

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200603652	Dok.nr.: 79
Arkivkode: 571	Dato: 27.11.2006
Avd.: INN/PRE	Saksbeh.: CEF
U.off.: Oslo, 23. november 2006	

Deres ref.: 200603652-/CEF

HØRINGSUTTALELSE – BESKYTTELSE MOT TVANGSEKTESKAP – TILTAK FOR Å MOTVIRKE AT UNGE PERSONER SENDES TIL OG HODES TILBAKE I OPPRINNELSESlandet FOR Å TVANGSGIFTES

Vi viser til høringsbrev av 12. oktober 2006.

NOAS støtter regjeringens intensjon om å bekjempe tvangsekteskap, og er enig i at myndighetene er forpliktet til å iverksette tiltak mot det overgrep mot enkeltindivids integritet og ukrenkelighet som tvangsekteskap representerer. NOAS har imidlertid begrenset tillit til at det aktuelle tiltaket vil ha den ønskede effekt og vi finner således ikke grunn til å støtte tiltaket.

Hovedårsaker til at vi vil fraråde innføring av aldersgrense er:

- 1) Tiltaket rammer personer som gifter seg frivillig
- 2) Risiko for at det vil virke mot sin hensikt og forverre situasjonen for enkelte personer
- 3) Tiltaket innebærer en urimelig forskjellsbehandling
- 4) Tiltaket kan virke stigmatiserende

Videre vil vi drøfte alternative tiltak for å bekjempe tvangsekteskap i pkt 5), samt kommentere hvilket tilknytningskrav vi finner mest ønskelig hvis man innfører en 21-års aldersgrense i pkt 6).

1) Frivillig inngåtte ekteskap

NOAS anser innføring av 21-års aldersgrense og tilknytningskrav for familiegjenforening for personer som har giftet seg frivillig som et alvorlig inngrep i deres muligheter til å utøve samliv med sin ektefelle. Det må antas at et slikt tiltak vil ramme et stort antall personer som har giftet seg frivillig. Det må antas at andelen av personene som omfattes av et alders- og tilknytningskrav som faktisk er utsatt for tvangsekteskap er svært liten sammenlignet med andelen personer som omfattes som har giftet seg frivillig. NOAS mener at et slikt inngrep i muligheten til å realisere familieliv i Norge for personer som har giftet seg frivillig ikke er proporsjonalt i forhold til hva man kan forvente å oppnå i forhold til å forhindre tvangsekteskap. Et slikt inngrep må innebære en bevisbyrde for at forslaget vil ha den

ønskede effekt for den gruppen som befinner seg i faresonen for tvangsekteskap, snarere enn en det motsatte. Det er imidlertid ingen dokumentasjon som viser at en aldersgrense vil føre til at det inngås færre tvangsekteskap.

2) Mulige virkninger av innføring av alderskrav og tilknytningskrav for ofre for tvangsekteskap

Utgangspunktet for forslaget om innføring av aldersgrense er slik det framgår av høringsbrevet at personlig modenhet og mer selvstendig posisjon i forhold til familien vil føre til at potensielle ofre for tvangsekteskap vil være bedre i stand til å motsette seg tvangen. Selv om NOAS kan være enig i at det på noen områder vil være forskjell i selvstendigheten til en 18-åring og en 21-åring kan vi ikke anse at det vil ha stor betydning i forhold til et så alvorlig forhold som tvangsekteskap. I den grad familien ønsker å påtvinge en datter eller sønn en bestemt ektefelle mener vi det er tvilsomt at en aldersgrense for familieegjenforening vil forhindre inngåelsen av et slikt ekteskap. Det er kjent at det kan være knyttet sterke interesser til et ønske om å ha kontroll over sitt barns eller søskens ekteskapsinngåelse. En 21-års aldersgrense for familieegjenforening vil kunne utsette samliv etter et tvangsekteskap, men det er tvilsomt at det vil kunne forhindre det. Ekteskapet kan inngås og datteren eller sønnen kan, og høyst sannsynlig vil, forsøkes kontrollert i den perioden en aldersgrense forhindrer et samliv i Norge.

