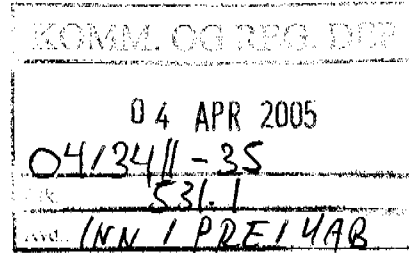


Human Rights Service

Til: Kommunal- og regionaldepartementet
Fra: Human Rights Service (HRS)
Dato: 1.april 2005

**Høringsuttalelse vedr. ny utlendingslov, NOU 2004:20, ref. 04/3411**

Human Rights Service (HRS) har med stor interesse lest Utlendingslovutvalgets utredning, "Ny utlendingslov" (NOU 2004:20). HRS setter pris på Regjeringens vilje til innstats mot utnyttning og utbytting av kvinner og barn i den fattige verden og tvangsekteskap.

Forslag til lovendringer knyttet til å beskytte utenlandske kvinner mot voldelige menn – visum og ekteskapsinnvandring

UL foreslår flere lovendringer/- tillegg for å stoppe menns utnyttning og utbytting av partnere og/eller hustruer, da kvinner fra fattige land og/eller fra mannens opprinnelsesland der kvinners status er svært lav. Det pekes blant annet på erfaringer med såkalt serieekteskap, gjentatte hentinger av kvinner for korte perioder på besøksvisum, kvinner som under opphold her søker beskyttelse på krisesenter, kvinner som referansepersonen her tvinger ut i prostitusjon, og menn som er dømt for pedofili og som søker visum eller familieetablering med kvinne som har særkullsbarn.

Vi nevner her fortløpende forslag til lovendringer og/eller – tillegg:

§ 9, 3. ledd (om visum)

Det foreligger ikke rett til visum dersom det ut fra en vurdering av risikoen for at søkeren eller medfølgende barn vil bli utsatt for mishandling eller utnyttelse, ville virke støtende å innvilge visum.

§ 58, 4. ledd (om familieetablering)

Oppholdstillatelse etter denne paragrafen kan nektes dersom det ut fra en vurdering av risikoen for at søkeren eller dennes barn vil bli utsatt for mishandling eller utnyttelse, ville virke støtende å innvilge en tillatelse.

§ 95 (vandelskontroll ved familieetablering)

1. Politiet kan som ledd i forberedelse av sak etter §§ 58 eller 59 benytte vandelsopplysninger om referansepersonen, jf § 60.
2. Dersom politiet har opplysninger om forhold knyttet til referansepersonens vandel mv. som er av betydning for om oppholdstillatelse skal avslås etter § 58 fjerde ledd, kan det i en slik sak gis en uttalelse om dette til det organ som avgjør saken.

§ 96 (vandelskontroll ved visumsøknad)

Dersom Utlendingsdirektoratet finner at det foreligger særlig grunn til å undersøke referansepersonens vandel i en sak om visum for å avgjøre om det kan være grunn til å nekte visum i henhold til § 9 tredje ledd, kan det innhentes uttalelse fra politiet om forhold som er av betydning for å bedømme dette spørsmål.

HRS støtter i utgangspunktet samtlige av disse forslagene som utvilsomt kan medvirke til å stoppe utnyttning og utbytting av mange kvinner, og overgrep mot deres barn.

Vi merker oss at UL understreker at "konsekvensen av at man eventuelt avslår en søknad under henvisning til behovet for å beskytte søkeren, ikke uten videre er at partene forhindres fra å etablere et samliv. Mange tilfeller vil det være fullt mulig for partene å etablere et samliv i søkerens hjemland." Dette er åpenbart et sentralt moment å påpeke, da det (som vi har vist over) heller ikke er en ubetinget menneskerett å få rett til samliv i et bestemt land.

