



Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 dep
0030 Oslo

Likestillings- og
diskrimineringsombudet

cef@aid.dep.no

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200603652	Dok.nr.: 71
Arkivkode: 571	Dato: 27/11/2006
Avd.: INN/PRE	Saksbeh.: CEF
U.off.:	

Vår ref.
06/1483-3-TRB

Deres ref.

Dato:
24.11.2006

HØRINGSSVAR – BESKYTTELSE MOT TVANGSEKTESKAP. TILTAK FOR Å MOTVIRKE AT UNGE PERSONER SENDES OG HOLDES TILBAKE I OPPRINNELSESlandet FOR Å TVANGSGIFTES

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til departementets høringsbrev av 12.10.2006 vedrørende forslag til tiltak mot tvangsekteskap i ny utlendingslov med frist til å inngi merknader til 23.11.2006.

Likestillings- og diskrimineringsombudet ble etablert 1 januar 2006, og har derfor ikke, i forbindelse med høringssaken om ny utlendingslov, uttalt seg om innføring av et alderskrav på 21 år som vilkår for oppholdstillatelse for familieetablering i Norge.

Det er sentralt i ombudets mandat å være en pådriver for tiltak som kan motvirke vold og tvang. Dette gjelder både vold og tvang som rammer kvinner generelt og minoritetskvinner spesielt. Ombudet vil derfor nedenfor i punkt 3 først kommentere innføringen av et alderskrav på 21 år som vilkår for familieetablering i Norge, og deretter i punkt 4 kommentere de konkrete forslagene som denne høringssaken reiser. Noen av departementets spørsmål i høringsbrevets punkt 1.4 og 1.5 vil også bli adressert i punkt 2 og 3.

2. Generelle kommentarer

Ombudet har vurdert forslaget både ut fra et kjønnslikestillingsperspektiv og ut fra et ikke-diskrimineringsperspektiv.

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil først og fremst få understreke at tvangsekteskap ikke kan aksepteres. Fritt valg av samlivspartner er en menneskerettighet, og å tvinge noen til å inngå ekteskap mot sin vilje er et alvorlig overgrep mot dem som rammes. Tvangsekteskap er straffbart og må bekjempes aktivt. Likestillings- og diskrimineringsombudet er opptatt av at myndighetene legger til rette for en effektiv håndheving av forbudet, noe som etter vår mening, også vil være et viktig effektivt forebyggende virkemiddel.

Det er avgjørende med effektive forebyggingstiltak som rammer all vold og tvang både i parforhold og i andre nære relasjoner. Det foreslåtte tiltaket er innrettet mot å forebygge vold og tvang som berører etablering av parforhold innenfor en bestemt kulturell kontekst, hvor det foreligger noen særtrekk for etablering av ekteskap. Spørsmålet er hvorvidt det foreslåtte tiltaket er egnet som et forebyggende virkemiddel, ettersom det er et tiltak som utelukkende begrenser muligheten til familieetablering i Norge under bestemte forutsetninger. Tiltaket leder ikke nødvendigvis til mindre tvang og vold overfor de partene som ellers hadde fått tillatelse til familieetablering i Norge.

Ombudet vil påpeke at svaret på om staten har oppfylt sine internasjonale forpliktelser til å bekjempe overgrep, som særlig rammer kvinner, beror på om det systematiske forebyggende arbeidet er effektivt innrettet, om tiltakene er basert på kunnskap, og ikke minst om det er satt av tilstrekkelig med økonomiske ressurser til å gjennomføre tiltakene. Ombudets hovedsynspunkt er at vold og tvang som rammer minoritetskvinner spesielt, må forebygges av de samme aktørene som arbeider med vold mot kvinner generelt, dog med de tilpasninger som er nødvendig for at tiltakene skal være treffsikre.

3. Innføring av en 21-års grense for familieetablering i Norge

3.1 Generelt – kravet berører internasjonale konvensjonsforpliktelser

For at tiltak som begrenser enkeltindividers frihet skal være lovlig må det ivareta legitime formål. Det er neppe tvilsomt at formålet, som i dette tilfellet er å forhindre at unge personer tvinges til et samliv de ikke ønsker, er legitimt. Ombudet stiller seg likevel kritisk til om reguleringer i utlendingsregelverket er riktig måte å bekjempe problemet på.

