

Til: Arbeids- og Inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200603652	Dok.nr.: 43
Arkivkode: 571	Dato: 27.11.2006
Avd.: INN-PRE	Saksbeh.: CEF
Dato: 23. november 2006	

cef@aid.dep.no

Høyringsytring frå Kvinnepolitisk utval i Sosialistisk Venstreparti (SV)

Vi viser til høyringsnotatet frå AID med tittel "Beskyttelse mot tvangsekteskap – tiltak for å motvirke at unge personer sendes til og holdes tilbake i opprinnelseslandet for å tvangsgiftes", og oversender herved vår høyringsytring om forslaget.

Vi er samde i AID si bekymring for at unge menneske vert tvungne/pressa til å inngå uønska ekteskap (tvangsekteskap), og meiner det er naudsamt at vi ser på ulike tiltak for å bekjempe dette. Vi meiner likevel at ei 21-års aldersgrense ikkje er vegen å gå, og **vi er derfor i mot å innføre eit alderskrav på 21 år for opphaldsløyve for ektefelle/sambuarar.**

AID skriv i høyringsbrevet at de her kjem med "forslag til ulike alternative tiltak" (AID:1), men i realiteten er her berre eitt forslag (21-årsgrense), med tre ulike alternativ for å motvirke negative konsekvenser av forslaget. Vi vil peike på at AID i sitt høyringsnotat tek utgangspunkt i ein del svært usikre føresetnadar, og i verste fall kan forslaget frå AID gjere situasjonen endå vanskelegare for ungdommar som vert utsette for tvangsekteskap.

Vi registrerer at AID ber om at høyringsytringar vert disponert etter malen som er satt opp i høyringsbrevet. Vi synes denne malen er lite egna, og reagerer på måten høyringsbrevet er utforma. Vi vil likevel prøve å følge malen, og peike på kor vi meiner AID si framlegging her er problematisk.

1.1 AID ber i høyringsbrevet alle høyringsinstanser om å svare på om ein bør kombinere eit alderskrav med tiltak for å forhindre negative konsekvenser av alderskravet, uavhengig av om ein er samd i forslaget eller ikkje. Vi reagerer på denne måten å stille eit ultimatum på, og vil gjenta at vi er i mot alderskravet *uansett*. Vi meiner at AID her snur saksgangen opp-ned – i staden for å kome med gode argument for kvifor ein 21-årsregel vil hjelpe mot tvangsekteskap vert høyringsinstansane avkrevd svar på kva ein bør gjere for å motverke dei negative konsekvensane av ein slik regel. Høyringsbrevet er utforma meir som ei høyring på alternativ for å unngå (nokre av) dei negative konsekvensane av ein 21-årsregel, enn som ei høyring på forslaget om ein 21-årsregel. Ministeren har ved fleire høve peika på at det ikkje er fatta noko vedtak frå AID si side, og at dette er ei heilt open høyring. Det er då vanskeleg å forstå kvifor det vert satt eit slikt ultimatum.

1.2 Vi reagerer igjen på at høyringsinstansane vert bedne om å rangere dei tre forslaga i punkt 9, uavhengig av kva ein meiner om utgangspunktet for dei tre alternativa, nemlig forslaget om 21-årsregelen. Dei tre alternativa er

9.2.1 *Avgrensing av personkrets*

9.2.2 *Unntak for personer over 26-28 år*

9.2.3 *Unntak dersom særlige grunner taler for det*

Vi vil igjen slå fast at vi er i mot forslaget om 21-årsregel, og at vi difor ikkje ønsker å rangere forslaga. Vi vil likevel peike på følgande:

