

Ressurssenter for pakistanske barn

Postboks 4765 Sofienberg, 0506 Oslo
Tlf.: 92402496 / 22197053

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200603652	Dok.nr.: 87
Arkivkode: S71	Dato: 27.11.06
Ans.: INN PRE	Saksbeh.: CE R

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep, 0030 Oslo

Oslo, 23. november 2006

Høringsuttalelse – beskyttelse mot tvangsekteskap

Innledningsvis deler vi departementets bekymring om tvangsekteskap og vil støtte forbyggende tiltak for å hindre fortsettelsen av dette. Tvangsekteskap kan ikke aksepteres. Det er et meget alvorlig overgrep mot dem som rammes og må bekjempes aktivt. Vi er i sterk tvil om de foreslåtte tiltakene er egnet til å forebygge tvangsekteskap. Statistikken og departementets "løse argumenter" er ikke overbevisende.

Tvangsekteskap har begrenset omfang, men en ny lov vil ramme hele den norske befolkningen i den aktuelle aldersgruppen. Lovforslaget anser vi som lite treffende og som et inngrep i respekten for familie- og privatliv, jmf. Menneskerettighetskonvensjonen av 4. november 1950 artikkel 8.

Valget av en livspartner er en høyest privat sak. Begrensning på enkeltindividets frihet ved å legge diskriminerende lovreguleringer på partners alder, utdanning, språklige ferdigheter, etnisitet og/eller tilknytning til Norge, vil åpenbart komme i konflikt med menneskerettigheter og retten til vern mot diskriminering.

Høringsbrevet har til hensikt å hindre tvangsekteskapet gjennom å foreta endringer i gjeldene utlendingslov, men samtidig blander departementet - i sin begrunnelse - innvandringsregulerende tiltak og integreringspolitikk. Departementet trekker frem på side 6 i høringsnotatet følgende forklaring for forslaget: "*Utlendingsloven vil først og fremst være et effektivt virkemiddel i de tilfeller hvor hensikten med ekteskapet er" å skaffe ektefellen oppholdstillatelse i Norge" og "for eksempel ønsker å få en oppofrende svigerdatter fra opprinnelseslandet til å hjelpe til i husholdningen i Norge".*

Ettersom departementet ikke kan verifisere slike påstander gjennom forskning eller statistisk materiale, tyder dette på at departementet opprettholder et svært stigmatiserende og generaliserende syn på blant annet kvinner fra ikke-vestlige land. Slike formuleringer bidrar til å fremme et negativt bilde av innvandrerkvinner som undertrykte individer og som offer for sine tradisjoner. Vi mener det er særskilt negativt med slike formuleringer i statlige dokumenter. Etter vårt syn baserer lovforslaget seg i høy grad på fordommer og vrangforestillinger om innvandrere fra ikke-vestlige land,

hvor innvandrere fremstilles som kalkulerende og potensielle voldsutøvere overfor sine barn.

1. Tvangsekteskap avtar i generasjonsperspektiv

Det viser seg at tvangsekteskapets pådrivere hovedsaklig har vært førstegenerasjons innvandrere. Slekten i hjemlandet utøver omfattende press på dem for å komme til Norge i familiegjennforening. Mange ungdommer er blitt "ofret". Det er også et faktum at de aller fleste arrangerte ekteskap har fungert og fungerer optimalt.

- **Førstegenerasjonen** har vært minst integrert i Norge og har hatt sterk lojalitet til slekten i sitt i hjemland. Denne gruppen har vært pådrivere bak tvangsekteskap.
- **Annengenerasjonen** har fått svekket kontakt og lojalitet til sitt opprinnelsesland og familien der. Tvangsekteskapet som en "hjelpetjeneste" til familien i hjemlandet vil dermed være minimalisert.
- **Tredjengenerasjonen**, som hovedsaklig er født og oppvokst i Norge, har fått et fjernt forhold til familien i opprinnelseslandet. Kontakt og lojalitet er observert kraftig svekket sammenlignet med deres fedre/forfedre. Dette er et optimistisk trekk ved generasjonsskiftet som eliminerer faren for og omfanget av tvangsekteskap. Her vises det til generasjonsskifteeffekten i England. Giftemålene inngås på tvers av religiøse, etniske og kulturelle grenser minoritetene i mellom, noe som er nokså ukjent i Norge.