Et 21-års alderskrav for familieetablering som følge av et inngått ekteskap mellom en person bosatt i Norge og en ikke-bosatt vil i stor grad ramme personer med annen nasjonal og/eller etnisk opprinnelse enn norsk. Regelen er også *ment* å ramme visse grupper ettersom tvangsekteskap nærmest

utelukkende anses å være et problem blant den del av befolkningen som har tradisjoner med arrangerte ekteskap, og som statistisk sett "henter" ektefeller fra opprinnelseslandet.

Vilkåret for familieetablering utgjør derfor et inngrep ("interference") i konvensjonsfestede rettigheter, f.eks. retten til familieliv. Likestillings- og diskrimineringsombudet vil i denne sammenheng understreke at vi ikke tar stilling til hvorvidt en 21-årsgrense alene, eller kombinert med et tilknytningskrav rettslig sett vil være i strid med for eksempel EMK artikkel 8 eller andre konvensjonsforpliktelser.

Likestillings- og diskrimineringsombudet konstaterer imidlertid at innføring av et 21-års alderskrav indirekte vil innebære ulik behandling på grunn av etnisk og/eller nasjonal opprinnelse. Spørsmålet blir således om tiltaket ut fra formålet likevel er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende overfor de som rammes.

3.2 Er vilkåret egnet til å forebygge tvangsekteskap – effektivitet?

Ombudet mener at et vesentlig spørsmål i denne sammenheng er om 21-års alderskravet vil virke effektivt, og forhindre de tvangsekteskap som ellers ville bli inngått. Sagt på en annen måte, vil enkeltindivider som står i fare for å bli tvunget til å inngå ekteskap bli hjulpet av bestemmelser i utlendingsloven som bestemmer en høyere aldersgrense for familieetablering?

Likestillings- og diskrimineringsombudet er av den oppfatning at man vet for lite om en slik regel vil ha den tilsiktede effekt. Det er imidlertid ikke tvilsomt at tiltaket vil ha innvandringsregulerende effekt. Tall fra Danmark, som riktignok har innført høyere aldersgrense og strengere tilknytningskrav enn departementets forslag, viser dette.

Ombudet vil understreke at en innvandringsregulerende effekt ikke er ensbetydende med at tiltaket forebygger tvangsekteskap. De problemer som departementet peker på i sammenheng med henteekteskap generelt, bør ikke få betydning når man skal vurdere tiltak for å hindre at personer giftes bort mot sin vilje. Selv om det antagelig ikke er mulig å gi klare definisjoner av frivillighet og tvang i denne sammenheng, er det viktig å skille frivillige ekteskap og tvangsekteskap fra hverandre når inngripende tiltak iverksettes.

I denne forbindelse vil ombudet påpeke at innvandringsregulering for eksempel ut fra integreringshensyn anses som legitimt sett fra et menneskerettsperspektiv. Ombudets poeng i denne sammenhengen er at dersom man vil begrense familieinnvandring, bør dette ikke blandes sammen

med formålet om å beskytte det enkelte individ mot å bli tvunget til å inngå ekteskap mot sin vilje.

Det kan likevel anføres, at når antallet såkalte henteekteskap begrenses, vil man også kunne anta at tvangstilfeller vil rammes. Hvis man i tillegg legger til grunn at det er større fare for tvangsgifte når de aktuelle partene er unge, vil det være naturlig å konkludere med at relativt mange tvangstilfeller vil kunne forhindres ved hjelp av en aldersgrense sammenholdt med et tilknytningskrav.

For å kunne trekke denne slutningen forutsettes det imidlertid i stor grad at man legger til grunn at ekteskapene som inngås ufrivillig mellom personer bosatt i Norge og ikke-bosatte personer fra herboendes opprinnelsesland er motivert ut fra *migrasjonshensyn*. Denne typen tvangsekteskap kan antagelig i noen grad forhindres ved å innføre reguleringer som vanskeliggjør familieinnvandring.