Å handle på tvers av familien ønsker vil ofte være noe av det siste en ungdom ønsker seg, enten man er 18 eller 21 år. NOAS ser en fare for at de som forsøkes kontrollert av familien mht valg av ektefelle, og hvor familien frykter at datter eller sønn vil utvikle for stor selvstendighet og dermed motsette seg tvangsekteskap og/eller samliv med ektefellen, vil sendes til utlandet, hvor vedkommende ikke har et nettverk og hvor det ikke finnes støtteapparat som kan gi hjelp og beskytte for å komme ut av en tvangssituasjon.

Personer som ikke er norske borgere og som del av et tvangsekteskap "dumpes" i hjemlandet vil stå i fare for å miste sin oppholdstillatelse i Norge når oppholdet i utlandet blir av en viss varighet.

Et alderskrav for familieegjenforening vil i slike tilfeller antakelig like gjerne føre til at datter/sønn holdes i utlandet til man kvalifiserer til familieegjenforening som til at familien velger å ikke utøve tvang. Spørsmålet, som vi mener er ubesvart, blir dermed om det aktuelle forslaget totalt sett vil forbedre eller forverre situasjonen for målgruppen.

3) Forbud mot diskriminering

Diskrimineringsloven

I henhold til § 4 i Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (Diskrimineringsloven) av 2005 er

Direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn er forbudt.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlatelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt i første ledd blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlatelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre. Med indirekte diskriminering i arbeidslivet menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlatelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av forhold som nevnt i første ledd.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her.

Det er forbudt å medvirke til brudd på diskrimineringsforbudet i paragrafen her.

Det må antas at innføring av alders og tilknytningskrav for familieforening 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.

Vi kan ikke se at det er sannsynliggjort at tiltaket rent faktisk vil oppnå formålet om å forhindre tvangsekteskap og anser dermed tiltaket som "uforholdsmessig inngripende" i etniske minoriteters mulighet til å utøve sitt familieliv i Norge.

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966

Artikkel 26 i Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) som ble tatt inn i norsk lov gjennom Menneskerettsloven av 1999 innebærer et generelt forbud mot diskriminering:

"Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig."

I henhold til FNs menneskerettskomite er *alder* en kategori som faller under "stilling for øvrig" ("other status" i engelsk versjon). Dette framkommer i komiteens innstilling (pkt 7.4) i saken *Love et al. v. Australia* fra 2003 (pkt. 7).

Spørsmålet blir dermed om den *forskjellsbehandling som gjøres mellom personer over og under 21 år/26-28 år* i forhold til rettigheter til familieforening er rimelig, dvs at det oppfyller et legitimt mål og er proporsjonalt i forhold til måloppnåelse. NOAS kan ikke se at departementet har påvist at forslaget består denne testen da det ikke foreligger dokumentasjon på eller en tilstrekkelig sannsynliggjøring av at tiltaket vil ha den ønskede effekt, nemlig å

forhindre tvangsekteskap. En antakelse eller et håp om at tiltaket vil kunne forhindre slike ekteskap er etter vår mening ikke tilstrekkelig grunnlag for å bryte med diskrimineringsforbudet i Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Artikkel 14 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) som også er del av Menneskerettsloven av 1999, forbyr diskriminering mellom individers muligheter til å få oppfylt sine rettigheter:

"Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status."

Departementet foreslår at borgere som har inngått ekteskap med personer som ikke har oppholdstillatelse i Norge ikke skal ha samme mulighet til å utøve sitt familieliv i Norge som personer som er gift med personer som er borgere /har oppholdstillatelse i Norge. Vi kan ikke se at den begrensning som foreslås i forhold til retten til familieliv jvf artikkel 8 i EMK er rimelig. Jvf. punktet overfor er dette fordi vi ikke kan se at det er tilstrekkelig sannsynliggjort at tiltaket vil ha den ønskede effekt. Tiltaket vil dermed være diskriminerende.