Sett i lys av generasjonsskifte og integreringsprosessen, svekket kontakt og lojalitet til foreldrenes hjemland og hjelpe- og forebyggende tiltak, vil vi fraråde drastiske tiltak som griper inn i ungdommens privat- og familieliv. Dette kan virke stigmatiserende og i verste fall kan det svekke deres lojalitet til Norge. Lojaliteten bør være et sentralt og bærende element i utvikling av et fremtidig flerkulturelt samfunn.

2. Skrekkhistorier

I et 20-års perspektiv finnes det utallige skrekkhistorier i innvandrer miljøer som i høy grad har virket preventivt. Miljøene er gjennomskjulte. Mange tvangsekteskap er oppløst med de konsekvenser dette innebærer. De "gode hjelperne" (foreldre) er påført alvorlige nederlag; bl.a har mange foreldre mistet kontakten med sine barn og omfattende familiekonflikter har sett dagens lys. Dette kan oppsummeres slik:

- Flere fedre har flyttet ut av familieboligen. Disse fedrene fikk ikke gjennomført tvangsekteskapsprosjekt, familien slo ring rundt jentene. Fedrene lever i "skammekroken"
- Jenter som er tvangsgiftet med sine fettere i Pakistan, rømmer fra familien og lever lykkelig med ny identitet. Flere fedre blir som følge av dette utstøtt fra sin familie ("deres skyld") og får store personlige problemer.
- Ektefellene til tvangsgiftede jenter er blitt pågrepet og utvist fra Norge. Store familiefeider i Norge og Pakistan.
- Norsk gutt tvangsgiftet med en pakistansk slektning. Han, som referanseperson i Norge, åpnet seg for politiet. Ektefellen fikk avslag. Til gjengjeld ble guttens far grovt mishandlet i Pakistan og saken er politianmeldt.

- Innstramning i den danske og nederlandske utlendingsloven har virket avskrekkende og skapt debatt og større fokus i miljøene.

Skrekk historier er referanser med utrolig preventiv virkning. Økt omfang av effektive hjelpetiltak for tvangsofre er med på å markere samfunnsholding og samtidig svekke foreldrenes autoritet.

3. Stigmatisering og illojalitet/danske tilstander

Inkludering, likestilling og respekt for individets privat- og familieliv er sentrale elementer i en vellykket integrering og sameksistens. Karikaturtegningene av profeten Mohammad har gitt oss verdifulle observasjoner og erfaringer hva angår forskjellen på muslimers lojalitet til hhv. det danske og det norske samfunnet. Etter vår oppfatning har danske muslimer åpenbart provosert sitt eget samfunn og bidratt til å hisse opp muslimer verden over, derimot mener vi at norske muslimer har vist lojalitet og ansvarlighet overfor sitt land. Danske muslimer/innvandrere gir uttrykk for at "vi føler oss undertrykket og stigmatisert etter innstramninger i utlendingsloven, og dette svekker vår lojalitet til det danske samfunnet."

Ekstremistiske muslimske organisasjoner (inkludert Al-Qadia-nettverket) følger nøye med hvordan muslimer blir behandlet i vesten. Enhver lov eller tiltak som oppleves som "overtramp" kan gi grobunn for vekst av illojale samfunnsborgere.

"Dyktige innvandrere styrer unna Danmark," slår Tina Vold i Dansk Arbeidsgiverforening fast. Dette skyldes hovedsakelig det danske samfunnets behandling av minoritetsbefolkningen. Beregnede kostnader av dårlig integrering i Danmark er mellom 30 til 50 milliarder kroner pr. år. Instituttet for menneskerettigheter i Danmark mener at landets strenge innvandringsregler er en krenkelse av menneskerettighetene.

Selv om den norske staten er berettiget til å lovfeste reguleringer for å motvirke tvangsekteskap, kan ikke lovgiveren samtidig vedta hvordan dette skal oppleves av målgruppen. Norge bør unngå "danske tilstander".

4. Vilkår - under 21-års aldersgrense (risikogruppen)

Primært støtter vi ikke departementets forslag om 21-års aldersgrense for familiegjenforening. Vi foreslår andre virkemidler og forebyggende tiltak, kombinert med en del nye vilkår i utlendingsloven.

