

Rettspolitisk forening
Postboks 6907 St. Olavs plass, 0130 OSLO

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200603652	Dok.nr. 51
Arkivkode: 571	Dato: 24/11-06
Avd.: INN/PBE	Saksbeh.: CEF
U.off.:	

Oslo, 23. november 2006
Vår ref.: INNVA/RPF
Må alltid oppgis.

Høringsuttalelse fra Juss-Buss og Rettspolitisk forening

Beskyttelse mot tvangsekteskap – tiltak for å motvirke at unge personer sendes til og holdes tilbake i opprinnelseslandet for å tvangs giftes

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning.....	3
1.1 Forskningsmessig belegg	3
1.2 Aldersgrense og tilknytningskrav.....	4
1.3 Tiltakenes effekt på de ulike typetilfellene.....	4
1.4 Oppsummering.....	6
2.0 Statens menneskerettslige forpliktelser til å bekjempe tvangsekteskap.....	6
2.1 Proporsjonalitet.....	6
2.2 De ulike alternative tilknytningskravene i høringsbrevets punkt 9.4.....	7
3.0 Tiltak mot tvangsekteskap.....	7
3.1 Forebyggende og holdningsskapende arbeid.....	8
3.2 Kompetanseheving.....	10
3.3 Tiltak rettet mot ofre for tvangsekteskap.....	11
3.4 Overordnet koordinering og rådgivning.....	13
3.5 Avslutning.....	14

1.0 Innledning

Juss-Buss og Rettspolitisk forening (RPF) ser det som positivt at departementet aktivt søker å bekjempe tvangsekteskap. Praksisen med ufrivillig arrangerte ekteskap er uakseptabel. Vi mener også det er nødvendig å sette inn store ressurser i denne kampen.

Når det gjelder et alderskrav på 21 år for oppholdstillatelse for ektefeller/samboere i kombinasjon med ulike tilknytningskrav, mener vi imidlertid at departementet trår feil. Dette tar vi nærmere for oss under punkt 1.2 og utover. Vi anser ingen av de ulike tilknytningskravene, eller en aldersgrense på 21 år, som egnede virkemidler for å bekjempe tvang, jf. punkt 1.3. Vi mener også at de ulike forslagene er uproporsjonale, jf. punkt 2.1. Det er derfor gledelig at Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har sendt ut en høring som ikke bare åpner for innspill rundt de foreslåtte tilknytningskravene, men også for andre tiltak som kan bekjempe tvang. Under punkt 3 går vi nærmere inn på hvilke tiltak vi anser som nødvendige og hensiktsmessige for å bekjempe tvangsekteskap. Først vil vi likevel kort kommentere departementets tallmateriale.

1.1 Forskningsmessig belegg

Juss-Buss og RPF mener at omfattende lovendringer som de foreslåtte må ha et godt forskningsmessig belegg. Vi mener det er urovekkende at denne type lovendringer baserer seg på antakelser. Kort ønsker vi å påpeke at departementet ikke har noen tall på hvor mange samboere som vil bli omfattet av de foreslåtte innskrenkningene. Videre ønsker vi å minne om at over 80 prosent av etterkommerne etter innvandrere her i landet er under 18 år (2006). Det er ikke særlig oppsiktsvekkende at de etterkommerne som gifter seg tidligst følger de mest konservative ekteskapsmønstrene. Alt i alt virker tallmaterialet høringsbrevet baserer seg på skremmende svakt.

Det spinkle tallmaterialet er et problem som får konsekvenser for hele departementets forslag mot tvangsekteskap. Forskjellene mellom frivillig arrangerte ekteskap og tvangsekteskap viskes i stor grad ut i høringsbrevet. Vi er i og for seg enig i at skillet mellom disse to ulike typetilfellene av ekteskap ikke er absolutt – selv om ytterkanten av de to tilfellene definitivt er vesensforskjellige. Vi regner også med at departementet, i likhet med oss, juridisk sett ønsker å opprettholde skillet mellom tvangsekteskap og frivillig arrangerte ekteskap. I tillegg ser vi det som avgjørende at loven ikke har sammenfallende normative virkninger (eksempelvis sanksjoner) for vesensforskjellige tilfeller.

På side 12 i høringsbrevet vurderer departementet selv statistikken det har vist til: "Det finnes ingen sikre opplysninger om hvor omfattende problematikken knyttet til tvang eller alvorlig press er i praksis". Når departementet så ønsker å komme praksisen med tvangsekteskap til livs, foreslår det tiltak mot et problem departementet, og resten av det offentlige Norge, vet lite om. Da blir det vanskelig å lage tilknytningskrav som får den ønskelige effekt. I tillegg blir det nærmest en umulig oppgave å spisse tiltakene. Og det blir også en betydelig utfordring å skulle måle effekten av gjennomførte tiltak. Alt i alt får mangelen på forskningsmessig belegg store konsekvenser for innsatsen vi alle ønsker oss mot tvang. Forskningsinnsatsen på området må derfor styrkes. Et slikt løft må skje i kombinasjon med at ulike tiltak iverksettes mot tvang, noe vi kommer tilbake til under punkt 3.

1.2 Aldersgrense og tilknytningskrav

I høringsbrevet ber departementet høringsinstansene ta stilling til hvorvidt et alderskrav på 21 år for oppholdstillatelse for ektefeller/samboere bør kombineres med ulike tilknytningskrav. Formålet med et alderskrav er å beskytte unge mennesker mot tvangsekteskap. Formålet med

de ulike tilknytningskravene er å forhindre at unge mennesker holdes tilbake i opprinnelseslandet til 21-årskravet er oppfylt. Departementet imøteser tilbakemeldinger på dette punktet, også fra instanser som ikke ønsker å innføre et 21-årskrav. Derfor ser vi det nødvendig å presisere vårt syn nærmere.