4) Risiko for stigmatisering av innvandrerbefolkningen

Som nevnt overfor har NOAS liten tillitt til at innføring av alders og tilknytningskrav faktisk vil forhindre tvangsekteskap. Imidlertid ser vi en fare for at tiltaket av innvandrere vil oppleves som stigmatiserende. Tiltaket er rettet mot tvangsekteskap, men det vil ramme langt flere personer og spesielt etniske minoriteter (jvf. pkt 3 over) Det er derfor nærliggende å tro at myndighetene med et slikt tiltak vil sende et signal som kan oppfattes som at innvandreres kultur er mindreverdig i forhold til majoritetens kultur. Et slikt signal vil legge hindringer i veien for en nødvendig dialog mellom majoritetssamfunn og etniske minoriteter.

5) Alternative tiltak

Botilbud

I tilfeller hvor det er nødvendig å skille den unge fra familien, for kortere eller lengre tid, er det avgjørende at det finnes tilbud som kan avhjelpe den kritiske situasjonen vedkommende befinner seg i. Tilbudet må både omfatte steder å oppholde seg i en slik periode, samt tilgang på behandling og veiledning. NOAS mener det er viktig at unge i en slik situasjon raskt kan plasseres på et sted hvor de i tillegg til å oppnå fysisk sikkerhet kan få oppfølging av kompetent personell.

Et slikt tilbud finnes ikke i dag. Det er i det minste klart at det ikke finnes et tilstrekkelig tilbud. Det vises til erfaringene fra to straffesaker i Drammen, som hittil er de eneste tilfellene

av strafferettslige prosesser mot utøvere av tvang i slike tilfeller i Norge. Leder for kriminalavsnittet ved Drammen politistasjon, Nina Bjørlo, opplyser i en artikkel i Dagbladet 31.10.2006 at de i begge tilfellene måtte sende de berørte til Sverige fordi det ikke fantes et kompetent hjelpeapparat eller egnede steder å plassere jentene i Norge. Dette viser at det er langt igjen før personer som bryter ut av en tvangssituasjon har tilgang på oppfølging som ligger på et tilfredsstillende nivå.

I saker hvor en person er utsatt for tvang og hvor det er aktuelt å bryte med familien vil et problem kunne være at den rammede føler seg alene og overlatt til seg selv. Det kan derfor være en fordel at unge som har behov for dette tilbudet plasseres sammen med andre som er i samme situasjon. Dette vil kunne være til hjelp i forhold til å føle et fellesskap og til å se at en ikke er den eneste som er utsatt for denne type problemer. I tillegg kan det være nyttig for den enkelte å utveksle tanker og erfaringer med andre i samme situasjon. Det vil selvfølgelig gjøre det enklere og mer effektivt i forhold til oppfølging fra hjelpepersonell dersom personer med de samme problemene er samlet. Det er ønskelig at et botilbud i så stor grad som mulig gir beboerne mulighet til å ha et verdig og selvstendig liv, og at det derfor unngås å gi stedet et rent institusjonspreg i den utstrekning dette er mulig. Boligen må dessuten selvfølgelig være egnet til å gi beboerne en fysisk sikkerhet og til å hindre overgrep.

Et botilbud må suppleres med et behandlings- og oppfølgingstilbud. Personene dette gjelder vil ofte befinne seg i en særlig utsatt situasjon som kan innebære så vel psykiske traumer som fysiske skader. De vil dessuten ofte være stilt overfor meget vanskelige valg i forhold til hva de skal foreta seg videre. Lojalitet overfor familien og en eventuell frykt for represalier må veies opp mot behovet for å komme seg ut av en tvangssituasjon. De har derfor et behov for å få kunnskaper om hvilke rettigheter de har i en slik situasjon og hvilke muligheter de har til å få oppfølging. Enkelte vil ha behov for en mer medisinsk oppfølging gjennom psykologtimer eller gjennom psykiatrien. Dessuten vil de trenge personer de kan samtale med som et ledd i egen bearbeidelse av de vanskelighetene de befinner seg i. Det er viktig at personell som er tilknyttet botilbudet har en bred kompetanse innenfor dette feltet og kjenner de problemstillingene som kan oppstå for en person som er utsatt for tvang i ekteskap slik at de selv kan gi den bistanden som er nødvendig eller formidle kontakt med andre relevante instanser.