Vi støtter heller ikke 3 års botidskrav. Vi foreslår 1 års botidskrav i Norge etter fylte 19 år. Se kommentarer i pkt. 5.

Subsidiært støtter vi 21-års alderskrav og 2 års botidskrav, under flg. forutsetning:

- Aldersvilkårene oppheves ved fylt 23 år
- Opphold i EØS/EU-området i utdanningsøyemed regnes som opphold i Norge
- Gjennomført utdanning som tilsvarer videregående skole, uten bestått-krav

Vi ser det som viktig at ungdom får uforstyrret mulighet til å fullføre utdanning, for å sikre en lettere og tryggere tilgang til arbeidslivet.

Norge er et mulighetenes land. Vi ser det som uheldig at 123 av 822 jenter under 19 år har inngått ekteskap i 2005. Ingen vet eksakt hvor mange av dem som er tvangsgiftet, men det tyder åpenbart på at de har avbrutt sin utdanning for å stifte familie. I de fleste

tilfellene har antagelig foreldrene påvirket deres valg og prioritering. I følge statistikken har det stor flertallet - 552 av 822 jenter stiftet familie etter fylt 21 år.

Danmark innførte i 2001 et 24-årskrav. Landsorganisationen af kvindekrisecentre (LOKK) i Danmark, opplyser at:

"Alderskravet har gjort det vanskeligere å hjelpe de personer som blir utsatt for tvangsekteskap. I Danmark har man sett at alderskravet har fått sosiale og økonomiske konsekvenser for unge personer. Dette viser seg ved at familiene tvinger sine barn til å flytte til naboland uten alderskrav. I tillegg blir mange dumpet i hjemlandet. For disse er det vanskelig å kontakte hjelpeapparatet i Danmark. Videre viser det seg at 24-årskravet ikke har betydd at innvandrersforeldre har endret holdning til tvangsekteskap. Erfaringene fra Danmark viser at 24-årskravet hovedsakelig har en innvandringsregulerende virkning."

Det er nokså merkelig og betenkelig at man i høringen kun viser til praksis i Danmark, men ikke til svensk praksis, hvor et alderskrav ikke er innført. I Sverige er det blant annet lagt vekt på en systematisk oppbygning av hjelpeapparatet rundt unge personer utsatt for tvang. Svenske myndigheter har satt inn betydelige ressurser for å øke kompetansenivået i offentlig sektor for å følge opp tvangsofre.

Det er viktig å iverksette ytterligere tiltak for å hindre referansens bosetting i utlandet etter å ha inngått ekteskap med en utenlands statsborger. Underholdskravet vil påtvinge opphold i Norge, men dette tiltak alene er ikke nok til å sikre lengre opphold i Norge. For de flestes vedkommende er det ikke enkelt å oppfylle underholdskravet. Det krever målrettet yrkesmessig utdanning og arbeidslivspraksis.

Vi forstår departementets bekymring om at personer under 21 år tilbakeholdes i opprinnelseslandet til 21-årskravet er oppfylt. Tatt i betraktning en giftemålsalder på 18 år, kombinert med våre underholds-, oppholds- og utdanningskrav, ser vi ikke behov for ytterligere tiltak.

Vi foreslår følgende tiltak/endringer dersom ekteskapet er inngått under 21-års alder med en utenlandsk statsborger bosatt i utlandet.

Nye tiltak:

1. Førstegangs oppholdstillatelse gis kun for 6 måneder. Ved fornyelses tidspunkt møter referansen opp personlig for å bekrefte at vilkår for fornyelsen er tilstedet.
2. Politiet i Norge innkaller referansen (obligatorisk) etter 6 måneder til en utvidet kartleggingssamtale. Vi regner med at på dette tidspunkt har referansen fått 4/5 måneders erfaring i fungering av ekteskapet. Referansen, referansens familie og myndighetene har større grunnlag for å vurdere fornyelse av opphold. Her vil man sannsynligvis kunne fange opp mye.
3. Dersom ekteskapet er inngått med en utenlandsk borger i utlandet plikter referansen innen 3 måneder å melde det til den norske Ambassaden i vedkommende land. Ambassaden følger opp saken med en kartleggende samtale med referansen samt å gi informasjon om rettigheter og muligheter.