- AID tek utgangspunkt i at alle tvangsekteskap vert inngått med ektefeller frå land utanfor Europa (som ikkje er omfatta av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen), på "bakgrunn av henvendelsene til hjelpeapparatet [...] og erfaringer fra utenriksstasjonene" (AID:3). Dette foreslåtte tiltaket for å bekjempe tvangsekteskap vil dermed ikkje gjelde ekteskap som vert inngått mellom menneske som bur innanfor EØS/EFTA-grensene. Samstundes vert det peika på at ein går ut frå at det er store mørketal når det gjeld tvangsekteskap, og dette vil vel også gjelde tvangsekteskap der begge er busette i Europa. Forslaget vil ikkje ha nokon effekt når det gjeld å bekjempe den typen tvangsekteskap (noko AID sjølv peiker på i høyringsbrevet, side 4).
- AID-ministeren har ved fleire høve peika på at dette er eit foreslått tiltak for å bekjempe tvangsekteskap, og at det ikkje skal vere eit innvandringspolitisk verkty. Vi synes difor det er rart at det vert foreslått å gjere unntak "for å beholde/tiltrekke arbeidskraft til Norge, for eksempel for søkere som har en nærmere angitt faglige kompetanse" (AID:16). Den einaste konsekvensen vi trygt kan slå fast at vi vil sjå om ei 21-årsgrense vert innført er ein nedgang i innvandrarar gjennom familieinnvandring, medan det er heilt usikkert i kva grad dette vil påvirke situasjonen når det gjeld tvangsekteskap.
- Vi reagerer på kravet om "vesentlig tilknytning til Norge", og har vanskeleg for å sjå relevansen når det gjeld tvangsekteskap. Som nevnt har AID ved fleire høve understreka at målet med dette forslaget ikkje er å begrense innvandring til Norge men å bekjempe tvangsekteskap. Vi skjønner at AID her prøver å kompensere for mulege negative konsekvenser av ein 21-årsregel ('dumping' i andre land medan ein ventar på at den "herbuande" fyller 21 år), men dei mulege negative konsekvensane også av alternativa viser det problematiske ved å skulle bruke Utlendingslova for å bekjempe tvangsekteskap. Det er her svært uklart kva som vil vere krava som søkarane skal oppfylle. Kva meinast med "integreringsfremmende arbeid", og korleis skal ein definere om nokon "har gjort ein innsats for å bli integrert" (AID:20). Dersom eksempla AID har utarbeida skal stå som ei norm for korleis dette vil bli behandla om forslaget skulle bli lovfesta, reagerer vi på at AID slår fast at "Aisha", som er fødd og oppvaksen i Noreg, etter å ha budd i Pakistan i tre år (frå ho er 18-21 år) "har mistet tilknytning til Norge og dermed ikke vil anses for å ha vesentlig tilknytning hit lenger" (side 21). At ei jente som er fødd og oppvaksen i 18 år i Noreg, som att på til har sin næraste familie (utanom ektemann) her, mister tilknytning til heimlandet etter å bu tre år i Pakistan er, mildt sagt, svært rart.
- AID slår fast at "Partene i arrangerte ekteskap er ofte svært unge og har begrenset mulighet og evne til å hevde sine egne interesser når disse kommer i konflikt med familiens og slektens ønsker" (AID:3). Samstundes vert det vist til at tal frå SSB viser at etterkommarar av innvandrarar gifter seg seinare enn foreldra, og det er ikkje så mange av dei "svært unge" som er gifte. Vi ser difor ikkje bakgrunnen for denne påstanden frå AID om arrangerte ekteskap, og vil igjen peike på kompleksiteten i spørsmål rundt arrangerte ekteskap og tvangsekteskap. Det er viktig å sjå på kva for press som vert utøvd for å inngå ekteskap, og dette gjeld ikkje berre for dei som er "svært unge". AID slår vidare fast at "det er videre grunn til å anta at antallet ungdom som risikerer tvangsgifte vil øke etter hvert som stadig flere av etterkommerne kommer i gifteklar alder" (AID:9). Det vert ikkje spesifisert kva AID meiner er "gifteklar alder", men sidan det vert vist til at f.eks berre 5 % av ungdom med

pakistansk bakgrunn er gift i ein alder av 21 år så vil vi igjen peike på at det foreslåtte tiltaket ikkje med sikkerhet kan seiast å vere målretta for å bekjempe tvangsekteskap.

- Når det gjeld alternativet om at den "herbuande" må vise at han/ho har studert eller jobba i Noreg dei siste tre åra før opphaldsløyve for ektefelle/sambuar kan innvilgast vil vi berre peike på at arbeidsløysa for ungdom generelt er høgare enn for resten av befolkninga. Når det gjeld førstegenerasjonsinnvandrarar er aktivitetsnivået for dei under 25 år svært lågt, og det er også lågare for etterkommarar av innvandrarar enn for ungdom utan innvandrerbakgrunn (SSB: "Unge innvandrere i arbeid og utdanning: Er innvandrerungdom en marginalisert gruppe" 2006).

1.3 AID ber også om svar på om vi meiner aldersgrensen for når krava skal opphøyre skal setjast til 26, 27 eller 28 år. Vi vil igjen minne om at vi er i mot forslaget om 21-års aldersgrense, og at vi difor ikkje vil ta stilling til dette spørsmålet.