Tverrfaglig kompetanse

Problemstillingene rundt tvangsekteskap er komplekse og sammensatte og reiser en rekke spørsmål i forhold til forebyggende tiltak, krisehjelp, juridisk bistand, medisinsk/psykologisk behandling og økonomisk/sosial assistanse med mer. Det er dessuten klart at en effektiv bekjempelse av tvangsekteskapsproblematikken forutsetter en bred og helhetlig innsats. Det er derfor viktig at kunnskapen om de forskjellige sidene ved denne problematikken koordineres slik at problemet kan angripes på en effektiv måte. Dette er ikke minst viktig for å unngå at de berørte personene skal bli kasterboller mellom forskjellige instanser og organisasjoner som kun ser og har kunnskap om "sin" del av problematikken. NOAS mener det derfor er viktig å arbeide for en samordning av de kunnskaper som finnes på området, slik at behandling og tiltak kan bli så effektive som mulig.

UDIs kompetanseteam mot tvangsekteskap har bestått i ca to år og har blitt ledet av direktoratet. Kompetanseteamet har dessuten bestått av representanter fra politiet, Røde Kors og IMDI. Det har hittil ikke vært avsatt egne ressurser til teamets arbeid. Teamet har i sin halvårsrapport av 2.6.2006 foreslått at det bør opprettes en permanent enhet, eksempelvis ved å fristille ett årsverk innen utlendingsfeltet, politiet, barnevernfaglig sektor og sosialfaglig sektor. NOAS mener det er viktig at et slikt kompetanseteam må sikres kontinuitet og tilstrekkelige ressurser dersom de skal være et fungerende organ i forhold til å bekjempe problematikken rundt tvangsekteskap. Vi støtter derfor teamets forslag i den nevnte rapporten. Det er særlig viktig at enhetens medlemmer ikke må basere seg på å gjøre sine oppgaver i tillegg til arbeidet med andre ansvarsområder. Det vil raskt kunne føre til at arbeidet kan bli nedprioritert til fordel for andre viktige oppgaver dersom arbeidssituasjonen for de inkluderte personer eller organer er presset. Det er selvfølgelig også ønskelig at det finnes kontinuitet i forhold til de personene som er involvert i dette arbeidet, noe som lettere vil kunne oppnås dersom det etableres en permanent enhet.

I tillegg til at det sikres tverrfaglig kompetanse er det naturligvis viktig at etater og personer som er i kontakt med disse problemstillingene generelt gjennomgår en kompetanseheving. Dette gjelder alle fra utenriksstasjoner, politi og utlendingsmyndigheter til helsepersonell og personer med sosialfaglig bakgrunn. Det bør derfor legges til rette for at ansatte i relevante etater får kursing og oppfølging for bedre å kunne identifisere tilfeller av tvangsekteskap og iverksette de tiltak som er nødvendige i aktuelle tilfeller.

Oppholdstillatelse etter utlendingsloven etter et ekteskapsbrudd

I dag kan personer som bryter ut av en uholdbar ekteskapssituasjon på grunn av mishandling få oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsforskriften § 37 sjette ledd, selv om de ikke har et selvstendig grunnlag for oppholdet utover ekteskapet. Frykt for å miste sin oppholdstillatelse og for å bli sendt tilbake til sitt hjemland kan føre til at enkelte ikke tar sjansen på å bryte ut av ekteskapet. I forslaget til ny utlendingslov foreslår utlendingslovutvalget at bestemmelsene i utlendingsforskriften § 37 sjette ledd videreføres og tas inn i selve utlendingsloven, jf. forslag til ny § 64 annet ledd bokstav a og b. Bestemmelsene foreslås imidlertid som en "kan-bestemmelse", og ikke en rettighetsbestemmelse. Videre foreslås det at oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag kan gis hvis "søkeren for øvrig vil komme i en særlig vanskelig situasjon dersom tillatelse nektes", jf. forslagens § 64 annet ledd bokstav c.