UL sier videre: "Videre er det ikke slik at et avslag innebærer noen varig hindring fra å utøve samliv i Norge. Dersom partene benytter den eventuelle muligheten til å etablere et samliv i søkerens hjemland, slik at en senere søknad om opphold i Norge gjelder familieegjenforening og ikke familieetablering, vil en tillatelse kunne innvilges uten noen prøving av om forholdet innebærer en risiko for søkeren. Søkeren må i denne situasjonen forutsettes å ha fått slik kunnskap om referansepersonen at det ikke lenger er en plikt eller et ansvar for myndighetene å vurdere hensynet til vedkommende." Til dette er det særlig tre forhold vi vil påpeke:

1. Det er åpenbart at grunnpilaren for ULs vurderinger av dette feltet, er hensynet til mulige offer for mishandling/utnyttelse. Vi mener en annen grunnpilar i vurderingen bør være "rett eller mulighet" for herboende part til å hente kvinner/partnere til Norge på visum eller gjennom familieetablering. Vi mener derfor det vil være hensiktsmessig å gjøre som Danmark (i tillegg til de allerede foreslåtte tiltakene fra ULs side), nemlig å pålegge personer *dømt for vold mot partner/ektefelle* en karantene på 10 år for å kunne hente ytterligere ny partner/ektefelle gjennom familieetablering.
2. De økonomiske forskjellene mellom et rikt vestlig land som Norge og majoriteten av land i særlig Asia og Afrika, er betydelige. Dette vil for en del kvinner medføre at de er villige til å leve i forhold med menn som mishandler, eventuelt utsette sine barn for slik mishandling, med tanke på å holde ut inntil de kan få opphold på selvstendig grunnlag. Dette støtter også opp om å innføre karantene som nevnt over.
3. Hva gjelder innvandrer menn i Norge som inngår arrangert ekteskap i sitt opprinnelsesland, legges det opp til at eventuelt voldelige menn på et tidspunkt likevel vil få familieetablering med hustru her, da mange kvinner i deler av verden har begrenset råderett over egne valg (ektemann og storfamilie bestemmer i stor utstrekning), og kvinnen vil selv som regel bli sett på som skyld i mishandlingen. Hun vil med andre ord nesten alltid forbli i et voldelig ekteskap og også nektes skilsmisse (jf. *Feminin integrering*, kap. 9). ULs vurdering innebærer således at voldelige menn med innvandrerbakgrunn enkelt kan hente ny hustru til Norge (jf. også under).

UL fortsetter: "Et dilemma er at enkelte kvinner, blant annet som følge av kulturelle forhold, vil kunne komme i en svært vanskelig situasjon dersom de ikke får muligheten til å bosette seg sammen med ektefellen, eller eventuelt dersom mannen krever skilsmisse som følge av at kvinnen ikke kan få opphold i Norge. Dette er et forhold som det eventuelt vil være nødvendig å ta i betraktning som et moment i en totalvurdering."

Vi antar at UL her tenker særlig på kvinner i den muslimske verden som giftes til menn med innvandrerbakgrunn i Norge. Vi er svært skeptiske til ULs vurdering og holdning på dette punktet. Åpenbart er det en vanskelig situasjon for en kvinne at hun inngår ekteskap med mann bosatt her, og ekteskapet fullbyrdes i kvinnens hjemland, men kvinnen får ikke familieetablering. Kvinnen vil ha tapt ære og sosial anseelse ettersom hun ikke er jomfru lenger, og også ved at hun er fraskilt. Men å åpne for at disse kritikkverdige kulturelle forholdene skal gi en spesiell gruppe voldelige menn i Norge lettere tilgang til å hente kvinner gjennom ekteskap til Norge, finner vi ikke bare oppsiktvekkende med tanke på forskjellsbehandling på bakgrunn av kulturelle og religiøse forhold, men rett ut forkastelig. Dette må også anses som misforstått "omtanke" for kvinner i denne delen av verden og en nedvurdering av hennes menneskeverd, at det anses som bedre for henne å leve i et voldelig forhold her enn (eventuelt) som skilt i hjemlandet med muligheter for å inngå nytt ekteskap der.

Forslag til en sanksjonsregel mot arbeidsgiver

Dette temaet faller utenfor vårt arbeidsfelt.

Forslag knyttet til tvangsekteskap

HRS mener det er en generell berettiget grunn til en betydelig bekymring hva gjelder den omfattende innvandringen gjennom *nyetablerte* ekteskap, være seg i de voksende ikke-vestlige befolkningsgruppene eller blant (hovedsakelig) norske menn som inngår ekteskap/samliv med kvinner fra/i fattige land.

Ekteskapsinnvandring

I 2004 fikk 12.716 familiegjenforening til Norge, som er en økning i forhold til 2003-nivået, men fortsatt noe under 2002-nivået. Nedgangen i forhold til 2002-nivået er i underkant av 12 prosent, mens økningen i forhold til 2003-nivået er på 20 prosent. (Kilde: UDI).