1.4 AID ber om at høyringsinstansane kjem med "forslag og innspill til eventuelle andre tiltak [...] som kan motvirke at noen holdes tilbake i hjemlandet som en konsekvens av et 21-års krav". Vi viser her til punkt 1.1 over.

Når det gjeld forslag til andre målretta tiltak for å motvirke tvangsekteskap vil vi vise til innspel frå SV om dette.

Vi vil òg peike på følgande tiltak, som bør styrkast og jobbast vidare med:

1. Tvangsekteskap er ulovleg, og det er opp til politi og påtalestyresmakter å handheva lova. Det er òg viktig å få ut informasjon om lovverket til samfunnet generelt.

2. Kompetansen på utenrikstjenesten når det gjeld å gjennomføre intervju med personar som skal til Noreg for å inngå ekteskap må aukast, slik at problem knytta til tvang kan avdekkast på eit tidleg stadium.

3. Det er allerede foreslått å innkalle "herbuande" til intervju i Noreg før eit ekteskap med ein "ikkje-herbuande" kan inngåast. Ein har enno ikkje sett resultatet av ein slik praksis, men det er grunn til å tru at dette vil vere eit svært viktig virkemiddel for å unngå tvangsekteskap.

4. IMDI må intensivere sitt informasjonsarbeid i samarbeid med innvandrorganisasjonar, trussamfunn, innvandrarråd o.l for å nå målgruppene med informasjon og opne for dialog om problemet. Introduksjonsprogrammet kan òg vere ein viktig arena. I tillegg må informasjonsarbeid rettast mot unge gjennom fritidsklubbar, helsesentre, kino, skule, bibliotek og andre arenaer der ungdom oppheld seg, og ungdom må informerast om at tvang er straffbart og kor ein kan gå for å få hjelp.

5. Familierådgivning og mekling. Det bør byggast opp eigne meklingsinstansar med særskilt kompetanse på arrangerte ekteskap og tvangsekteskap. Det er viktig at hjelpetiltak tek utgangspunkt i mekling, *der dette er muleg*, og at det jobbast for å få til løysingar der ungdom ikkje føler at separasjon frå familien er einaste utveg. Vi understreker at slike løysingar *aldri* skal ta utgangspunkt i at ungdom skal godta uønska ekteskap.

6. Krisesentre, nødhjelpstelefon og andre krisetiltak må styrkast og samordnast, slik at dei ungdommane som befinn seg i akutt krise kan få hjelp med ein gong.

Enkelte kritiske røyster roper etter meir "handlekraftige tiltak" frå departementet, og det vert ofte sagt at dei nevnte tiltaka ikkje hjelper. Vi vil peike på at hundrevis at ungdommar får hjelp årleg frå det hjelpeapparatet som fins i dag, noko som viser at det nyttar. Det betyr ikkje at vi skal vere nøgde med situasjonen i dag, men vi trur at styrking av desse tiltaka, kombinert med ein reell dialog med ulike instansar i minoritetsmiljø samt innføringa av intervju med

"herbuande" før ekteskap vert inngått eventuelt godkjent vil vere dei viktigaste virkemidla på lang sikt.

1.5 Eventuelle andre merknader/synspunkt

Vi vil igjen påpeike at vi reagerer på utforminga av høyringsbrevet, jamfør punkta ovanfor. I tillegg har vi følgande kommentar:

AID slår i brevet fast at "tvangsekteskap gjerne er økonomisk motivert, og målet er opphold i Norge" (AID:17). Dette er bakgrunnen for forslaget om å innføre 21-årsgrense, og tiltaket vil i realiteten berre kunne hjelpe dei som vert tvungne inn i ekteskap ut frå dette føremålet. Vi meiner at AID her viser lita forståing for kompleksiteten i dette spørsmålet, og er redd for at forslaget, viss det vert gjennomført, vil kunne gjere situasjonen verre for dei som vert ramma av tvangsekteskap ut frå andre føremål enn migrasjon. Tvangsekteskap er ikkje det same som arrangert ekteskap, og dei aller, aller fleste arrangerte ekteskap er basert på friviljug inngåing. Likevel er det ei gråsone mellom kva som er arrangert ekteskap og kva som er tvangsekteskap, og det er ikkje alltid lett å peike på når presset vert for stort og inneber tvang. Arrangert ekteskap har lange tradisjonar i mange land (inkludert Noreg fram til for ikkje så mange tiår sidan), og bakgrunnen for å arrangere ekteskap er, dei fleste stader, å forsterke sosiale nettverk og alliansar mellom familier/slekter. Vi er samd i at *nokon* tvangsekteskap er begrunna i å skaffe opphald i Noreg for ektefellen, men ein kan ikkje hevde at dette gjeld alle. For dei som vert tvungne inn i eit ekteskap der opphaldsløyve til Noreg ikkje er føremålet, vil ei 21-årsgrense ikkje hindre at ekteskapet vert inngått, men derimot heller hindre at den som er tvangsgifta får kome seg attende til Noreg då ein ikkje får ta med ektefellen hit før etter fylte 26, 27 eller 28 år. Ein kan gå ut frå at støtteapparatet i Noreg er betre enn i det som AID kallar "opprinnelseslandet", og "herbuande" vil i dei aller fleste tilfella ha sitt sosiale støttenettverk her i landet. Forslaget kan altså gjere situasjonen verre for dei som vert tvangsgifta. AID peiker (side 4) på at "selvhjelpsgrupper, rådgivningstjenester, krisesentre og meglingsinstanser" er tiltak som vil vere aktuelle i dei tilfella der ekteskapet ikkje er motivert ut frå migrasjonshensyn. Alle desse tiltaka befinn seg i Noreg, og vil dermed ikkje kunne hjelpe dei som vert haldne i eit anna land mot si vilje. Vi synes at forslaget her går langt i å "vaske sine hender" når det gjeld skjebna til dei det gjeld.

Det må ikkje bli slik at ein i eit forsøk på å vise "handlekraft" ender opp med forslag som gjer vondt verre for nokre, og rammar mange vilkårleg. Vi meiner at det kan bli konsekvensen av det foreslåtte 21-årskravet, og meiner difor at AID ikkje bør gå vidare med dette forslaget.

Med helsing,

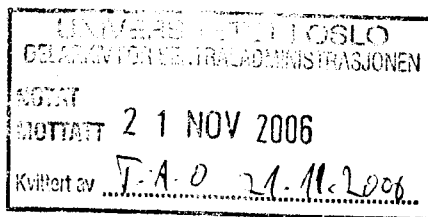
Kvinnepolitisk utval i SV



UNIVERSITETET I OSLO

Forskningsadministrativ avdeling
Postboks 1072

Senter for kvinne- og kjønnsforskning
Postboks 1040 Blindern
0315 Oslo



Besøksadresse: Sognsv. 70, 4.etg

Telefon: 22 85 89 30
Telefaks: 22 85 89 50

Dere referanse 06/13553-3
Oslo, 17.11.2006

Vår referanse:



Høring - beskyttelse mot tvangsekteskap

Senter for kvinne- og kjønnsforskning deler regjeringens ønske om å iverksette effektive og målrettede tiltak mot tvangsekteskap. Senteret mener det er grundig dokumentert at en del foreldre tvinger og presser barna sine til å gifte seg mot sin vilje. At omfanget er ukjent, er ikke overraskende siden dette gjelder et overgrep i nære relasjoner. Den beste måten å avdekke det reelle omfanget vil etter vår mening være å sikre gode hjelpetiltak som gjør det mulig for unge kvinner og menn å si nei til tvangen. Når departementet i sitt høringsnotat henviser til at de ulike hjelpeorganisasjonene får stadig flere henvendelser, ser vi dette som et tegn på at disse organisasjonene har opparbeidet tillit hos de unge, og at flere nå opplever å ha et alternativ til å gå med på uønskede ekteskap. Dette er en gledelig utvikling.

Høringsnotatet tar utgangspunkt i Utlendingslovutvalgets forslag om en 21-årsgrense for familiegjengenforening. Når man nå foreslår ytterligere regler om botid og/eller tilknytning, skal dette imøtekomme innvendinger som kom frem under den generelle høringen om Utlendingsloven. Flere har advart mot at en 21-årsregel vil kunne få uintenderte negative konsekvenser for de unge menneskene man ønsker å hjelpe: Man frykter at de foreldre som utøver tvang vil fortsette å gifte de unge bort tidlig, for så å plassere dem i ektefellens hjemland (som oftest vil være foreldrenes opprinnelsesland) til de og ektefellen har fylt 21 år og kan etablere seg i Norge.