Å bli utsatt for et tvangsekteskap vil normalt oppfattes som et like alvorlig overgrep som mishandling innenfor ekteskapet. NOAS mener det derfor er naturlig å sidestille disse tilfellene når det gjelder spørsmålet om oppholdstillatelse. Vi mener videre det kan være uheldig å omgjøre regelen til en "kan-bestemmelse". Dette kan endre fokus fra at en i slike tilfeller *skal* gis beskyttelse mot overgrep/tvangsekteskap til at en *kan* få beskyttelse. Vi ser at det kan være gunstig å ha muligheten til å nekte oppholdstillatelse i tilfeller hvor det kan være særlig urimelig å gi tillatelse, men vi kan ikke se at dette vil gjelde så mange tilfeller at det rettferdiggjør et slikt skifte av fokus. Utvalgets uttalelse i NOU 2004:20 på s. 412 om at "*det kan være aktuelt å nekte oppholdstillatelse dersom dette ut fra en helhetsvurdering ikke fremstår som urimelig*" legger etter vårt syn for stor vekt på muligheten til å nekte oppholdstillatelse fremfor å sikre oppholdstillatelse og beskyttelse til de som er utsatt for

overgrep. Det vil være gunstigere om en heller la opp til at regelen skal være en rettighetsbestemmelse med mulighet til å gjøre unntak i særlige tilfeller. I forhold til spørsmålet om tvangsekteskap vil et naturlig unntak være de tilfellene hvor personen som mister oppholdstillatelsen har vært ansvarlig for eller medvirkende til tvangen. I tillegg vil en alltid ha den skranken at en kan nekte oppholdstillatelse dersom det fremstår som klart usannsynlig at tvang eller mishandling har funnet sted.

En slik rettighet vil i tillegg til å gjøre det lettere for unge å bryte ut av tvangsekteskap kunne ha en preventiv effekt overfor de som utøver tvangen ved at personen som utsettes for tvang ikke kan trues til å bli i ekteskapet for å få bli i Norge. Om en innfører en unntaksbestemmelse om at personer som er medvirkende eller ansvarlige for tvangen ikke får oppholdstillatelse kan dette også tenkes å ha en preventiv effekt. Dersom det legges opp til at dette skal være en rettighetsbestemmelse vil det dessuten kunne gi en signaleffekt i forhold til at en tar avstand fra tvangsekteskap og sikrer de som er utsatt for det den hjelp og oppfølging som er nødvendig.

Større fokus på strafferettslig håndhevelse

Det har hittil kun vært to straffesaker etter anmeldelse på grunn av tvangsekteskap. I samtale med Drammen politistasjon har NOAS fått opplyst at disse sakene nok allerede har hatt en effekt. Dersom flere straffesaker blir opprettet vil nok det ha en preventiv effekt i forhold til de som utøver tvangen, samt at det vil gi et signal om at denne type saker blir prioritert. Samtidig er det viktig å ta i betraktning at dette er komplekse og sensitive saker hvor en straffeprosess i mange tilfeller vil være en meget uheldig metode. Anmeldelse, og eventuelt domfellelse bør derfor kun være en siste utvei når andre metoder ikke har virket.

For at flere skal bli dømt for tvangsgifte er det nødvendig at politiet får en større kompetanse på dette området. I tillegg må de unges kunnskaper om hvilke rettigheter de i slike tilfeller har økes, og de må få mulighet til å bli orientert om dette ved rådgivning i forbindelse eller i forkant av en tvangssituasjon. Det er dessuten helt essensielt at oppfølgingen av de som blir utsatt for tvang, både i forhold til sikkerhet og i forhold til tilbud i form av bolig og oppfølging, må sikres og gjøres kjent.

Intervju med henblikk på å avdekke tvangsekteskap

Tvangsekteskap kan motvirkes ved saksbehandlingsmessige tiltak. En måte å gjøre det på er gjennom intervjuing i forbindelse med søknad om familiegjennforening. NOAS mener at god informasjon under intervjuet kombinert med tilbud om oppfølging kan være et godt tiltak for å motvirke tvangsekteskap.