Juss-Buss kom med en høringsuttalelse til NOU 2004:20 "Ny utlendingslov". Der gikk vi imot en innføring av alderskrav for familieinnvandring. Vi, og en rekke andre høringsinstanser, advarte da om at et alderskrav på 21 år ville medføre utilsiktede konsekvenser, herunder at herboende risikerer å bli sendt til opprinnelseslandet for å inngå tvunget ekteskap og holdt tilbake der. Vi ser det som positivt at departementet har tatt inn over seg denne bekymringen. På den andre siden synes vi det er beklagelig at departementet bruker høringsinstansenes innvendinger mot en aldersgrense til å legitimere behovet for de ulike tilknytningskravene som nå er sendt på høring. Det er tankevekkende at en 21-årsregel har den latente funksjonen at den nødvendiggjør enda et drastisk tiltak, jf. tilknytningskravet. De ulike tilknytningskravene representerer i seg selv en større innvandringsregulering enn en aldersgrense. I lys av dette tror vi at denne delen av utlendingsloven ikke er et egnet hovedvirkemiddel i kampen mot tvang, noe vi kommer nærmere tilbake til under punkt 3.

1.3 Tiltakenes effekt på de ulike typetilfellene

Juss-Buss og RPF vil i det følgende forholde seg til tre ulike typetilfeller:

1. Arrangerte ekteskap inngått uten element av tvang og ekteskap inngått i gråsonen mellom frivillig og ufrivillig arrangerte ekteskap.
2. Ekteskap inngått gjennom grove tilfeller av tvang; indirekte og/eller direkte, psykisk og/eller fysisk.
3. Ekteskap/samboerskap loven ikke er ment å ramme.

1.3.1 Om tilfelle nr. 1

I pressemeldingen fra AID heter det at "tanken bak et 21-års krav er at eldre personer, både som følge av modenhet og som en mer selvstendig posisjon i forhold til familien, har større mulighet til å motsette seg press fra familien når det gjelder valg av ektefelle." Slik vi forstår dette, er det i tilfellene hvor det er vanskelig å klassifisere ekteskapene som enten frivillig arrangerte henteekteskap eller som ufrivillig arrangerte ekteskap, at en slik regel eventuelt skulle kunne gi den ønskede effekt. Vi tror likevel ikke at så vil skje: I kulturer hvor henteekteskap er utbredt, bor unge hjemme hos foreldrene sine fram til de gifter seg. Det er grunn til å tro at de vil fortsette med dette selv om gifteplanene utsettes. Det er tvilsomt at de da skulle ha større mulighet til å motsette seg press fra familien.

1.3.2 Om tilfelle nr. 2

Departementet skriver i høringsbrevet at "[u]tlendingsloven vil først og fremst være et effektivt virkemiddel i de tilfellene hvor ekteskapet er motivert ut fra migrasjonshensyn (skaffe ektefellen oppholdstillatelse) eller hvor personer som utøver presset av andre grunner foretrekker at partene bosetter seg i Norge (for eksempel ønsker å få en oppfrende svigerdatter fra opprinnelseslandet til å hjelpe til i husholdningen i Norge)". Vi tror som sagt at selv ikke disse tilfellene vil bli avhjulpet gjennom departementets foreslåtte aldersgrense i kombinasjon med tilknytningskrav.

I tillegg er vi av den oppfatning at de verste tilfellene av tvang har en helt annen årsak. Vi tror departementet begår en feilslutning, når det i for stor grad antar at tvangsekteskap skyldes migrasjons- og økonomiske hensyn. Selv om ikke skillet mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap er absolutt, er det her en viktig forskjell. Arrangerte henteekteskap hvis grad av tvang først og fremst er indirekte, begrunnes nok ofte i migrasjons- og økonomiske hensyn. Men når det gjelder de groveste tilfellene, ser vi det som helt klart at tiltakene ikke vil gi en ønsket effekt. Dette er tilfellene der tvangen både kan være indirekte og/eller direkte, fysisk og/eller psykisk.

Vi mener at de groveste tvangstilfellene skyldes familiens ønske om å beskytte sin ære. Når det gjelder den mest sårbare gruppen unge som utsettes for tvang på dette grunnlag, er vi oppriktig redde for at de ulike forslagene vil kunne virke mot sin hensikt og forverre situasjonen. Familiens ære vil være viktigere enn hensynet til økonomi og migrasjon.

En gjennomføring av forslagene vil ikke forhindre at unge jenter holdes tilbake i opprinnelseslandet og tvangsgiftes. Forslagene vil derimot kunne forhindre at de samme jentene får komme tilbake til Norge. Vi risikerer altså at den mest sårbare gruppen står igjen uten tilbud om hjelp i opprinnelseslandet, blottet for muligheter til å komme seg ut av en meget vanskelig situasjon. Juss-Buss og RPF ønsker her å vise til forsker Anja Bredals arbeid, som nærmere tar for seg denne ekstremt uheldige virkningen av en 21-årsregel i kombinasjon med tilknytningskrav. Se blant annet hennes artikkel i Nordisk tidskrift for menneskerettigheter, Vol. 24, Nr. 3:2006.

Både for typetilfelle nr. 1 og 2 er det viktig å huske at aldersgrense for familiegjenforening og tilknytningskrav ikke alltid vil være ensbetydende med å utsette ekteskapsinngåelsen. Det vil fortsatt være mulig å gjennomføre den tvungne handlingen, selve ekteskapsinngåelsen, når ungdommen er 18 år. Av og til inngås også ekteskapet religiøst før fylte 18 år. Dersom foreldrene frykter at den unge skal finne seg en annen eller motsette seg presset etter hvert som hun/han blir eldre, kan et tidlig inngått ekteskap ha en kontrollerende effekt, også for de som venter i Norge til de blir gamle nok til å få familiegjenforening. Hvis det settes en aldersgrense for familiegjenforening, kan det tenkes at enkelte familier vil se det som viktig å sørge for et tidlig ekteskap.