Senter for kvinne- og kjønnsforskning deler denne bekymringen, men ser ikke at de foreslåtte "tilleggsregler" vil løse dette problemet. Tvert imot mener vi at tankegangen bak samtlige forslag er basert på en noe forenklet oppfatning av tvangen. Blant annet undervurderer man det motivet som handler om å kontrollere unge kvinners seksuelle ærbarhet, og ekteskapets betydning for å sikre familiens ære gjennom denne kontrollen. Departementet fremhever at tiltakene særlig vil hjelpe i de tilfeller der ekteskapsmotivet er et ønske om migrasjon og oppholdstillatelse for den utenlandske part. Det som ikke tas i betraktning er at de foreslåtte tiltakene/reglene vil kunne vondt verre i de tilfeller der unge kvinner giftes bort primært fordi foreldrene vil sikre at de ikke blir for "norske" eller på annen måte setter sin og familiens ære på spill.

Det er et grunnleggende problem – når det gjelder tiltakets effektivitet mot tvangsekteskap – at 21-årsregelen ikke begrenser ekteskapsinngåelser, men samlivet mellom ektefellene. Tiltakets effekt er avhengig av en ønsket atferdsendring (utsatt giftermål) hos foreldrene som vi ikke mener dette tiltaket fremmer. Det er etter vår mening svært sannsynlig at de foreldre som er villige til å utøve tvang for å unngå fornorskning og tap av familiens ære og som derfor vil at særlig kvinner gifter seg

Senter for kvinne- og kjønnsforskning
E-post: skk-post@skk.uio.no

tidlig, fortsetter å gifte bort sine døtre når de er 18 (det er særlig kvinner som vil bli "truffet" av 21-årsregelen fordi de gifter seg tidligere enn menn).

Med de foreslåtte regler om tilknytning og botid, vil nok flere satse på at ektefellene skal bo adskilt fram til fylte 21 år, og da blir det ekstra viktig å ha kontroll på en herboende datter i ventetiden så ikke ekteskapet settes i fare. Vi vet at disse familiene utøver sterk kontroll i forhold til jentenes bevegelsesfrihet, fritidsaktiviteter og sosial omgang. Dette gjelder også i tilfeller der jenta går på skole og har jobb. Og ikke minst legges det et sterkt psykisk press på jentene om å innordne seg.

Det er ingen grunn til å tro at denne kontrollen vil minske som følge av en 21-årsregel. Snarere tvert imot vil denne regelen kunne virke som et incentiv til å gifte døtrene tidlig og holde dem under familiens kontroll for å sikre at de *ikke* utvikler den selvstendighet og motstand som forutsettes i høringsnotatet. I mange tilfeller vil kvinnen allerede ha vært gift i 3 år når det blir snakk om at ektefellen skal søke oppholdstillatelse, og vi vet at det er langt vanskeligere å motsette seg dette når man allerede er gift og eventuelt også har barn med mannen.

Senteret vil på dette grunnlaget sterkt advare mot å innføre en 21-årsregel med eller uten tilleggskrav fordi det vil sette flere utsatte kvinner i en enda vanskeligere situasjon. I verste fall vil det føre til at jenter tvinges til å bosette seg over lengre tid i opprinnelseslandet, eller andre land. Dette er ikke hypotetiske scenarier, men et faktisk resultat av lignende regler i Danmark, slik det fremkommer i rapporter fra LOKK som er den danske organisasjon som har jobbet lengst og bredest med tvangsekteskap (Politiken 8.12.05, Dagbladet 31.10.06).
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2006/10/31/481438.html>

Samtidig er vi glade for at regjeringen vil styrke innsatsen mot tvang i arrangerte ekteskap. Her er mye ugjort. Siden Handlingsplanen mot tvangsekteskap i 1998 har vi sett en gradvis opptrapping av arbeidet mot tvangsekteskap, men det er fortsatt langt igjen før denne utsatte gruppen har et fullverdig hjelpetilbud. Særlig etterlyser vi en mer helhetlig satsing i det ordinære statlige hjelpeapparatet. Tiltak mot tvangsekteskap bør etter vår mening forankres i de etater og instanser som har ansvar for vold i nære relasjoner samt vold og overgrep mot barn. Vi trenger særlige hjelpetiltak og kompetansebygging, men dette krever en gjennomgående satsing og ressurstilføring innen barnevern, politi, familievern, sosialtjenesten og andre relevante instanser.

Fremfor alt trengs det en umiddelbar satsing på ulike typer forsterkede boløsninger for unge som har brutt med familien, og særlig de som har behov for tett oppfølging i forhold til psykisk helse. Det må også utvikles et offentlig og kvalitetssikret tilbud til unge som ønsker hjelp til å kommunisere med foreldrene og finne andre løsninger om brudd, under forutsetning av at den unges fysiske sikkerhet ivaretas.

Med vennlig hilsen



Harriet Bjerrum Nielsen
Professor, senterleder