I følge UDIs årsrapport for 2004, var 22 prosent av ekteskapene som ble inngått i 2003, mellom en person bosatt i Norge og en person bosatt i utlandet. 3.450 menn bosatt i Norge giftet seg med utenlandske kvinner, mens 1.750 kvinner giftet seg med utenlandske menn. Kvinner fra Thailand (700), Russland (400) og Filippinene (270) som giftet seg med menn med norsk bakgrunn, utgjorde de klart største gruppene i denne statistikken. Det er flere forhold som taler for at flere av disse ekteskapene kan være direkte utnyttning (og utbytting, da ved å dumpe den utenlandske partneren og hente seg en ny), eller at ekteskapene kan være proforma ekteskap.

For årene 1996-2003 har eksempelvis 1.276 av etterkommerne av pakistanere, marokkanere, indere og tyrkere inngått ekteskap.¹ Omlag 75 % av disse ekteskapene er inngått med person bosatt i herboendes opprinnelsesland, noe vi betegner som "henteekteskap", da langt de fleste bosetter seg i Norge ved såkalt familiegjenforening (selv om det er nyetablering av ekteskap). Gjennomsnittsalderen på herboende part ved ekteskapsinngåelsen er lav både for jenter og gutter, med om lag 20 år for jentene og 22 år for guttene.

Det er flere grunner til å anta at en rekke av disse ekteskapene er inngått under ulike grader og former for tvang. For eksempel har de fleste hjelpeorganisasjoner meldt om økt antall henvendelser i forbindelse med tvangsekteskap, altså ekteskap som er inngått på et kriminelt grunnlag og som derfor er ugyldige.

¹ Tall HRS har spesialbestilt fra SSB.

HRS er av den oppfatning at hvem som stifter familie med hvem, er av betydning for det fleretniske og flerreligiøse Norge. Statistikken forteller oss at mennesker som har bodd hele, eller tilnærmet hele livet, i Norge, i ung alder gifter seg med en av samme opprinnelse – og langt de fleste med en som ikke er bosatt i Norge. Hva er det som gjør at så mange av disse unge menneskene ”velger” en person de knapt kan ha møtt? Og motsatt; hva er det som gjør at så få av disse unge menneskene ikke forelsker (og gifter) seg i en av etnisk norsk opprinnelse eller annen etnisk bakgrunn?

HRS har tidligere fått kritikk for at vår presentasjon av ekteskapsmønsteret ikke tar høyde for at etterkommerne er en ung gruppe, det vil si det er ikke mange av dem som er kommet i gifteklar alder. Til dette vil vi påpeke følgende: Vi er fullstendig klar over at etterkommerne er en ung gruppe. Faktisk er 77 prosent av etterkommerne yngre enn 15 år (tall per 01.01.04, SSB). 13 prosent er i alderen 20 – 44 år, men prosentandelen for førstegenerasjon i denne aldersgruppen er 55 prosent. For oss betyr dette at Norge i fremtiden kan stå over et betydelig antall henteekteskaper.

Men uansett gyldigheten eller ei av disse ekteskapene, er det vår oppfatning at utstrakt praksis med henteekteskap er uheldig for integreringen generelt, da det kontinuerlig reproduseres førstegenerasjon gjennom innvandringen. Særlig er dette uheldig i et kvinneperspektiv, da innvandringen fra de nevnte (muslimske) landområdene er sterkt medvirkende til å videreføre kvinners lave status på innsiden av de aktuelle miljøene her, og dermed begrenser deres muligheter til å være (fullverdige) deltakere i det norske samfunnet.²

Videre er det vår oppfatning at den utstrakte ekteskapsinnvandringen er svært foruroligende i et demokratisk perspektiv. Da både knyttet til de alvorlige overgrepene som disse ekteskapene kan implisere, samt at Norge kontinuerlig har en innvandring fra land som nettopp er preget av fravær av forståelse for demokrati og respekt for demokratiske grunnverdier som likestilling, likeverd, religionsfrihet og ytringsfrihet.

Tatt i betraktning at gruppen i gifteklar alder vil øke betydelig de kommende årene, betyr dette at Norge står foran en voldsom menneskerettslig utfordring hva gjelder å beskytte unge mot tvangsekteskap og tilstøtende overgrep som frihetsberøvelse og seksualisert vold i ekteskap.