1.3.3 Om tilfelle nr. 3

En 21-årsregel i kombinasjon med andre krav vil ramme store befolkningsgrupper som tiltakene ikke er ment å skulle beskytte. Departementets forslag vil med stor sannsynlighet ramme mange unge mennesker som gifter seg frivillig, og ikke minst den med tiden store gruppen unge mennesker som ønsker å leve i samboerskap.

Det er her på sin plass med en henvisning til lovendringene i Danmark. Der har innstramningene hatt en beviselig effekt på innvandringen til landet. Nedgangen i innvilgelser av familiegjenforening ved ekteskap har blitt halvert på fem år – i tråd med målsetningen til den danske regjeringen. En konsekvens av dette er at flere flytter til Sverige som kjærlighetsflyktninger. En gjennomføring av departementets forslag vil med stor sannsynlighet ha den samme utilsiktede virkning her i landet. Vi ser det som kritikkverdig at unge mennesker tvinges til å emigrere for å leve sammen med sin ektefelle eller kjæreste.

I tillegg til innvendingene vi har redegjort for ovenfor, ønsker Juss-Buss og RPF å påpeke at forslagene vil kunne gjøre integreringsarbeidet her i landet vanskeligere. Vi mener at departementet er med på å konstruere et sterkere skille mellom "oss vestlige" og "de andre".

Vi frykter at en gjennomføring av forslagene vil bidra til ytterligere polarisering. I en tid der islamfrykt og hets mot innvandrere blir stadig mer utbredt, er dette en bekymring vi mener departementet bør ta hensyn til.

1.4 Oppsummering

Vår motsand mot en 21-årsgrense i kombinasjon med ulike tilknytningskrav skyldes først og fremst at et tilknytningskrav ikke vil gi den ønskede effekt for å bekjempe tvang. I høringsbrevet fra AID presiseres det at tiltakene er ment å skulle motvirke at "unge personer sendes til og holdes tilbake i opprinnelseslandet for å tvangsgiftes". I og med at tiltakene er nært knyttet til de senere års lovendringer i Danmark og Nederland, var det nærliggende å anta at også departementet gjennom sine forslag ønsket å slå tre fluer i en smekk: a) begrense innvandringen, b) forhindre tvangsekteskap og c) fremme integreringen – altså slik man har gjort i Danmark og Nederland. På spørsmål fra Juss-Buss om dette i det åpne møtet om høringen 24.10.2006 presiserte statsråd Bjarne Håkon Hanssen at departementets forslag kun var ment å motvirke tvangsgifte, og at regjeringen ikke ville gjennomføre forslagene hvis de ikke hadde en slik effekt. På bakgrunn av dette ser Juss-Buss og RPF det nødvendig å be departementet om å forkaste både forslagene om en 21-årsregel og forslagene om en 21-årsregel i kombinasjon med ulike tilknytningskrav: Etter vår oppfatning er som nevnt ingen av departementets forslag til hinder for at unge jenter og gutter holdes tilbake i sine opprinnelsesland.

2.0 Statens menneskerettslige forpliktelser til å bekjempe tvangsekteskap

Juss-Buss og RPF vil i det videre komme med noen bemerkninger knyttet til de menneskerettslige aspektene en eventuell lovendring vil berøre.

Individets rett til ikke å inngå ekteskap mot sin vilje framgår både av FNs kvinnekonvensjon art. 16 (1)(b) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 23 (3). Etter SP har statene til en viss grad en positiv plikt til å sikre denne rettigheten. Stater der tvangsekteskap er en etablert skikk har i hvert fall en plikt til ikke å opprettholde rettslige hindre for kvinnens egne valg (jf. Somalias rapport til komiteen i 1997). Hvorvidt denne positive plikten også omfatter å gå til faktiske skritt å bekjempe tvangsekteskap, må avklares på grunnlag av SP art. 2 (1) og (2) og General Comment nr. 31. Uavhengig av om det foreligger en slik plikt eller ikke, mener vi statene bør vise ansvar ved å legge til rette for og gjennomføre tiltak for å bekjempe tvangsekteskap. Spørsmålet er imidlertid hvilke tiltak som vil være *hensiktsmessige* og *proporsjonale* for å oppnå dette.

2.1 Proporsjonalitet

Årsaken til at Juss-Buss og RPF stiller seg kritiske til innføring av en 21-årsgrense for å bekjempe tvangsekteskap er blant annet at det ikke i stor nok grad har blitt satset på alternative, mindre inngripende tiltak, jf. nedenfor. Vi anser ikke endring av utlendingsloven som et egnet hovedvirkemiddel for å bekjempe tvangsekteskap, nettopp fordi tvangsekteskap kan være motivert av andre grunner enn migrasjon. Dette kan antyde at departementets vurdering av tiltakets proporsjonalitet har vært mangelfull.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 8 beskytter som kjent retten til respekt for privatliv og familieliv. Som departementet skriver i høringsbrevet, vil ikke et inngrep i denne retten nødvendigvis innebære noen krenkelse av konvensjonen. Vurderingen av hva som utgjør den fundamentale retten som skal beskyttes – familielivet – indikerer allerede at det fremlagte forslaget i utgangspunktet ikke kommer i konflikt med bestemmelsen. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har tolket begrepet "familieliv" til i all

hovedsak å gjelde *bestående* familieenheter, og art. 8 verner derfor i første rekke familiegjenforeningstilfellene i motsetning til familieetableringstilfellene.