I følge UDI blir referansepersoenen i stor grad intervjuet i henhold til dagens praksis, men når det gjelder hovedpersonen så er det avhengig av kapasiteten ved de ulike norske utenriksstasjonene. For eksempel er det få søkere fra Irak som blir intervjuet på grunn av manglende kapasitet ved den norske ambassaden i Damaskus. For øvrig er det ingen rutine at man under intervjuet gir informasjon om at tvangsekteskap er straffbart i Norge og lignende.

NOAS mener at det er viktig å styrke både kapasiteten og kompetansen til norske utenriksstasjoner slik at søkere fra land hvor tvangsekteskap erfaringsmessig skjer, rutinemessig bli intervjuet. Som hovedregel bør man da gjennomføre et intervju med referansepersonen i Norge og med hovedpersonen ved den nærmeste norske utenriksstasjon. Eksempelvis vil alder på tidspunkt for ekteskapsinngåelse være et viktig moment i en slik kartlegging. Gjennom intervju av begge parter øker man mulighetene til å finne ut om ekteskapet er inngått under tvang. Dessuten bør både referansepersonen i Norge og hovedpersonen i opprinnelseslandet få generell informasjon om lovforbudet mot tvangsekteskap i Norge, og hva slags hjelp eller muligheter man har dersom man ikke ønsker at ekteskapet og familiegjengenforening skal realiseres.

Referansepersonen/hovedpersonen kan for eksempel signalisere at hun eller han ikke ønsker en innvilgelse av søknaden om familiegjengenforening. Dette må være et tilstrekkelig grunnlag for å avslå søknaden. Utlendingsmyndighetene bør imidlertid sørge for at avslaget begrunnes på en måte som ikke setter referansepersonens/hovedpersonens sikkerhet i fare, spesielt dersom man selv ber om det.

Referansepersonen bør også informeres om oppfølgingen man kan få dersom en ønsker å bryte med familien eller anmelde forholdet. Det bør alltid være et godt beredskap for slike tilfeller slik at personen det gjelder kan få rask og effektiv hjelp.

NOAS mener at god informasjon under intervjuet kombinert med tilbud om oppfølging kan motvirke tvangsekteskap. Dessuten kan uforutsigbarheten rundt innvilgelse av familiegjengenforeningssøknader i tilfeller hvor utlendingsmyndighetene mistenker tvangsekteskap selv om de andre formelle kravene er oppfylte ha en forebyggende effekt på foreldre som tvinger sine barn til henteekteskap.

Holdningsarbeid

For å kunne oppnå resultater på en effektiv måte, må man på forhånd identifisere målgruppen, bl.a. både potensielle overgripere og ofre, og lære mest mulig om dem. Budskapene må formuleres på en måte som ikke virker stigmatiserende og nedverdiggende, men som kan forventes å ha en god påvirkningseffekt. I dette tilfellet bør informasjonen gjøres tilgjengelig også på andre aktuelle språk enn norsk, og formidles via kanaler eller på arenaer som gjør det lettere å nå frem til målgruppen. Myndighetene bør prioritere å støtte prosjekter som blir initiert eller drevet av innvandrersorganisasjoner, inkludert menigheter, som ønsker å bekjempe tvangsekteskapstradisjoner. Disse kan ofte ha bedre forutseninger til å nå frem med sitt budskap til en del av målgruppen.

Informasjonen til ungdommer i målgruppen kan formidles også via andre kanaler og på andre arenaer. Utdanningsinstitusjonene, både statlige og private, er utvilsomt blant de viktigste. Her kan ungdomsorganisasjoner med innvandrerbakgrunn gjøre en viktig innsats, og det er viktig at de støttes fra myndighetene. Myndighetene bør også støtte målrettede kampanjer i sesonger der mange reiser på ferie til hjemlandet.