Denne utfordringen må møtes med en rekke konkrete tiltak, da særlig knyttet til innvandringsgrunnlaget for de transnasjonale/-kontinentale arrangerte ekteskapene. Dagens politikk på området er langt på vei preget av fragmenterte tiltak, mens vi er av den bestemte oppfatning at det trengs en pakke av ulike tiltak hvis man optimalt skal klare å beskytte ungdom i Norge mot tvangsekteskap. Samtidig erkjenner vi at vi ikke tror det på kort sikt kan lykkes noe europeisk lands myndigheter å utrydde tvangsekteskap grunnet den klare utviklingen av parallelle samfunn (og derav fravær av verdimesig integrering). Men langt mer kan gjøres politisk, som vil ha stor betydning for enkeltindivider som i dag er hensatt i en svært sårbar situasjon.

Etter vår oppfatning er det heller ikke en ubetinget menneskerett å hente nyetablert ektefelle til Norge. FNs menneskerettserklæring artikkel 16, peker på retten til familieliv, men det sies ingenting om retten til å hente nyetablert ektefelle til den ene eller andre av partenes hjemland. Det samme forholdet fremkommer i Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK, artikkel 8), som ikke gir et ektepar rett til å velge hvilket land de ønsker å bosette seg i, jf. dom i

² Se for eksempel ”En norsk innvandringshistorie”, kap.7.3, *Feminin integrering*, HRS/Kolofon 2003.

Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol 28.05.1985 (Abdulaziz, Cabales og Balkandi). Slik vi tolker dette betyr det at (også) den norske staten har forholdsmessig vid adgang til å regulere innvandring gjennom nyetablerte ekteskap.

Forslag til lovendringer

Hva gjelder tvangsekteskap er det to hovedmomenter som utpeker seg hva gjelder lovverk:

1. Å forebygge at noen tvinges inn i et ekteskap.
2. Innvandringsgrunnlag gjennom tvangsekteskap.

Avslå oppholdstillatelse ved tvangsekteskap

Gitt de alvorlige konsekvensene ved et fullbyrdet tvangsekteskap, når den kvinnelige parten er tvunget inn i ekteskapet og dermed også er utsatt for seksualisert vold, anser HRS det for å være aller viktigst å forebygge at noen overhodet tvinges inn i et ekteskap.

Det første forslaget til lovendring, § 62, 2.ledd, omhandler innvandring gjennom tvangsekteskap, der det åpnes for å avslå oppholdstillatelse dersom det antas at tvang foreligger. Forslag til lovtekst er som følger: *"Oppholdstillatelse etter bestemmelsene i kapitlet her kan nektes dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse eller dersom det er grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje."*

HRS vil i utgangspunktet støtte et slikt forslag, men vi vil påpeke at dette langt fra er en optimal løsning. De transnasjonale/-kontinentale ekteskapene det her er snakk om, er i all hovedsak inngått i familiens opprinnelsesland, og ektefellene møter frem ved norsk utenriksstasjon for søknad om innvandring til Norge etter vielsen, altså etter at (som regel) flere kriminelle forhold er begått (tvang, frihetsberøvelse, vold, seksualisert vold). Ofte er det også slik at den herboende parten som tvangsgiftes, ikke visste om ekteskapsplanen før avreise til familiens opprinnelsesland. Vedkommende var gjerne forespeilet ferie eller familiebesøk.

Et mer funksjonelt tiltak ville være å kreve at den som skal gifte seg i utlandet, for så å skulle kunne søke ektefellen til Norge etterpå, må informere norske myndigheter før utreise for at søknad om familiegjenforening gjennom ekteskap overhode realitetsbehandles.

Et slikt tiltak vil gi de unge her i Norge helt andre og bedre forutsetninger for å kunne søke optimal beskyttelse mot kriminelle overgrep, da særlig tatt i betraktning den oftest fraværende rettssikkerheten i de aktuelle landene, da særlig for unge kvinner. Etter vår oppfatning kan det ikke være et uforholdsmessig krav at den unge selv eksempelvis møter opp hos utlendingspolitiet og både skriftlig og muntlig informerer om ekteskapsplanen og det påfølgende innvandringsønsket, gitt de alvorlige konsekvensene og skadene tvangsekteskap kan påføre enkeltindivid.

Vi vil understreke at forslaget til UL (§ 62, 2.ledd) umulig kan frigjøre den enkelte fra tvang, da et slikt nytt lovtillegg raskt vil bli kjent i miljøene, og de unge som tvangsgiftes vil således utsettes for et sterkt press om å gi et klart inntrykk overfor myndighetene om at ekteskapet er basert på frivillighet. Dessuten kan unge herboende kvinner bli holdt igjen i opprinnelseslandet inntil familien har sikret at hun er gjort gravid, for slik å legge et ekstra press på henne om å sikre barnefaren innvandring til Norge. Ved å stille krav om informasjon om ekteskap som skal

utløse familieforeningssøknad før utreise, vil det bli langt vanskeligere for familier å tvinge de unge inn i ekteskap som de ikke kjente planene til før de nesten bokstavelig talt uvitende befinner seg i sitt eget bryllup på et annet kontinent.