Selv om EMK art. 8 ikke er direkte anvendelig på departementets forslag, vil vi benytte oss av konvensjonens proporsjonalitetsbegrep for å illustrere grunnleggende mangler ved departementets forslag. Art. 8 annet ledd stiller opp flere unntak fra statens forpliktelser. Inngrep i retten kan etter dette foretas der dette vil være "i samsvar med loven" og "nødvendig i et demokratisk samfunn", av hensyn til nærmere oppstilte *legitime hensyn*.

Det avgjørende i vurderingen av om tiltaket er *nødvendig i et demokratisk samfunn*, er hvorvidt virkemiddelet staten tar i bruk kan sies å være proporsjonalt sett opp mot målsettingen. Hvilke momenter som skal vektlegges i denne vurderingen vil utvikle seg i lys av samfunns- og rettsutviklingen. EMD har slått fast at det ikke kreves at inngrepet må være uunnværlig for å oppnå det legitime målet. Det avgjørende er imidlertid at "inngrepet svarer til et tvingende samfunnsmessig behov, hvorvidt det står i forhold til det legitime formål som skal ivaretas, og om de grunner som anføres av de nasjonale myndigheter, er relevante og tilstrekkelige" (Erik Møse, "Menneskerettigheter" (2002)).

Juss-Buss og RPF ser at det foreligger et tvingende samfunnsmessig behov for å bekjempe tvangsekteskap. Vi mener imidlertid at departementets forslag til tiltak for å gjennomføre dette verken er relevante eller tilstrekkelige.

2.2 De ulike alternative tilknytningskravene i høringsbrevets punkt 9.4

Departementet ønsker en rangering av de ulike tilknytningskravene. Forslagene går ut på at herboende, for "oppholdstillatelse for ektefellen/samboeren kan innvilges":

1. "må ha bodd i Norge de siste tre årene"
2. "må ha arbeidet/studert i Norge de siste tre årene", eller
3. at ektefellene/samboerne "ikke [må] ha sterkere samlet tilknytning til et annet land enn til Norge."

Som det følger av argumentasjonen ovenfor, tror ikke Juss-Buss og RPF at noen av forslagene vil ha noen god effekt for å bekjempe tvangsekteskap. I tillegg er vi overbevist om at alle de tre forslagene vil ha en rekke utilsiktede negative konsekvenser. Et annet moment som ytterligere styrker vår motstand mot forslagene, er at vi ser at det finnes en rekke gode tiltak som kan iverksettes, og som vil ha god effekt, jf. nedenfor under punkt 3. For Juss-Buss og RPF blir selv en subsidiær anbefaling av ett av tre uegnede verktøy en umulig oppgave. Når vi tar betraktning at alle de tre tiltakene vil kunne forverre situasjonen for ofrene for de groveste tilfellene av tvangsekteskap, framstår en slik rangering som meningsløs. Vi har derfor konkludert med at vi ikke kan imøtesee departementets ønsker under punkt 1.2 i høringsbrevet. Vi vil med andre ord ikke foreta noen rangering av tiltakene.

Vi har imidlertid forslag til en rekke gode, målrettede tiltak som er egnet i kampen mot tvangsekteskap. Resten av denne høringsuttalelsen vil ta for seg disse tiltakene.

3.0 Tiltak mot tvangsekteskap

Som det framgår av det foregående, mener Juss-Buss og RPF at familiegjenforeningsreglene i utlendingsloven ikke er riktig hovedvirkemiddel for å bekjempe tvangsekteskap.

Oppmerksomheten må dreies bort fra tvangsekteskap som et utlendingsrettslig problem til et sosialt problem knyttet til vold i nære relasjoner.

I tillegg til at tiltakene som er foreslått i høringen ikke vil være effektive, bidrar defineringen av tvangsekteskap som et utlendingsrettslig problem til å stigmatisere og fremmedgjøre utlendinger som gruppe. Tvangsekteskap reduseres til en fremmed skikk som eksisterer blant "de andre" – utlendingene, og som ikke kan sammenliknes med de typer vold som er utbredt blant "nordmenn". En slik gruppering av problemet kan også bidra til at befolkningen generelt distanseres fra kampen mot tvangsekteskap, mens ansvaret og skylden plasseres hos innvandrerne som gruppe. Utlendingsmyndighetene besitter heller ikke den sosialfaglige kompetanse som er nødvendig i arbeidet for å bekjempe tvangsekteskap.

I "Handlingsplan mot tvangsekteskap" i 1998 ble det foreslått 40 tiltak mot tvangsekteskap. I 2002 ble ytterligere 30 tiltak lagt fram. Tiltakene er imidlertid ad hoc-pregede, og det dreier seg i stor grad om enkeltprosjekter utenfor det offentlige hjelpeapparatet. Det er bevilget midler til en del enkeltorganisasjoner og -prosjekter, men det mangler en overordnet offentlig koordinering og strategi for tiltakene.

Antallet unge som henvender seg til de ulike hjelpetiltakene mot tvangsekteskap har økt fra år til år. Dette betyr ikke at tvangsekteskap er et voksende problem. Det betyr derimot at de etablerte tiltakene er effektive. Tallene viser at slike tiltak fungerer og fyller et behov: Tiltakene blir stadig mer kjent, og stadig flere søker og får hjelp. Hjelpetilbudet er imidlertid ikke godt nok. Derfor må de allerede eksisterende tiltak styrkes, og nye hjelpetilbud må opprettes. Vi vil komme nærmere tilbake til dette nedenfor.

