

LO

Vår sak nr:2014-AR- 00982 BA Deres ref:14/2884-2 603.1/KAHE

Dato:08.09.2014

HØRING - ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN (24-ÅRSGRENSE FOR FAMILIEETABLERING)

Norsk Tjenestemannslag(NTL) har fått saken til høring og oversender følgende merknader:

NTL mener at innføring av 24 års grense for familieetablering ikke er et nødvendig, hensiktsmessig eller formålstjenlig tiltak mot tvangsekteskap. Vi er også bekymret for at tiltaket i svært liten grad bygger på empiri og forskningsbaserte resultater fra andre sammenliknbare innvandringsland.

I følge SSBs undersøkelse sitert i høringen, er det endringer i ekteskapsmønsteret blant etterkommere i Norge. Både i ovennevnte rapport og i andre undersøkelser, har det metodisk sett vært vanskelig å kartlegge hvor mange ekteskap som har inneholdt ulike grader av tvang. I kartlegginger av saker foretatt av IMDI, har det kommet fram at gjennomførte tvangsekteskap utgjør et fåtall av de sakene som har blitt registrert.

Siden denne høringen tar utgangspunkt i transnasjonale ekteskap, og begrunnelsen er å hindre tvangsekteskap, er det grunn til å se på disse endringene. I undersøkelsen fastslår forskerne at tendensen til å gifte seg med en "lik partner" fortsatt er stor blant norskfødte med pakistansk og tyrkisk bakgrunn, men at andelen som gifter seg med noen fra sine foreldres hjemland har gått ned. Undersøkelser viser også at etterkommere av innvandrere i større grad tar høyere utdanning og har større autonomi enn de som innvandret. NTL vil vi advare mot å gjennomføre inngripende lovendring basert på «ingen sikre opplysninger» som nevnes i forslagets punkt statistikk. Vi stiller spørsmål rundt et lovforslag som bygger på antakelser og mørketall. Vi mener det bør gjennomføres spissede analyser av forhold, som kan føre til og forebygge tvangsekteskap. Dersom forskningen viser at 24 års grense ville vært et gunstig tiltak, først da kan man objektivt og ansvarlig ta stilling til et slikt forslag om lovendring.

Det gjøres allerede en vurdering av tvangsekteskap for de under 24 år (flesteparten av disse innkalles til intervju). Mer bruk av skjønn medfører merarbeid for etaten, og gir lengre saksbehandlingstider. Det vil også være vanskelig å fastsette skjønn på en måte som er rettferdig, forutsigbar og ikke fører til tilfeller som vil framstå som sterkt urimelige. Dette med å være i stand til å forsørge seg er nødvendig å spesifisere i denne regelen, siden vi allerede har et underholds krav som gjelder alle?

Bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i EMK art. 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, herunder også Utlendingsloven. Vi mener at spørsmålet som forskere har stilt om lovendringen er hensiktsmessig eller nødvendig, er svært relevant.

Samtlige evalueringer av de ulike handlingsplanene innen dette feltet anbefaler å holde fokus på forebyggende tiltak, som tar utgangspunkt i nærhet til ungdommene som blir berørt av problemstillingen. Det anbefales også mer familierettet arbeid og dialog (Bredal 2011).

Forebyggende tiltak ser ut til å fungere (selv om det er vanskelig å måle effekten av forebyggende tiltak i en begrenset tidsperiode) og har vært hovedlinjen i de siste årene. Høringsforslaget til en lovendring som inneholder forbud kan undergrave det forebyggende perspektivet som har blitt bygget opp over lang tid. En regulering som dette kan føre til uønskede konsekvenser som at flere ungdommer blir sendt tilbake til hjemlandet sitt for å gifte seg og bosette seg der, eller at de i større grad vil inngå religiøse ekteskap i Norge i påvente av å oppfylle alderskravet. Det kan være mer effektivt å bruke den eksisterende straffeparagrafen mer aktivt framfor å endre Utlendingsloven.

Det slås fast at en slik lovendring ikke nødvendigvis vil krenke EMK. Selv om formålet i seg selv er legitimt, er det ikke samsvar mellom formålet og middelet som foreslås her. En slik lovendring vil ramme frivillige ekteskap som inngås av norske ungdommer som ikke har noe til felles med den målgruppen endringen er ment å beskytte. Derfor kan det stilles spørsmål ved legitimiteten ved lovendringen. Det er også naturlig å tro at forslaget vil føre til at det lages kategorier av unge mennesker og ekteskap som mange ikke vil kjenne seg igjen i. Spørsmålet som reiser seg da er om det er greit å ofre noen ungdommer for å gi beskyttelse til noen andre? Hvor langt skal staten gå for å innskrenke individenes rettigheter til å stifte familie?

Et annet argument er at det vil bli en utfordring for utlendingsetaten å kommunisere på hjemmeside hvem denne regelen er for. Mange forstår ikke forskjellen mellom familieetablering og familiegjenforening, særlig når det gjelder samboere. Vi vet allerede at fireårskravet er vanskelig å formidle.

Det vil også bli vanskelig å formidle muligheten for å få unntak fra kravet. Her må det formidles at man både må komme fra en kultur der det ikke er vanlig med tvangsekteskap, og at man må ha vært sammen over lengre tid, nærme seg 24 år osv. Når hensikten med regelendringen skal være å forhindre tvangsekteskap, blir det vanskelig å formidle at det ikke er tilstrekkelig at forholdet opplagt ikke er basert på tvang, men at man også må fylle andre krav.

Det foreslås innført en unntaksbestemmelse som kun vil bli brukt i svært få tilfeller. Vilåret om at det må være "åpenbart at samlivet er frivillig" forutsetter en skjønnsvurdering hos utlendingsmyndigheter. Det foreligger det ingen opplysninger om hvordan unntaksordningen skal brukes og hva retningslinjene skal være. Dette er en svakhet i den foreslåtte ordningen. I praksis vil det innebære at avgjørelsen vil være avhengig av den enkelte saksbehandleren. Dette vil ikke sikre et likeverdig offentlig tjenestetilbud for de som blir berørt av ordningen og det er naturlig å anta at denne praksisen i noen tilfeller vil kunne føre til diskriminering basert på skjønn.

NORSK TJENESTEMANNSLAG



Anita K Solhaug



Berit Asker