4. Utenriksstasjonen og politiet må kunne henge opp "bekymringslappen" på saker dersom mistanken om tvang er tilstedet.
5. Utenriksstasjonen utvikler systemer for registrering og obligatorisk kartlegging gjennom samtaler med referansen hvorvidt ekteskapet er inngått med tvang. Ambassader med stor pågang av slike søknader f.eks Pakistan, Marokko og Tyrkia må få styrket, kvalifisert og øremerket bemanning på dette formålet. Ordningen kan gjøres gjeldende for utvalgte utenriksstasjoner.
6. Det ansettes person/personer med sosialfaglig bakgrunn fortrinnsvis hos UDI, Oslo og Romerike politikammer (Oslo Lufthavn Gardermoen) med særskilt ansvar for oppfølging av bekymringssaker og hjelp til tvangsekteskapsofre.
7. Saksbehandlingstiden ved eventuelt ekteskapsbrudd etterfulgt av utvisningsvedtak må være prioritert for å hindre press på referansen.
8. UDI/politiet, i samarbeid med videregående skoler, gir råd og tips til ungdommer for å unngå tvangsekteskap.
9. **Forslag om forskriftsendringer**
 - (a) *Referansen har:*
 - gjennomført utdanning - tilsvarende videregående skole (med visse unntak), se pkt. 4a.
 - bodd sammenhengende 1 år i Norge etter fylte 19 år. Opphold i EØS/EU-området i utdanningsøyemed regnes som opphold i Norge.
 - tilmeldt ekteskapet til den norske utenriksstasjonen i vedkommende stat innen 3 måneder fra inngåelsestidspunktet, samt følger opp ambassadens råd.
 - (b) Unntak for søker som bor i utlandet:
 - når søker har fått utdanningsplass på høyskole/universitet i Norge
 - når søker eller referansen av medisinske eller sterke sosiale grunner har behov for tilsyn og pleie
 - dersom det er barn i ekteskapet

Unntak omfatter ikke underholdskrav

Vilkårene kan også gjøres gjeldende for herboende under 23 år

Utdanningsopphold i EU-området og botidskrav

Det gjøres oppmerksom på at et stadig økende antall ungdommer med etnisk bakgrunn velger å ta høyere utdanning i EU/EØS-landene etter fullført videregående skole i Norge. For tiden er det over 200 studenter med etnisk bakgrunn under høyere utdanning i EU-landene. Vi ser det som naturlig at et slikt opphold i utdanningsøyemed tilgodesees i beregning av botidskravet.

Vi fraråder sterkt at det frie forvaltningsskjønnets gis for stort spillerom..

Vilkårene oppheves etter fylte 26, 27 eller 28 år

Vi er uenige i departementets forslag om opphevelse av aldersvilkår når referansen fyller 26, 27 eller 28 år. Tatt i betraktning høyere utdanning og referansens styrkede stilling som voksenperson foreslår vi opphevet vilkårene etter fylt 23 år.

Det er vanskelig å se en logisk sammenheng når departementet fremhever beskrevet alder som modenetskriterier og mener at 26, 27, eller 28 års alder vil hindre tvangsekteskap. Dette ser vi som en grov undervurdering og diskriminering av unge personer med minoritetsbakgrunn sammenlignet med den øvrige etnisk norske befolkningen.

All erfaringen tilsier at tvangsrisikoen elimineres med referansens alder. Ungdom med høyere utdanning har i sitt utdanningsløp bred støtte og utviklingsforståelse hos sine foreldre. En av de åpenbare konsekvenser ved alderskrav må bli, dersom en følger departementets forslag, at ungdom med minoritetsbakgrunn som velger å gifte seg med en partner fra utlandet må klare seg uten ektefelle og leve i ensomhet i mange år.