21-årsregelen kan se slagkraftig ut, sammenliknet med tiltak som holdningsskapende og forebyggende arbeid, krisetiltak og kompetansebygging. Vi mener imidlertid at dette er et feilaktig inntrykk. En 21-årsgrense med eller uten tilknytningskrav vil ikke hindre dem som virkelig ønsker å tvangsgifte barna sine, og en slik regel vil ikke endre de holdningene som ligger til grunn for tvangsekteskap. Tvangsekteskap er et komplekst problem med sammensatte årsaker, og kan ikke bekjempes ved hjelp av enkle lovregler. Det kreves en bred sammensetning av helhetlige tiltak i det offentlige hjelpeapparatet.

Juss-Buss og RPF mener at følgende hovedgrupper av tiltak vil være mer effektive mot tvangsekteskap enn tiltakene regjeringen foreslår:

- Forebyggende og holdningsskapende arbeid
- Kompetanseheving
- Tiltak rettet mot ofre for tvangsekteskap
- Overordnet koordinering og rådgivning

I det følgende vil vi konkretisere hvilke tiltak vi mener må iverksettes for å bekjempe tvangsekteskap.

3.1 Forebyggende og holdningsskapende arbeid

Nøkkelen til å forebygge tvangsekteskap er å utfordre og endre folks holdninger. Vi mener dette best lar seg gjøre ved holdningsskapende arbeid, og ikke gjennom familiegjenforeningsreglene i utlendingsloven.

Tvangsekteskap er særlig utbredt i asiatiske innvandremiljøer. Det viktigste steget i kampen mot tvangsekteskap er å endre ekteskapstradisjonene i minoritetsmiljøene. Dette er en prosess som innvandremiljøene selv må gjennomføre, men det er behov for samarbeid med myndighetene.

3.1.1 Opplæring i trossamfunnene

Juss-Buss og RPF foreslår at interesseorganisasjoner, religiøse institusjoner og sterke talspersoner i innvandremiljøene brukes mer aktivt enn i dag. Islamsk råd og mange imamer har særlig vist interesse for å bistå i arbeidet mot tvangsekteskap. Vi mener derfor at viljen til å fordømme tvangsekteskap er til stede i de muslimske menighetene. Det er viktig at de muslimske lederne tar klart standpunkt mot tvangsekteskap – både innad i menigheten og utad i samfunnet.

Det bør startes opplysningskampanjer og holdes foredrag om tvangsekteskap i regi av moskeene. Det kan også være aktuelt med religiøs undervisning, da alle religioner og religiøse tekster slår hard ned på tvang i forbindelse med ekteskap. For at dette skal kunne gjennomføres i praksis, må det arrangeres møter mellom myndighetene og trossamfunnene hvor menighetene oppmuntres til å drive holdningsskapende arbeid. Det må også bevilges midler til dette. Videre må trossamfunnene få tilbud om at myndighetspersoner og fagfolk som har kompetanse på tvangsekteskap kan stille opp på menighetenes undervisningsopplegg.

3.1.2 Opplæring og rådgivning i skolen

Skolen er en viktig institusjon for å forebygge tvangsekteskap. Særlig ungdomskolen, den videregående skolen og voksenopplæringene bør ta initiativ overfor ungdom med minoritetsbakgrunn. Det må arrangeres bevisstgjøringskurs for elevene, foreldremøter og familiebesøk, og tvangsekteskap må i større grad tas opp i den ordinære undervisningen. Fagekspertene og ofre for tvangsekteskap bør inviteres til å holde foredrag. Myndighetene må legge sterkere føringer på innholdet i undervisningen på dette punktet, slik at skolene får en klar plikt til å ta opp tvangsekteskap som tema overfor både elever og foreldre. Vi mener også at skolehelsetjenesten må tilby et kompetent samtale- og rådgivningstilbud for unge som trenger råd og støtte til å snakke med foreldre.

3.1.3 Jente- og guttegrupper

Vi mener at det må satses sterkere på jente- og guttegrupper som ledd i barnevernets forebyggende arbeid og i regi av skoler, fritidsklubber og frivillige organisasjoner. Disse institusjonene og organisasjonene må sørge for at tvangsekteskap spesifikt tas opp som tema i gruppene. Tiltakene bør utfordre og inspirere ungdommen, slik at de ved egen innsats styrker selvtilliten og blir bedre rustet til å møte ulike problemer. Deltakelse i slike grupper kan også styrke de unges samfunnsengasjement, noe som igjen fremmer integrering.

3.1.4 Rådgivningstjeneste på internett

Juss-Buss og RPF mener det bør etableres en nettbasert rådgivningstjeneste som tilbyr informasjon og individuell rådgivning om tvangsekteskap. Her har vi mye å lære av svenske nettsider som www.flicka.nu og www.elektra.nu/startside.htm. En slik nettside bør ha en såkalt "quick escape"-funksjon, slik at de unge kan logge seg av nettsiden med et enkelt tastetrykk.

I Norge finnes det en del informasjon på nettsiden www.ung.no, men siden gir informasjon om flere ungdomsrelaterte temaer, er for generelt utformet, og inneholder heller ikke direkte rådgivning. Vi etterlyser en mer spesifikt utformet nettbasert rådgivningstjeneste. Det må avsettes økonomiske midler til dette, og rådgivningen må utføres av fagfolk med psykologisk og sosialfaglig kompetanse på tvangsekteskap. Vi anser blant annet MiRA-senteret, SEIF, og Innvandreneres helse- og sosialgruppe som nyttige samarbeidspartnere og informantkilder.