Vi stiller videre spørsmål ved UL sitt syn på at et tvangsekteskap kan gi grunnlag for innvandring på et senere tidspunkt, hvis tvangen om å være i ekteskapet ikke lenger foreligger og/eller det er født barn i tvangsekteskapet (s 410, siste avsnitt). Et tvangsekteskap er et ekteskap som er *inngått* i strid mot én eller begge parters frie vilje, som er ulovlig (straffbart etter straffeloven § 222) og kan annulleres, dvs. at det etter norsk lov kan erklæres at ekteskapet aldri har vært en juridisk realitet. Et slikt ekteskap bør etter vår oppfatning heller ikke utløse noen rett til innvandring (jf. også at det er retten til familieliv som er grunnlaget for reglene om familieinnvandring). Å åpne for en slik rett, setter den tvungne parten i en enda mer sårbar posisjon, der press om å akseptere tvangsekteskapet vil kunne strekke betydelig ut i tid, samt at presset kan bli bevisst utøvd i opprinnelseslandet der fluktmuligheten og muligheten til juridisk og sosial støtte i mange tilfeller er særdeles liten. I tillegg økes sannsynligheten for at den kvinnelige parten tvinges til graviditet.

Vi vil også påpeke de åpenbare skjønnsvurderingene som ligger hos myndighetene hvis forslaget vedtas. Det heter at oppholdstillatelse kan nektes "*dersom det er grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje*". Eksempelvis er det flere som hevder at arrangerte ekteskapsinngåelsene mellom søskenbarn er særlig preget av tvang, jf dokumentasjon i *Feminin integrering*, kapittel 7, 2.opplag. Skal det være opp til den enkelte ansatte hos utlendingsmyndigheten, og slik sett vedkommendes kunnskap og forståelse, som vil avgjøre om oppholdstillatelse skal gis?

Herboende part returnerer til Norge for intervju

UL mener langt de fleste tvangsekteskap inngås i utlandet (jamfør s.245, nest siste avsnitt). Dette er åpenbart riktig, jf. tidligere nevnte statistikk over ekteskapsinngåelser, samt sosiale, kulturelle og rettsikkerhetsmessige (mis-)forhold i opprinnelseslandene til de aktuelle nye grupper borgere i Norge. UL foreslår at herboende part må returnere til Norge for intervju hos utlendingsmyndighetene før den utenlandske parten kan gis oppholdstillatelse, jamfør § 66, 4. og 5.ledd. Dette tiltaket mener UL vil gjøre det lettere for herboende part å informere myndighetene om eventuell tvang og slik avvise innvandring.

Det vil åpenbart være både lettere og rettssikkerhetsmessig langt mer trygt for herboende part å måtte gi intervju i Norge i stedet for på en norsk utenriksstasjon. Men dette er enda et tiltak som settes inn for å stoppe innvandring, og ikke for å hindre gjennomføringen av selve tvangsekteskapet og tilstøtende kriminelle forhold som voldtekt og frihetsberøvelse. Vi kan ikke se at forslaget i seg selv har noen negative sider, men problemet er at det vil ha en minimal beskyttelse av det enkelte individ knyttet til ekteskapsinngåelsen og tiden frem til ekteskapet eventuelt er oppløst (sistnevnte kan i seg selv kan ha betydelig negative følger, spesielt for kvinnene).

Press og vold for å gi falsk informasjon til myndighetene her i Norge under intervju vil selvsagt kunne være vel så utbredt som hvis dagens ordning med intervju på utenriksstasjon videreføres. Tiltaket vil derfor etter vår vurdering kunne hjelpe noen til ikke også å få ektefellen hit til landet, men neppe særlig mer. Mens å kreve at den som skal gifte seg i utlandet, for så å skulle kunne søke ektefellen til Norge etterpå, må informere norske myndigheter før utreise for at søknad om innvandring overhode realitetsbehandles, vil kunne hindre *inngåelse* av et ufrivillig ekteskap.

Med vennlig hilsen
Human Rights Service v/



Rita Karlsen
Daglig leder