Likevel må man ikke glemme at tvangsekteskap i stor grad handler om trangen til å kontrollere unge kvinners seksualitet og ærbarhet og således bevare familiens ære. Når slike hensyn er motivasjonen for å tvinge familiemedlemmer inn i et ufrivillig samliv, er det mindre sannsynlig at et alderskrav i utlendingslovgivningen vil ha den tilsktede effekt. Kjønnss forsker Anja Bredal, ved Senter for kvinne- og kjønnss forskning, mener at tiltak som foreslått i verste fall vil kunne gjøre vondt verre for noen av ofrene for tvangsekteskap. Bredal påpeker for eksempel at et tilknytningskrav kan omgås. For eksempel når en ung kvinne bosatt i Norge tvangsgiftes med en mann fra opprinnelseslandet, vil familien kunne sørge for at den unge kvinnen tilbringer lange ferier i opprinnelseslandet sammen med sin ektefelle. Dersom paret får barn sammen, vil tilknytningskravet raskt være innfridd eller omgått, og kvinnen vil uansett i stor grad være bundet til ekteskapet.

Forutsatt at alderskravet medfører at flere venter med å gifte seg, vil det også kunne medføre at de unge i enda større grad, også i "ventetiden" vil bli utsatt for frihetsbegrensinger, for at ikke foreldrene skal risikere at barna skal motstå deres giftepress. Det er altså ikke gitt at den unge vil få mer styrke til å protestere dersom hun må vente med å gifte seg til hun er noe eldre. Ombudet er skeptisk til å trekke slutninger om at faren for å bli utsatt for slik tvang synker drastisk mellom 18- års og 21-årsalderen. Unge mennesker med de mest kompromissløse foreldrene vil således ikke bli hjulpet av en aldersgrense for familieetablering.

En økt aldersgrense for familieetablering vil altså kunne forhindre en del tvangsekteskap, og kanskje særlig de som er motivert av migrasjon. Spørsmålet er om dette er nok til å iverksette tiltak som i verste fall kan føre til enda verre

overgrep mot andre. Dette aspektet må tas med både når tiltakets egnethet og forholdsmessighet vurderes.

Et annet viktig moment i vurderingen av om tiltaket er egnet og forholdsmessig, er om tiltaket er til hinder for familieetablering der det ikke foreligger tvang. Mange borgere av annen etnisk bakgrunn enn norsk, vil rammes av reglene. Selv om det er vanskelig å si noe om omfanget av problemet med tvangsekteskap, mener ombudet at man må anta at mange transnasjonale ekteskap inngås frivillig, også i relativt ung alder. Ettersom det er vanlig blant visse minoritetsgrupper å "hente" ektefelle fra opprinnelseslandet vil mange mennesker altså oppleve å bli dårligere stilt hva gjelder retten til familieliv enn det etnisk norske personer gjør.

Det at alderkravet settes såpass lavt som til 21 år, ble av utlendingslovutvalget (NOU 2004:20) brukt som argument for at tiltaket ikke er særlig drastisk. Ifølge lovutvalget medfører dette et sterkt redusert potensial for at mange seriøse og frivillige ekteskapsinngåelser rammes.

Ombudet ser verdien av argumentet, men vil påpeke at til grunn for dette ligger det også en forutsetning om at de fleste personer som blir utsatt for tvang er unge personer, og at faren for å bli tvangsgiftet avtar med alderen. Dette er antagelig i noen grad tilfelle, men ombudet er skeptisk til å trekke slutninger om at faren for å bli utsatt for slik tvang synker drastisk mellom 18 og 21-årsalderen.

Mangelen på kunnskap om lovforslaget vil ha den tilsiktede effekt gjør at man bør være varsom med å innføre en slik regel som forskjellsbehandler grupper på grunnlag av nasjonal opprinnelse og etnisitet.

3.3 Finnes det andre og mer effektive tiltak for å forebygge tvangsekteskap?

I en proporsjonalitetsvurdering inngår også et nødvendighetskriterium. I den forbindelse må man se på om det finnes andre effektive og mindre inngripende tiltak for å motvirke problemet.

Som departementet påpeker i sitt høringsbrev er det allerede vedtatt og iverksatt en rekke tiltak for å bekjempe tvangsekteskap.

Likestillings- og diskrimineringsombudet er av den oppfatning at mer systematisk forebyggende arbeid, samt en drastisk forsterking av hjelpeapparatet, kombinert med aktiv bruk av straffebudet mot tvangsekteskap, vil være mer effektivt enn å oppstille nye vilkår for familieetablering i Norge.

Etter ombudets mening må man forankre arbeidet som skal forebygge kontroll av seksualitet, og retten til selv å velge partner, i det ordinære arbeidet som skal forebygge tvang og vold som særlig rammer unge og kvinner. Arbeidet må bli en del av den integrerte virksomheten i barnevernvernet, i skolen, i politiarbeid osv.