3.1.5 Straffeloven § 222

Straffeloven av 22. mai 1902 nr. 10 § 222 annet ledd setter et forbud mot å utsette noen for tvangsekteskap eller å medvirke til dette. Strafferammen er fengsel inntil seks år. Norge var det første landet i verden til å kriminalisere tvangsekteskap. Men på tre år foreligger det bare én dom og to straffesaker. Det kan være flere årsaker til det, deriblant få anmeldelser og lite ressurser hos politiet.

Det er en stor belastning for den unge å medvirke til at familien dømmes til fengsel og kanskje utvises. Etter vår oppfatning fører fengselsstraffen til høyere terskel for å bryte ut av tvangsekteskap. Derfor må det vurderes andre former for straff. Det vil kunne føre til at bestemmelsens preventive effekt styrkes, og at den i større grad vil kunne håndheves.

3.2 Kompetanseheving

3.2.1 Utdanning og forskning

Hjelpeapparatet har for svake kunnskaper om tvangsekteskap. Vi mener at dagens utdanningstilbud er utilstrekkelig, og at det er nødvendig med et etterutdanningstilbud. Det må opprettes et høyskolebasert videreutdanningstilbud som gir helse- og sosialtjenesten og politiet spisskompetanse på området.

Psykologer og terapeuters kunnskap om tvangsekteskap må styrkes. Alternativ til vold (ATV) bør opprette et klinisk og forskningsrettet tilbud i tilknytning til prosjektene "Barn som lever med vold" og "ATV Etnisitet og familevold". Prosjektene må støttes tilstrekkelig med økonomiske midler.

Det bør generelt satses sterkt på forskning om tvangsekteskap. Det finnes for lite forskning på området, og dermed baseres arbeidet mot tvangsekteskap i for stor grad på antakelser, spredte tall og enkelthistorier. Forskingen bør både kartlegge omfanget av tvangsekteskap og analysere tiltakenes effekt. Kunnskapen fra forskningsresultatene må føres tilbake til hjelpeapparatet.

3.2.2 Informasjonsmateriell

Det foreligger en del skriftlig informasjon om tvangsekteskap. Denne informasjonen bør oppdateres og distribueres i større omfang. Mye av materialet er for generelt, og bør skreddersys for de aktuelle etater og institusjoner. Britene har vært flinke på dette området, og håndboken "Dealing with Cases of Forced Marriage. Guidance for Education Professionals" utgitt av UK Home Office i 2005 kan tjene til inspirasjon.

3.2.3 Erfaringsutveksling

Erfaringene fra Rogalandsprosjektet mot tvangsekteskap og Drammensprosjektet må spres til det øvrige hjelpeapparatet. Det ligger en unik kompetanse om tvangsekteskap i disse prosjektene, og denne kunnskapen kan fagmiljøene i andre deler av Norge dra nytte av.

3.3 Tiltak rettet mot ofre for tvangsekteskap

Det har ikke blitt gjort nok for å følge opp unge som utsettes for tvang. To uttalelser til VG 08.09.2006 illustrerer at fagpersoner er bekymret for dette: "Lite har skjedd, og vi har ikke noen steder å plassere jentene som utsettes for dette," sa Gunnar Svensson, medlem av UDIs kompetanseteam mot tvangsekteskap og spesialmedarbeider i etniske minoriteter ved Sentrum

politistasjon i Oslo. I Drammen har politiet måttet sende ofre for tvangsekteskap til Sverige for å gi dem beskyttelse og kompetent hjelp. "Vi fant ikke noe sted i Norge," sa Nina Bjørlo, kriminalsjef ved Drammen politistasjon.

Menneskers sikkerhet for liv og helse er myndighetenes ansvar. Unge mennesker skal kunne bestemme over eget liv. De skal få hjelp til å si nei til uønskede arrangerte ekteskap. Det er når de unge innser at de har et virkelig alternativ, at de tør å bryte ut. De unge må vite at det er noen som tar dem imot med tiltrekkelig kompetanse og evne til å hjelpe dem ut av en redselsfull situasjon.

3.3.1 Spesialiserte barnevernsinstitusjoner

Barnevernsinstitusjonene må spesialisere seg på unge som står i fare for å bli tvangsgiftet. Ofre for tvangsekteskap må ikke blandes med unge som er tatt hånd av barnevernet på grunn av atferdsproblemer. Unge som er utsatt for tvang er svært sårbare, og har behov for assistanse på en helt annen måte enn unge med atferdsproblemer.

3.3.2 Politibeskyttelse

Unge som tar kontakt med hjelpeapparatet risikerer i verste fall hevn fra familien. Det er ikke uvanlig å bli utsatt for vold og drapstrusler fra familiemedlemmer i slike situasjoner. Politiet må vurdere de unges sikkerhet i slike saker, og gi den nødvendige beskyttelse. De unge må vite at de har politiet med seg, og at politiet rykker ut raskt ved behov. Vi mener politiet må ta den unges sikkerhet alvorlig, og ikke ta noen sjanser. Det finnes i dag en "Håndbok for politiets håndtering av familievoldssaker". Politiet og sakkyndige må utarbeide nasjonale retningslinjer for sikkerhetsvurdering der det er mistanke om æresrelatert vold, og retningslinjene må innarbeides i håndboken.

3.3.3 Tilrettelagte boliger

Det finnes i dag en ordning med kriseboliger i regi av Husbanken, SEIF og Røde Kors. Dette er individuelle boliger uten tett oppfølging fra støttepersoner som har kompetanse til å hjelpe unge i akutt krise.

