



**DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO
Norge

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200603652	Dok.nr.: 70
Arkivkode: 571	Dato: 27.11.2006
Avd.: INN/PRE	Saksbeh.: CEF
U.off.:	

Deres ref.:

Vår ref.:
06/09826-5

Dato:
23.11.2006

Høring - Beskyttelse mot tvangsekteskap - tiltak for å motvirke at unge personer sendes til og holdes tilbake i opprinnelseslandet for å tvangsgiftes

Det vises til brev av 25.10.06 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om ovennevnte høring.

Å tvinge en person inn i et uønsket ekteskap er et alvorlig brudd på individets rett til å velge sin egen ektefelle. Regjeringens arbeid for å forhindre tvangsekteskap er derfor svært viktig for å sikre at alle personer i Norge nyter godt av denne rettigheten. I dette arbeidet er det imidlertid like viktig at man innfører tiltak som utgjør en effektiv beskyttelse mot tvangsekteskap, og hvis gjennomslagskraft ikke hindres av at tiltakene begrenser andre personers rettigheter og et komplisert regelverk.

Utenriksdepartementet har på denne bakgrunn følgende å bemerke til forslaget om å innføre et tilknytningskrav for å motvirke at unge personer blir tvangsgiftet og deretter holdt tilbake i opprinnelseslandet inntil 21-årskravet er oppfylt:

1) Forholdsmessighetsvilkåret

Som det påpekes i høringsbrevet, ble det i NOU 2004:20 understreket at en 21 års aldersgrense "sterkt reduserer potensialet for at mange seriøse og frivillig etablerte

ekteskapsforhold rammes som en utilsiktet konsekvens, sammenliknet med for eksempel et 24-årskrav."

Det er imidlertid klart at de utilsiktede konsekvenser for personer som ikke omfattes av lovens formål, altså personer som frivillig inngår ekteskap, vil øke dersom det innføres et tilknytningskrav i tillegg til 21-årsgrensen. Forslaget innebærer et større inngrep overfor personer som utilsiktet vil falle inn under de objektive reglene, da disse kan hindres i å etablere et familieliv i Norge inntil fylte 26-28 år. Et generelt tilknytningskrav vil begrense denne gruppens handlefrihet og mulighet for utfoldelse av familieliv.

Regelverkets formål er å hindre at tvangsekteskap finner sted. I den relativt korte vurderingen av forholdsmessighetskriteriet i høringsbrevet er forholdet til regelverkets formål ikke behandlet. Ved vurderingen av om et tiltak er forholdsmessig er tiltakets vurderte positive virkninger et viktig element. Tiltakets antatte effektivitet er et viktig element i vurderingen av om tiltaket er forholdsmessig. I denne sammenheng må det både ses hen til om/i hvilken grad tiltaket kan antas å hindre tvangsekteskap i å bli gjennomført, og i hvilken grad tiltaket vil ramme personer som ikke omfattes av regelverkets formål - dvs personer som frivillig inngår ekteskap. En slik vurdering savnes i høringsbrevet.

Dette er ikke først og fremst et spørsmål om virkemiddelet er akseptabelt. Et tiltak som kan synes "akseptabelt" i lys av dets formål, vil være uforholdsmessig dersom det må antas at tiltaket ikke har den ønskede effekt. Jo større effekt det er grunn til å anta at et tiltak vil ha, jo større inngrep kan aksepteres. Jo mindre effekt det er realistisk å legge til grunn at tiltaket vil ha, jo mindre skal til for at et slikt tiltak vil kunne bli vurdert som uforholdsmessig.

Utenriksdepartementet anbefaler på denne bakgrunn at det gjøres en grundigere vurdering av om tiltaket er forholdsmessig, herunder særskilt forholdet mellom forventet måloppnåelse og omfanget av utilsiktede og uønskede virkninger.

2) Forbudet mot diskriminering

For å minske den utilsiktede og uønskede konsekvens at personer som gifter seg frivillig må leve atskilt i 3 år, eller vente inntil fylte 26-28 år, foreslås en unntaksbestemmelse. Unntaket er formulert skjønnsmessig; "særlige hensyn" må foreligge for å unnta fra tilknytningskravet. Regelen vil innebære at man for mellom cirka 1100 og 1500 ekteskap per år vil måtte regne med å vurdere om unntaket kommer til anvendelse.

Tilknytningskravet er formelt lagt opp til å gjelde alle - både statsborgere og ikke-statsborgere. Dette er nødvendig for å unngå formell forskjellsbehandling i strid med internasjonale forpliktelser om ikke-diskriminering. Samtidig er det klart at hensikten med forslaget er å unngå tvangsgifte. Nettopp fordi de foreslåtte bestemmelsene i utgangspunktet rammer mange som ikke omfattes av tiltakets formål, men samtidig har en skjønnspreget unntaksbestemmelse ("særlige grunner"), er det grunn til å påpeke behovet for en vurdering av forholdet til diskrimineringsforbudet.

