



UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Potsboks 8019 Dep
0030 Oslo

Dato: 28. november 2006

Deres ref.: 200603652-/CEF

Vår ref.: 06/15498

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200603652	Dok.nr.
Arkivkode: 571.0	Dato: 051206
Avd.: INN PRE	Saksbeh.: CEF
U.off.:	Nettadresse: www.humanrights.uio.no

Norsk senter for menneskerettigheter

P.b. 6706 St. Olavs plass

NO-0130 Oslo

Universitetsgt. 22-24

Telefon: +47 22 84 20 01

Telefaks: +47 22 84 20 02

E-post: info@nchr.uio.no

Nettadresse: www.humanrights.uio.no

Høring om beskyttelse mot tvangsekteskap – tiltak for å motvirke at unge personer sendes til og holdes tilbake i opprinnelseslandet for å tvangsgiftes

1. Innledning

Det vises til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 12. oktober 2006 om *beskyttelse mot tvangsekteskap – tiltak for å motvirke at unge personer sendes til og holdes tilbake i opprinnelseslandet for å tvangsgiftes*. Nedenfor følger høringsuttalelse fra Norsk senter for menneskerettigheter (SMR), også sendt per e-post i dag (cef@aid.dep.no). SMR beklager forsinkelsen av høringssvaret.

SMR er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, opprettet ved kgl. res. av 21. september 2001. Utarbeidelse av høringsuttalelser ved myndighetsinitiativer av betydning for menneskerettighetenes stilling i Norge, er et sentralt ledd i SMRs virksomhet som nasjonal institusjon. SMR har følgende merknader til forslaget:

2. Forholdet til EMK artikkel 8

SMR er positiv til at det arbeides for å beskytte mot at personer blir utsatt for tvang ved inngåelse av ekteskap. For at regelverket skal bidra til å fremme Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, er det imidlertid avgjørende at det generelle regelverket utformes slik at det sikrer mot uforholdsmessige avgjørelser i enkelttilfeller.

Bestemmelsene som foreslås i høringsbrevet om alderskrav og tilknytningskrav for å inngå ekteskap over landegrensene vil – fordi de også vil omfatte ekteskap som er frivillig inngått – utgjøre *inngrep* i retten til respekt for familieliv, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8¹. Etter vedtagelsen av lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) gjelder som kjent EMK som norsk lov og skal ha forrang foran annen norsk lovgivning ved motstrid².

Ektepar som har inngått et gyldig og genuint ekteskap over landegrensene er omfattet av vernet i EMK artikkel 8. Dette følger av rettspraksis fra Den europeiske

¹ Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettigheter og de grunnleggende friheter 4. november 1950.

² Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) inkorporerer også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) samt FN konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989.

menneskerettsdomstol, jf. saken Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK 28. mai 1985, som er den mest sentrale dom fra EMD når det gjelder familiegjenforening³.

Selv om staten som utgangspunkt har rett til å kontrollere utlendingers innreise, opphold og utvisning, og EMK artikkel 8 ikke pålegger staten en generell plikt til å respektere en families valg med hensyn til hvilket land den ønsker å utøve sitt familieliv i, må det foretas en individuell vurdering av hver enkelt sak for å vurdere om en nektelse er i samsvar med de krav som følger av EMK artikkel 8.

I lys av dette gir signalene i høringsbrevet under pkt 9.2.3 om unntak dersom særlige grunner tilsier det, grunn til bekymring. SMR viser til at det her uttales: "Særlige grunner" vil omfatte både tilfeller hvor Norge er forpliktet til å gjøre unntak fra vilkåret for å unngå at et vedtak kommer i strid med våre internasjonale forpliktelser, men det vil også omfatte visse tilfeller utover dette. *I saker hvor det foreligger spesielle omstendigheter, må det alltid foretas en skjønnsmessig vurdering og en vurdering i forhold til EMK artikkel 8*" (vår utheving).

Dette kan forstås slik at det må spesielle omstendigheter til for at forholdet til EMK artikkel 8 skal vurderes. Som følge av at de nye kravene også omfatter ekteskap som er frivillig inngått, er det imidlertid avgjørende at det i ethvert tilfelle vurderes om en nektelse av familiegjenforening oppfyller de krav som følger av EMK artikkel 8 nr 2, herunder krav om forholdsmessighet.