Det må opprettes mer tilrettelagte boliger med kompetent personell. Også gruppen som er for gammel til å falle inn under barnevernets botilbud trenger sikre boliger, blant annet fordi unge med minoritetsbakgrunn ofte bor hos foreldrene etter de er blitt myndige. De unge menneskene det gjelder har som regel hatt sterke familieband, og kan reagere sterkt på å bryte med familien. De trenger hjelp til å håndtere traumer, sorg og savn gjennom miljøterapi og psykologisk behandling. Juss-Buss og RPF mener Norge bør følge det svenske eksemplet: I juni 2004 ble det bevilget 7,5 millioner svenske kroner til å tilrettelegge for beskyttede boliger for de rammede. Personalet i disse boligene har fått spesiell opplæring. Se rapporten "Länsstyrelsernas insatser mot hedersrelaterat våld delrapport 2003-2004".

3.3.4 Dialog med familien

Unge som sier nei til tvangsekteskap, men som likevel ikke ønsker å bryte ut med familien, har et dårlig tilbud. Et brudd er ikke alltid ønskelig eller mulig. Da må det offentlige, med politi, barnevern og konfliktråd i spissen, tilrettelegge for dialog mellom familien og den unge. Det er ikke snakk om å inngå kompromisser som går på den unges bekostning. Tvangsekteskap skal ikke tolereres. Dersom det inngås avtaler, skal instansene med lovmessige sanksjonsmuligheter passe på at avtalen overholdes.

3.3.5 Rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag

Etter utlendingsforskriften § 37 sjettede ledd kan en person som har kommet til Norge på familiegjennforening innvilges oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag hvis vedkommende "som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forhold der". Dersom en av partene eller eventuelle barn er blitt mishandlet i samlivsforholdet, har man *rett* til slik oppholdstillatelse. Disse bestemmelsene omtaler ikke tvangsekteskap direkte, men kan i mange tilfeller anvendes overfor personer som bryter ut av tvangsekteskap.

Utlendingsforskriften § 37 sjuende ledd gjelder tvangsekteskap spesielt: Når det er reist søksmål for å få kjent et ekteskap ugyldig på grunn av tvang, skal det etter søknad gis midlertidig oppholdstillatelse til den parten som dermed mister sitt oppholdsgrunnlag. Hvis ekteskapet kjennes ugyldig, har vedkommende etter søknad rett til ny første gangs tillatelse – med mindre han eller hun selv er delaktig i tvangen.

I NOU 2004: 20 "Ny utlendingslov" foreslår utlendingslovutvalget at bestemmelsene i utlendingsforskriften § 37 sjettede ledd videreføres og tas inn i selve utlendingsloven, jf. forslaget til ny utlendingslov § 64 annet ledd bokstav a og b. Bestemmelsen foreslås 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. forslaget § 64 annet ledd bokstav c.

Utvalget inntar ingen bestemmelse som tilsvarende § 37 sjuende ledd, da det "har kommet til at de bestemmelsene som er foreslått i annet ledd bokstav a til c må anses å fange opp alle tilfeller hvor det med hensyn til tvangsekteskap er behov for å kunne innvilge opphold" (NOU 2004: 20 på s. 412).

Juss-Buss og RPF mener at utlendingsforskriften § 37 sjuende ledd må videreføres i den nye utlendingsloven, slik at ofre for tvangsekteskap fortsatt har en ubetinget *rett* til oppholdstillatelse når ekteskapet kjennes ugyldig på grunn av tvang.

Vi er klar over at dagens bestemmelse i liten grad har vært anvendt. Dette kan skyldes at bestemmelsen ikke er tilstrekkelig presist formulert, og at den ikke er godt nok kjent blant ofre for og utøvere av tvang. Slik bestemmelsen nå er formulert, er det nødvendig å finne fram til ekteskapsloven § 16 tredje ledd for å forstå at bestemmelsen gjelder tvangsekteskap. Videre er man nødt til å kjenne til ekteskapsloven § 16a for å være klar over at fylkesmannen kan reise sak i slike tilfeller. Pedagogiske hensyn og hensynet til forutberegnelighet taler for at det utarbeides en bestemmelse hvor det eksplisitt går fram at man har rett til oppholdstillatelse når ekteskapet kjennes ugyldig på grunn av tvang. Det vil gi en klarere signaleffekt overfor både foreldre og barn, og styrke rettsreglens forutsigbarhet for de parter de retter seg mot. Av de samme grunner er det nødvendig at opphold på selvstendig grunnlag blir en klar *rettighet* i slike tilfeller. Bestemmelsen vil utvannes hvis det blir opp til utlendingsmyndighetenes skjønn å vurdere om oppholdstillatelse skal gis i slike tilfeller, slik utlendingslovutvalget foreslår.

Aller viktigst er det at bestemmelsen gjøres kjent blant dem den retter seg mot. De eksisterende hjelpetiltak og de tiltak som vi foreslår i denne høringen for øvrig må fungere som kanaler for at informasjon om regelen når ut til familiene og barna. Bare slik kan bestemmelsen få den ønskede effekt, ved at den både vil virke preventivt og hjelpe personer som lever i tvangsekteskap. Det er grunn til å anta at foreldre i mindre grad vil presse barna

inn i ekteskap, hvis de er klar over denne muligheten til å bryte ut. De vil se at barna ikke kan tvinges til å bli i ekteskapet for at en av partene skal få bli i Norge. Samtidig vil kunnskapen om en slik regel motivere de unge til å bryte ut av tvangsekteskap, ved at de ikke blir værende ekteskapet i frykt for at en av partene mister sin oppholdstillatelse. Det vil lette samvittighet til de som bryter ut, ved at de slipper å føle skyld for at den andre parten må forlate Norge.

Ofre for tvangsekteskap må også i større grad gjøres oppmerksomme på muligheten for at fylkesmannen reiser sak etter ekteskapsloven § 16a. Å reise sak på egen hånd er en stor belastning. Også her har hjelpeapparatet et ansvar for at denne muligheten blir kjent for ofrene, og at de får den nødvendige støtte og veiledning for å søke fylkesmannens hjelp.