En slik vurdering må også inkludere risikoen for at reglene anvendes på en måte som innebærer reell/*de facto* diskriminering. Dersom man utformer et regelverk som i realiteten vil gjøre det lettere å komme inn under unntaksregelen for frivillig inngåtte ekteskap mellom personer med en vestlig etnisk bakgrunn, enn mellom frivillig inngåtte ekteskap mellom personer med ikke-vestlig etnisk bakgrunn, vil det være nødvendig med en grundig vurdering av det foreslåtte regelverkets forhold til diskrimineringsforbudet. Både høringsbrevets uklare bruk av begrepet "opprinnelsesland" og flere av de angitte eksemplene i høringsbrevet tydeliggjør behovet for en grundig behandling av diskrimineringsforbudet.

Det fremgår videre av høringsbrevet at det vil kunne bli nødvendig å utarbeide rundskriv og forskrifter for å klargjøre fortolkningen og anvendelsen av unntakets "særlige grunner". Også dette styrker behovet for en grundig vurdering av forslagene opp mot diskrimineringsforbudet - herunder både under henvisning til EMK art. 14, FNs kvinnekonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

3) Generelt om Norges internasjonale forpliktelser

I høringsbrevets kapittel 7 gjennomgås Norges internasjonale forpliktelser til å sikre retten til å inngå ekteskap, og hindre tvangsekteskap. Både FNs menneskerettighetserklæring, FN-konvensjonen om samtykke til ekteskap, Kvinnekonvensjonen, Barnekonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er nevnt i denne forbindelse.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 23 og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter art. 10 er imidlertid ikke berørt i notatet. Begge disse konvensjonene er en del av norsk lov, og berører direkte både retten til å inngå ekteskap og Norges forpliktelse til å hindre tvangsekteskap.

Det bør i det videre arbeidet med utformingen av lovgivning for å forhindre tvangsekteskap tas inn referanser til Norges forpliktelser i henhold til de to ovennevnte konvensjonene. Dette blant annet for å synliggjøre at norsk lovgivning også i dag fullt ut verner retten til frivillig å inngå ekteskap, og at dette gjelder både for kvinner og menn.

Utenriksdepartementet vil også bemerke at man stiller seg tvilende til høringsbrevets påstand om at det etter EMK art. 8 "i alle fall er en grunnforutsetning at det i praksis ikke finnes alternative bosettingsmuligheter for en familie som enhet." Dette synes å være en svært streng tolkning, som ikke er helt i overensstemmelse med det som ellers sies om Den europeiske menneskerettsdomstols tolkning av art. 8.

4) Avslutning

I høringsbrevet vises det (side 24) til at et tilknytningskrav "lett vil kunne omgås" dersom det anses som tilstrekkelig at herboende er registrert med norsk adresse i Folkeregisteret i perioden 18-21 år. Det antydes i dette avsnittet mulig behov for at personer legger igjen "spor" for reelt opphold i Norge i denne perioden. Dersom det skal oppstilles krav om at det legges igjen spor i det offentlige systemet i Norge utover folkeregistrert adresse, er dette et vilkår som vil kreve en grundigere vurdering i forhold til retten til privatliv.

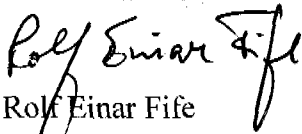
Det vises også til at det i høringsbrevet sies (side 8) at "etterkommere ser i større grad enn førstegenerasjonsinnvandrere ut til å utsette giftermålet" og at "Etterkommere ser altså ut til å gifte seg langt senere enn førstegenerasjonsinnvandrere med samme bakgrunn". Disse tallene synes ikke vurdert i sammenheng med forslagene til tilknytningskrav og aldersgrense.

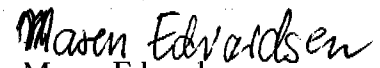
Det skal også kommenteres at sammenlikningen med Danmark ikke er helt treffende. Formålet med de danske reglene på området er, i tillegg til å redusere antall tvangsekteskap, også å begrense nettoinnvandringen og styrke integreringen. Dette er blant annet av konsekvens for forholdsmessighetsvurderingen.

Avslutningsvis vil departementet påpeke at dersom tiltaket skal hindre tvangsekteskap i å bli inngått, er det viktig at regelverket lar seg formidle på en slik måte det virker demotiverende på målgruppen å medvirke til tvangsekteskap. Det foreslåtte regelverkets kompleksitet vil kunne minske regelverkets forebyggende effekt.

Utenriksdepartementet finner på denne bakgrunn ikke å ville rangere de foreslåtte tiltak, da våre merknader generelt retter seg mot alle tre forslag.

Med hilsen


Rolf Einar Fife
ekspedisjonssjef


Maren Edvardsen
seniorkonsulent