SMR mener videre det er utilfredsstillende når det i høringsbrevet, under redegjørelsen for skranker for statens tiltak for å bekjempe tvangstiltak under pkt 7.3.1, vises til at Utlendingslovutvalget i NOU 2004: 20 har konkludert med at *gjeldende norsk praksis* ligger trygt innenfor de rammene som følger av EMK artikkel 8 (vår utheving).

Det sentrale er om de nye regler som nå foreslås – innføring av et 21 års-alderskrav samt de foreslåtte tilknytningskravene i kombinasjon med unntaksregelen for særlige grunner – i tilstrekkelig grad sikrer mot at det ikke i enkeltvedtak vil fattes avgjørelser i strid med våre internasjonale forpliktelser.

Mangelen på en grundig drøftelse av dette spørsmålet, samt de ovenfor refererte signaler om at forholdet til EMK skal vurderes når det foreligger særlige omstendigheter, gir ikke tilstrekkelig signal til forvaltningen, egnet til å sikre at det i hvert enkelt tilfelle vil bli foretatt en vurdering av om nektelse av familiegjenforening er et proporsjonalt inngrep i retten til familieliv.⁴

3. Avslutning

EMK gjelder som norsk lov og skal ha forrang foran annen norsk lovgivning ved motstrid, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.⁵ Rettslige problemstillinger knyttet til EMK vil således være sentrale for rettsanvendere både i domstolene og i den offentlige forvaltning.

³ EMDs dom av 28. mai 1985, klagernr. 9214/80; 9473/81; 9474/81.

⁴ SMR viser også i denne sammenhengen til Utredningsinstruksen punkt 2.3.2: "Forholdet til menneskerettighetene. Utredere skal vurdere og, der det er relevant, redegjøre for om menneskerettighetskonvensjonene stiller krav til myndighetene på det aktuelle området."⁴

⁵ FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 gjelder også som norsk lov, jfr. fotnote nr. 2 samt henvisningene til barnekonvensjonen i departementets høringsbrev punkt 7.3.2. SMR går i dette høringssvaret ikke nærmere inn på forslagens forhold til barnekonvensjonen.

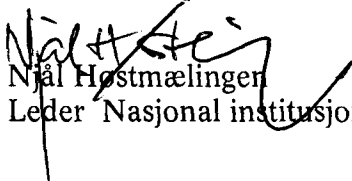
I det eventuelle videre arbeidet med departementets forslag, påpeker SMR at det bør vurderes nærmere hvordan det skal sikres at forvaltningsapparatet, som skal administrere regleverket i hver enkelt sak, tar stilling til de momenter som er relevante for vurderingen av om nektelse av rett til familiegjennforening vil utgjøre en krenkelse av EMK artikkel 8.

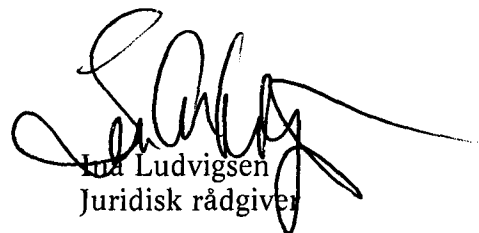
Dersom man velger å lovfeste en systematikk hvor nektelse av familiegjennforening for enhver som omfattes av kravene blir hovedregel, bør også plikten til å vurdere de konkrete omstendighetene i hvert enkelt tilfelle - og herunder sikre oppfyllelse av EMK artikkel 8 om retten til respekt for familieliv samt EMK artikkel 14 om forbud mot diskriminering - gis klar forankring i lovteksten.

Videre bør de mest sentrale kriterier for når unntaket vil inntre reguleres nærmere i lov eller forskrift, eller som et minimum i tilgjengelig rundskriv.

SMR fremhever endelig at det er særlig viktig at det i det eventuelle videre arbeidet med forslagene vurderes hvordan man i praksis skal unngå at de foreslåtte reglene fører til de facto diskriminering. SMR viser her særlig til faren for at det i stedet for en individuell vurdering av ektefellenes tilknytning til Norge i hvert enkelt tilfelle, blir lagt for stor vekt på søkers og herboendes nasjonalitet og/eller etnisitet - med den risiko dette innebærer for diskriminering av personer med opprinnelse i de land hvor tvangsekteskap formodentlig er særlig utbredt.

Med vennlig hilsen


Njål Høstmælingen
Leder Nasjonal institusjon


Lina Ludvigsen
Juridisk rådgiver