Ombudet mener at det må etableres en tiltakskjede som innebærer et tilbud til de som er i risikogruppen. Det offentlige må ha en beredskap som tilbyr de som utsettes for tvang en reell hjelp i forhold til å løse en konkret og vanskelig situasjon. Konfliktnivået er ofte svært høyt i familien og de som utsettes for tvang står ofte overfor trusler om vold fra flere familiemedlemmer. Politi eller barnevern kan ikke løse en slik konflikt alene. Det er derfor viktig å etablere et team som kan følge ungdommene til konfliktene har funnet en løsning. For mange vil en meklingsordning kunne være et alternativ.

Staten har et ansvar for å gi ungdommer som utsettes for slik tvang et reelt og kjent alternativ. Det må for den enkelte ungdom være lett tilgjengelige og kjente tilbud hvor de kan gis mulighet til å finne en positiv løsning på sin vanskelige livssituasjon. For mange er det å bryte med sin familie den eneste alternative muligheter. Innrettingen av tiltakene må derfor rette seg både mot ungdommene og mot deres familie.

På den forebyggende siden bør skolen ha et mer våkent øye for situasjoner hvor det kan være mistanke om tvang. Man må jobbe målrettet for å styrke de unges selvtilitt slik at de tør å si nei. Her er skolen en viktig arena.

Ombudet ber departementet om å utrede forslag til tiltak både med hensyn til forebygging og med en tiltakskjede overfor personene som opplever en situasjon hvor de blir utsatt for tvang. Staten har i dag et særskilt ansvar for å ivareta ungdommenes behov når de utsettes for situasjoner hvor kulturelle, sosiale og økonomiske forhold influerer på familiers valg. Løsningene kan ikke finnes gjennom straffeskjerpelse og forbud alene. Ombudet har tro på ordninger som gir de som utsettes for tvang en reell støtte og på gode forebyggende tiltak. Det svært viktig at ungdommer som velger å motstå giftepress har et meget godt støtteapparat dersom de må bryte med, og i verste fall beskyttes mot sin egen familie. Her er det nødvendig både med praktisk hjelp i form av et nytt sted å bo, økonomisk sikkerhet, eventuelt hemmelig adresse osv, men også et tilbud om behandling for de psykiske skader man utsettes i en slik prosess. Dette apparatet må på plass slik at straffeforfølgning av overgripere ikke setter de involverte i stor fare.

I tillegg bør det fokuseres på et målrettet arbeid overfor de som står bak overgrep og tvang. Effektiv bekjempelse av problemet fordrer systematisk

arbeid. Et vesentlig moment er at det avsettes ressurser nok til å gjennomføre slike tiltak. Herunder forutsettes ressurser til kompetanseheving i det offentlige hjelpeapparat.

Straffebudet mot tvangsekteskap er et svært viktig signal. Men dersom det skal ha en forbyggende effekt er det avgjørende at det ikke blir en sovende bestemmelse. Søndre Buskerud politidistrikt har gode erfaringer med å fokusere på problematikken, ved å ta det på alvor, og gjøre bruk av det regelverket man har på området.

Departementet nevner i høringsbrevet at det allerede i dag er gjennomført tiltak mot tvangsekteskap i utlendingslovgivningen. I tillegg til underholdskravet er det også innført bestemmelser om at oppholdstillatelse kan nektes dersom herboende ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse, eller dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått under tvang. I denne forbindelse er det vedtatt en bestemmelse om at den som har giftet seg i utlandet med en person bosatt i Norge, som hovedregel ikke skal få innvilget oppholdstillatelse før ektefellen er returnert til Norge og har vært til intervju hos utlendingsmyndighetene. Denne bestemmelsen er ikke iverksatt da nødvendige forskrifter er under utarbeidelse. Likestillings- og diskrimineringsombudet ser at denne bestemmelsen ikke nødvendigvis vil fange opp tilfeller hvor herboende ikke tør å melde fra om tvangen overfor myndighetene. Ombudet er likevel av den oppfatning at denne bestemmelsen bør iverksettes og evalueres, før man iverksetter ytterligere reguleringer gjennom utlendingslovgivningen.

4. Tilknytningskravet

Svar på konkrete spørsmål fra departementet

Hvis det innføres et alderskrav på 21 år for oppholdstillatelse for ektefeller/samboere, bør dette kombineres med tiltak for å forhindre at unge personer holdes tilbake i opprinnelseslandet til 21-årskravet er oppfylt?