6) Alternative tilknytningsforslag

Departementet har bedt høringsinstansene om å ta stilling til hvilket av de tre foreslåtte tilknytningsforslagene i punkt 9 som foretrekkes. NOAS går som nevnt imot innføringen av et 21-årskrav. Vi vil likevel behandle dette spørsmålet som en subsidiær vurdering.

NOAS ser som de viktigste målene med å innføre et tilknytningskrav at unge mennesker i størst mulig grad skal være i stand til å uttrykke sin egen vilje når det gjelder valg av ektefelle, og at de blir tilstrekkelig selvstendiggjort til å kunne motsette seg tvang. Samtidig må effekten en kan oppnå ved å innføre tilknytningskriterier balanseres opp mot de ulempene en utilsiktet påfører personer som ønsker å etablere familie i Norge.

Vi mener et sentralt poeng i forhold til å motvirke tvang i slike tilfeller er å hindre såkalt "dumping" i hjemlandet. Det er derfor viktig at kriteriene i størst mulig grad reflekterer dette hensynet og er egnet til å motvirke denne type handlinger. NOAS ser at alle de tre forslagene på forskjellig måte kan ha en effekt i forhold til dette spørsmålet. Vi mener det er momenter ved både forslag 1 og 2 som kan vanskeliggjøre dumping og vi vil komme tilbake til vurderingen av disse nedenfor.

Vi vil innledningsvis påpeke at vi mener forslag 3 er det klart svakeste av alternativene. Det vil for det første ramme herboende som ikke har vært i Norge i mange år uforholdsmessig hardt i forhold til de andre forslagene uten at vi kan se at effekten som oppnås nødvendigvis er større. Det er etter vårt syn ikke mulig å konkludere med at tvangsekteskap er et større problem i de tilfellene der førstegenerasjonsinnvandringen har skjedd i løpet av de siste 5-8 årene enn i tilfeller hvor familien har vært etablert i Norge i lengre tid. Mange av førstegenerasjonsinnvandrerne som har kommet til Norge i aldersgruppen 13 år og oppover, som da ikke vil ha tilstrekkelig tilknytning ved fylte 21 år, vil være personer som kommer alene og som ikke har familie her fra før. Det kan eksempelvis være personer som har søkt asyl eller har fått arbeidstillatelse. I disse tilfellene må det antas at det sjeldnere vil være et problem at familien presser på for å få inngått ekteskap da personen ofte ikke vil ha familie i Norge, og i mange tilfeller ikke vil ha kontakt med sin familie overhodet.

I tillegg til dette vil forslaget som det er presentert kunne føre til forskjellsbehandling da svært mye av vurderingen vil være skjønnsmessige. Vurderingstemaer som går på partenens sosiale og familiære tilknytning til Norge opp mot søkerens hjemland, partenens ferdigheter i norsk og betydningen av forskjellige typer av opphold i utlandet må nødvendigvis bli utpreget skjønnsmessige. Selv om en søker å få koordinert praksisen så godt som mulig vil det være meget vanskelig å sikre seg mot at like tilfeller behandles ulikt på grunn av tolkingsforskjeller eller forskjellig utøvelse av skjønn. I tillegg vil et slikt forslag innebære svært lite forutsigbarhet for både søkere og håndhevere. Det vil derfor i mange tilfeller være umulig å vite om en kan forvente å få innvilget søknaden, noe som må anses som uheldig. Det er dessuten klare ressursmessige og økonomiske hensyn som taler mot forslag 3

Når det gjelder forslag 1 og 2 vil begge kunne motvirke dumping, og til en viss grad styrke unge menneskers mulighet til å motsette seg forsøk på tvang. I forhold til spørsmålet om dumping vil forslag 2 nok ha den største effekten i og med at herboende må kunne vise til et

studie eller et arbeidsforhold i Norge før familiegjennforeningstillatelse gis. Samtidig vil dette forslaget være vanskeligst å oppfylle, og det vil ramme personer utenfor målgruppen hardere enn forslag 1 da det vil være mange som ikke studerer eller jobber i Norge i perioden mellom 18 og 21 år.