3.4 Overordnet koordinering og rådgivning

3.4.1 Integrering i "Handlingsplan mot vold i nære relasjoner"

I "Handlingsplan om vold i nære relasjoner (2004–2007)" går det fram at tvangsekteskap anses som en form for vold i nære relasjoner. Ut over dette er ikke tvangsekteskap integrert i handlingsplanen. Tvangsekteskap må inkluderes i arbeidet mot vold i nære relasjoner, og ses i sammenheng med andre typer æresrelatert vold. Tvangsekteskap er ofte en del av et større bilde av undertrykking og vold. Arbeidet mot tvangsekteskap og andre typer vold i nære relasjoner vil tjene på at arbeidet koordineres. Ressursene vil kunne utnyttes mer effektivt, og man vil kunne dra veksler på kompetanse og erfaringer som ligger hos andre deler av hjelpeapparatet.

3.4.2 Styrking og endring av kompetanseteamet mot tvangsekteskap

UDIs kompetanseteam mot tvangsekteskap ble opprettet i 2004. Kompetanseteamet ledes av UDI, og består av representanter fra UDI, Barne-, ungdoms-, og familieetaten, politiet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Teamet er ment å være en rådgivende andrelinjetjeneste for det offentlige hjelpeapparatet i dets arbeid mot tvangsekteskap.

Juss-Buss og RPF mener at kompetanseteamet bør styrkes, ved at teamet blir en permanent, nasjonal enhet. UDIs kompetanseteam har selv foreslått dette i sin halvårsrapport for siste halvdel av 2006. Kompetanseteamet foreslår at det fristilles årsverk fra utlendingsfeltet, politiet, barnevernfaglig sektor og sosialfaglig sektor, slik at det kan opprettes fire årsverk for kompetanseenheten. Vi støtter denne vurderingen som et minimum.

Enheden bør arbeide med å bekjempe æresrelatert vold generelt, og ikke begrense seg til å arbeide mot tvangsekteskap. Tvangsekteskap henger tett sammen med æresrelatert vold, da tvangen ofte er motivert av å bevare eller styrke familiens ære.

Ansvar for denne enheten bør flyttes fra UDI til Barne- og likestillingsdepartementet.

Tvangsekteskap og æresrelatert vold er ikke problemer som primært er knyttet til innvandring – det er sosiale problemer knyttet til vold i nære relasjoner. Utlendingsmyndighetene har ikke den nødvendige kompetanse på dette området.

Enheden bør ikke bare ha ansvar for å gi råd til hjelpeapparatet, slik det har i dag. Den bør også koordinere arbeidet mot tvangsekteskap og æresrelatert vold, slik at alle tiltakene vi har foreslått i det foregående knyttes til kompetanseenheten. I dag spres arbeidet mot tvangsekteskap på mange organisasjoner og prosjekter, uten noen synlig koordinering av arbeidet.

3.4.3 Rådgivning og koordinering på regionalt nivå

Det er også behov for rådgivning og koordinering på regionalt nivå. Kompetanseenheten bør derfor knyttes til de regionale ressursentrene om vold, traumer og selvmordsforebygging, og samarbeide direkte med disse. Det bør opprettes en egen stilling ved ressursentrene i hver region som har spesielt ansvar for æresrelatert vold. På denne måten sikrer man at regionene kan samordne sitt arbeid mot tvangsekteskap, og at kommunikasjonen mellom det nasjonale og det regionale nivået styrkes.

Det bør opprettes stillinger med spesielt ansvar for arbeid mot æresrelatert vold i Barne-, ungdoms- og familieetatens fem regionale enheter. Slik kan man sikre at kompetanse bygges opp og overføres til fagteamene, barnevernsinstitusjonene og det kommunale barnevernet.


3.5 Avslutning

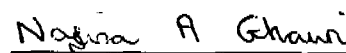
De foreslåtte tiltakene kan ikke vurderes uavhengig av hverandre, men må ses under ett. Samlet mener vi at tiltakene vi har foreslått også vil fungere preventivt, og endre de holdningene som fører til at unge utsettes for tvang. Tiltakene viser at samfunnet tar tvangsekteskap alvorlig, og at denne skikken ikke kan tolereres. Dersom det synliggjøres i tilstrekkelig grad at de unge har et støtteapparat som står klart til å ta imot dem, vil det bli tydelig for familien at de unge har en reell mulighet til å motsette seg eller bryte ut av tvangsekteskap. Dette vil igjen føre til at familien revurderer sitt ønske om å tvangsgifte den unge.


Vi frykter at en 21-årsregel med tilknytningskrav kan bli en sovepute, ved at regjeringen gjennom å innføre en slik regel gir inntrykk av å ha tatt et krafttak mot tvangsekteskap. Tiltakene vi har foreslått vil utvilsomt kreve store ressurser, i motsetning til 21-årsregelen. Men hvis regjeringen virkelig tar tvangsekteskap på alvor, må den være villig til å sette av de nødvendige midler. Vi minner om at svenske myndigheter har avsatt 180 millioner svenske kroner i perioden 2003 til 2007 til arbeid for ungdommer som risikerer å bli utsatt for æresrelatert vold.

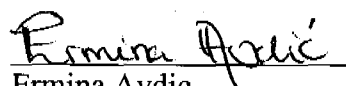
Med vennlig hilsen, for Juss-Buss:


Martin Eiebakke



Maria Bergram Aas


Nafisa Akram Ghauri


Helle Falkenberg


Ermina Avdic

og for Rettspolitisk forening:


Tine Larsen