Som uttrykt ovenfor, er Likestillings- og diskrimineringsombudet bekymret for at 21-årskravet vil kunne medføre utilsiktede konsekvenser. Dette gjelder også dersom man innfører et av de foreslåtte tilknytningskrav.

Dersom alderskravet besluttet innført, er det som departementet påpeker en viss fare for at herboende vil kunne bli holdt tilbake inntil alderskravet er oppfylt, og ektefellen er innvilget oppholdstillatelse.

Ombudet er enig med departementet i at det ville være en svært uheldig konsekvens av 21-årsregelen dersom unge mennesker oppvokst i Norge vil bli holdt tilbake i opprinnelseslandet inntil ektefellen får oppholdstillatelse.

Ombudet ønsker likevel å understreke at det er en fare for at man har undervurdert tvangen dersom man tror man kan komme tvangsekteskap til livs med ved å innføre et tilknytningskrav som skissert i departementets tre alternativer. Som ovenfor nevnt, er det ikke alle ufrivillige ekteskap som er motivert ut fra migrasjonshensyn, men som følge av behov for kontrollere kvinners seksualitet og ærbarhet, samt familiens ære. Dersom dette er familiens motivasjon kan man i ytterste konsekvens risikere at den av ektefellene med tilknytning til Norge vil bli tvunget til å bosette seg i opprinnelseslandet sammen med sin ektefelle på ubestemt tid.

Selv om det skulle ligge migrasjonshensyn til grunn for et tvangstilfelle, er det likevel slik at et tilknytningskrav vil kunne omgås. Departementet påpeker selv at et botidskrav alene vil være vanskelig å kontrollere. Også arbeidstilknytning og studietilknytning vil man formelt kunne legge frem dokumentasjon for, uten at dette innebærer at personen reelt sett bor mesteparten av tiden i Norge. Endelig vil man likevel kunne gifte seg som 18-åring, bli boende i Norge, men likevel være tvunget til å tilbringe mye tid i ektefellens land, til aldergrensen er nådd, som nevnt ovenfor. Herboende vil i tillegg kunne bli utsatt for enda strengere kontroll i Norge, i påvente av at vilkårene for familieetablering blir oppfylt, slik at hun holder seg lojal til sin ektefelle, evt forlovede.

En siste mulighet er at ektefellene blir gjenforent i et annet land, det være seg opprinnelseslandet eller at land som ikke stiller slike vilkår som foreslått, inntil aldergrensen på 26, 27, eller 28 år er nådd.

Likestillings- og diskrimineringsombudet er meget usikker på om en 21-årsgrense for familieetablering, selv med et supplerende tilknytningskrav, vil være et treffsikkert tiltak mot tvangsekteskap.

Et tilknytningskrav vil også ramme alle de som inngår ekteskap helt frivillig, og vil oppleves enda mer inngripende enn 21-årskravet alene.

På bakgrunn av dette vil Likestillings- og diskrimineringsombudet ikke gå inn for et tilknytningskrav selv om 21-årsregelen blir innført. Vi tar derfor heller ikke standpunkt til hvilket av departementets alternativer som vil være å foretrekke, ei heller ved hvilken alder kravene bør opphøre.

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil igjen oppfordre regjeringen til å iverksette regelen om at referansepersonen som hovedregel skal returnere til

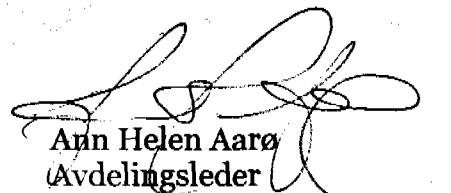
Norge og intervjues før ektefellen innvilges oppholdstillatelse, før mer drastiske tiltak iverksettes.

5. Avslutning

Likestillings- og diskrimineringsombudet oppfordrer regjeringen til å sette i verk andre tiltak, ikke minst i forhold til å bruke økte ressurser på forebyggende tiltak og håndhevingen av straffeloven § 222, kombinert med iverksettelse av effektive beskyttelsestiltak.

Med vennlig hilsen


Beate Gangås
Likestillings- og diskrimineringsombud


Ann Helen Aarø
Avdelingsleder

Saksbehandler. Tone R. Bjellaanes