Det må videre påpekes at det vil være fullt mulig å omgå hensynene bak forslaget for de personene eller familiene som er bestemt på å gjennomføre tvang. Det vil for eksempel være mulig å plassere den aktuelle i en familiebedrift under full kontroll i tre år og på den måten unngå all selvstendigjøring og samtidig oppfylle kriteriene. I ytterste konsekvens vil det også være mulig å gjennomføre dette uten at personen engang er i Norge ved at det produseres arbeidsavtaler, lønsslipper og lignende som er fiktive. Dette vil imidlertid være klart vanskeligere å gjennomføre enn under forslag 1.

Det må videre antas at forslag 2 nok vil ha den største totale integreringsmessige effekten av de to forslagene. Som nevnt vil det imidlertid måtte stilles spørsmål ved om effekten vil oppnås i de mest alvorlige tilfellene fordi muligheten for å omgå hensynene er betydelige.

En mulig ulempe ved forslag 2 er at den vil kunne være vanskeligere å håndheve enn forslag 1. Kriteriet om gjennomført arbeid eller studier kan reise tolkningsspørsmål i forhold til tilfeller hvor det ikke dreier seg om heltidsarbeid, hvor personen er delvis ufør, har vært syk eller har tatt utdanning som er i en mellomstilling mellom videregående skole og høyskole/universitet.

Forslag 1 vil føre til færrest tilfeller av at personer utenfor målgruppen urettmessig rammes. Samtidig vil forslaget innebære den største muligheten for at unge blir dumpet i hjemlandet fordi det slik forslaget er utformet vil være vanskeligere å ha kontroll på at kriteriene er oppfylt. Det vil være vanskelig å bevise at den aktuelle personen har vært ute av Norge de siste tre årene dersom det er mistanke om dette, og det vil kunne medføre bruk av store ressurser om en skulle gjennomføre undersøkelser som vil bringe dette på det rene. Om en skulle kreve sikker dokumentasjon og forsikre seg fullstendig mot misbruk ville det innebære en tilnærmet meldeplikt i tre år forut for familiegjennforeningssøknaden, noe som selvfølgelig er helt uaktuelt.

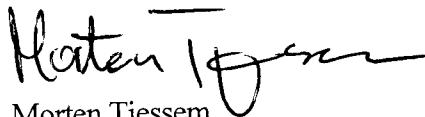
Det kan likevel tenkes at det kan finnes andre måter å motvirke misbruk av dette kriteriet på. Om en person har vært i Norge i de siste tre årene vil det være svært få tilfeller hvor dette ikke lar seg i det minste sannsynliggjøre. Det er i slike tilfeller nødvendig at sannsynliggjøringen inkluderer personer utenfor familien fordi muligheten for misbruk ellers ikke vil være særlig forminsket. Selv om den unge ikke oppfyller kriteriene i forslag 1 vil en tilnærmet alltid ha en forbindelse til det offentlige eller til andre som kan bekrefte et opphold. Det vil eksempelvis kunne være helsevesen, trygdevesen eller skoler som ikke inkluderes i forslag 2. Også privatpersoner vil kunne bidra til en sannsynliggjøring eller en bekreftelse på at herboende faktisk har oppholdt seg i Norge.

En klar fordel ved forslag 1 er altså at færre personer som klart ikke er i målgruppen vil bli urettmessig rammet. Da NOAS anser at mulighetene for å oppnå en gevinst i forhold til

tvangsekteskap er meget usikker med de foreslåtte tilknytningsalternativene, i hvert fall i forhold til de mest alvorlige tilfellene, mener vi dette er et viktig poeng. Vi ber derfor departementet vurdere, og eventuelt utrede om det finnes muligheter for å innføre et tilknytningskriterium til forslag 1 om at det må sannsynliggjøres at herboende faktisk har oppholdt seg i Norge i de siste tre år. Dette kriteriet må selvfølgelig ikke være så vanskelig å oppfylle at det vil skape uforholdsmessige vanskeligheter for de som skal søke om en tillatelse.

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**



Morten Tjessem
generalsekretær