Vi mener at alle de tre alternativene er uegnede. Dersom en slik ny bestemmelse skulle lede til at referansen ble holdt tilbake i hjemlandet til vilkårene ikke gjelder lenger, er det minst inngripende for vedkommende at reglene opphører på et tidlig tidspunkt. Også hensynet til dem som omfattes av bestemmelsen, men som gifter seg etter eget ønske, taler for den laveste aldersgrensen. Videre antas det at referansen normalt vil være moden nok til å kunne stå imot et eventuelt press fra familien om å gifte seg med en person de har utpekt, når han/hun er blitt 23 år. Her er et nokså kurant eksempel på regelvirkning:

"Bibi" er født i Norge og ble flyttet til Pakistan i ungdomsskolealderen. Hun ble giftet bort som 20-åring i et arrangert ekteskap med overvekt av tvang. Tradisjonen tro ble hun forsørget av sin herboende familie så lenge det var nødvendig for å få gjennomført "tvangsprosjektet". Etter hvert som hun fikk barn i ekteskapet, ble hun motvillig mer og mer avhengig av den nye familien. Hun kunne (med de foreslåtte reglene) flytte til Norge ved 26, 27 eller 28-års alder. På dette tidspunktet, etter 7-8 års samliv, vil hun sannsynligvis bringe med seg mange barn født i tvangsekteskapet.

For hennes vedkommende er departementets vilkår åpenbart en bjørnetjeneste, idet hun ikke fikk hjelp i rett tid. Vi har observert Bibi-lignende dumpings-tilfeller av danske statsborgere i Pakistan som er ofre for den danske utlendingsloven.

"Bibi" er i målgruppen, men lovforslaget er ikke treffende for hennes situasjon. For å redusere skadeomfanget i lignende tilfeller foreslår vi at vilkårene oppheves ved fylte 23 år.

Tilknytingskrav stimulerer tvangsekteskap

Vi deler ikke departementets syn på å tvinge norske borgere med etnisk bakgrunn til å bo i Norge som et vilkår for å få gjenforent sine ektefeller. Verdensbildet endrer seg i stadig høyere tempo. Norge inngår direkte og indirekte handels- og andre avtaler med mange utvandringsland. Tyrkia er i ferd med å søke medlemskap i EU. Pakistan, som det største utvandringslandet, har åpnet for å huse norsk næringsliv. Her vises det bla. til etableringen av **Telenor**. Tospråklige norske borgere og deres ektefeller med brukbar

utdanning må ikke kategoriseres som et problem, men tvert i mot som en verdifull ressurs for Norges handelsvirksomhet internasjonalt.

Dette kravet vil etter vår mening bli vanskelig å håndheve pga at vurderingen blir skjønnsmessig. Det vil også ramme personer som står utenfor risikogruppen. Forslaget er lite gjennomtenkt og ikke overbevisende mht. treffsikkerhet.

For å hjelpe tvangsofre er den praktiske hjelpen som norske myndighetene kan stille opp med det aller viktigste og mest treffende virkemiddel.

Barna rammes

I integreringsperspektiv ser vi det som meningsløst å utsette familiegjennforening og etablering i Norge inntil den andre ektefellen fyller 26, 27 eller 28 år. De skal jo allikevel til Norge etter opphevet aldersvilkår. Barna vil i slike tilfeller bli skadelidende som følge av at mor ikke fikk flytte til Norge og tilegne seg norsk språk og samfunnskunnskap på et tidlig tidspunkt.

For å benytte seg av norske hjelpetiltak må ofrene befinne seg i Norge. Vi fraråder at myndighetene legger opp til vilkår som medfører at ofre blir holdt tilbake i fremmede stater under tvang, i påvente av opphevelse av aldersvilkår. Vi mener at desto lavere aldersvilkåret er, desto raskere kan hjelpen settes inn..

Avslutningsvis vil vi fraråde "danske tilstander" i Norge.
Selvsagt er den norske staten berettiget til å lovfeste reguleringer og innstramninger, men **lovgiveren kan ikke vedta hvordan dette vil oppleves av norske borgere med annen etnisk bakgrunn, med de konsekvensene dette medfører.**

Inkludering - med tilrettelegging, dialog, trygghet og gjensidig respekt - må være et mål for et stadig voksende flerkulturelt samfunn. Vi er redd for en mulig fremvekst av illojale borgere - derfor stiller vi oss skeptisk til enhver lovregulering som kan oppleves som diskriminerende og stigmatiserende av store deler av minoritetsbefolkningen i Norge.

Med vennlig hilsen

Stiftelsen Ressurssenter for pakistanske barn

(sign)

Aslam Ahsan

(sign)

Inge Grøslund
Styreleder