering av etniske minoriteter i Norge.

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet) av 2013 § 6 angir følgende forbud mot diskriminering:

Diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn er forbudt. Diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk regnes også som diskriminering på grunn av etnisitet. Forbudet gjelder også diskriminering på grunn av faktisk, antatt, tidligere eller fremtidig etnisitet, religion eller livssyn. Forbudet gjelder også diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn til en person som den som diskrimineres har tilknytning til.

Med diskriminering menes direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter § 7 eller § 8. Med direkte forskjellsbehandling menes en handling eller unnlattelse som har som formål eller virkning at en person eller et foretak blir behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, og at dette skyldes etnisitet, religion eller livssyn. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre, og at dette skjer på grunn av etnisitet, religion eller livssyn.

Det er ifølge § 7 tillatt å forskjellsbehandle når dette

1. har et saklig formål,
2. er nødvendig for å oppnå formålet, og
3. det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den som rammes

Vi kan som nevnt ikke se at det er sannsynliggjort at tiltaket rent faktisk vil oppnå formålet om å forhindre tvangsekteskap, og særlig ikke i den grad at det kan forsvare de alvorlige inngrep som vil gjøres i manges utøvelse av sitt privatliv. Vi mener derfor tiltaket på en uforholdsmessig måte griper inn i en rekke personers reelle mulighet til å utøve sitt familieliv i Norge.

Av samme årsak mener NOAS det er grunn til å stille spørsmål ved om tiltaket oppfylder vilkåret i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8 (2), om at en offentlig myndighets inngrep i retten til familieliv kun kan skje om det vil være *nødvendig* i et demokratisk samfunn for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Unntaksbestemmelsen

Departementet er opptatt av at man skal unngå sterkt urimelige avslag som en konsekvens av alderskravet. Det er derfor foreslått en unntaksbestemmelse for særlige tilfeller hvor det er åpenbart at samlivet er frivillig, og hvor det er åpenbart at paret kan forsørge seg selv. NOAS frykter at dette vil bli en bestemmelse hvor vurderingen av hvorvidt det er grunnlag for å gjøre unntak kun vil basere seg på etnisitet og statsborgerskap/opprinnelig statsborgerskap.

Departementet uttaler at det generelt ikke vil

(...) være tilstrekkelig at ektefeller som har opprinnelse i en kultur med tradisjon for arrangerte ekteskap, i intervju forsikrer om at ekteskapet er frivillig.

Departementet sier videre at det vil

(...) være tilnærmet umulig for utlendingsmyndighetene å kunne fastslå med en så høy grad av sikkerhet at det må anses som "åpenbart" at ekteskapet ikke er et resultat av tvang eller press i disse tilfellene.

Ved å sette så strenge vilkår for bruk av unntaksbestemmelsen gir departementet her, slik NOAS ser det, en anvisning på hvordan bestemmelsen skal forstås som effektivt eliminerer bruken av unntak for personer fra kulturer hvor det forekommer arrangerte ekteskap. Vi mener det er spørsmål ved om også en slik praktisering av unntaksbestemmelsen vil stå seg i forhold til diskrimineringsloven.

Fare for stigmatisering

NOAS ser også en fare for at tiltaket av innvandrere vil oppleves som stigmatiserende. Tiltaket er isolert sett rettet mot tvangsekteskap, men det vil ramme en lang rekke personer utenfor målgruppen, og da særlig blant etniske minoriteter. Det er derfor grunn til å frykte at en del grupper vil oppfatte et slikt tiltak som et signal om at deres kultur er mindreverdige i forhold til majoritetens kultur.

I den sammenheng vil NOAS stille spørsmål ved om departementet, med sin uttalelse i høringsbrevet på side 9:

Regjeringen vil derfor beskytte personer ikke bare mot ekteskap inngått under tvang, men også mot ekteskap inngått under mindre alvorlige grader av press og overtalelse fra andre pårørende.

i realiteten går inn for å redusere muligheten til å inngå arrangerte ekteskap i Norge. NOAS mener i så fall at dette vil være en svært problematisk tilnærming, men da det ikke er fremmet noen konkrete forslag i tråd med departementets uttalelse vil vi ikke omtale dette nærmere nå.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringen. Vi er naturligvis tilgjengelige for spørsmål eller ytterligere kommentarer om det skulle være behov for det.

Med vennlig hilsen
for Norsk organisasjon for asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær



Andreas Furuseth
juridisk rådgiver