



Hege Skjeie og Mari Teigen
Likestilling og minoritetspolitikk

Hege Skjeie og Mari Teigen

Likestilling og minoritetspolitikk

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2007

© ISF 2007
Rapport 2007:6

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 978-82-7763-247-6
ISSN: 0333-3671

Materialet i denne rapporten er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Det er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrifter til eget bruk. Uten særskilt avtale med ISF er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innhold

Forord	5
1. Innledning	7
2. «Standardkanalene» for deltakelse i politikkutforming	9
3. «Minoriteter i minoriteter» og tvangsgifteproblematikk	15
4. Tiltak mot tvangsgifte – to høringsprosesser	18
5. Invitasjonsstruktur	21
6. Høringssvar til straffeloven	27
7. Høringssvar på utlendingsloven.....	31
Sammenfatning av høringsrundene	37
8. Den selektive inklusjonspolitikken.....	41
Litteratur	43

Forord

Denne rapporten er en utvidet versjon av en artikkel skrevet av Hege Skjeie og Mari Teigen, «Likestilling og minoritetspolitikk», trykket i *Tidsskrift for kjønnsforskning*, nr. 2, 2007. I artikkelen rettes fokus mot noen normative og teoretiske refleksjoner om betingelsene for flerkulturelt politisk medborgerskap. Innenfor artikkelformatet ble det imidlertid ikke plass til sentrale deler av de empiriske analysene som ligger til grunn for våre diskusjoner og konklusjoner. Derfor presenterer vi gjennom denne rapporten en utvidet versjon av artikkelen med en rikere presentasjon av de empiriske analysene. For øvrig er rapporten i all hovedsak identisk med artikkelen.

Oslo, juli 2007

Hege Skjeie og Mari Teigen

Innledning

Hva er betingelsene for flerkulturelt politisk medborgerskap? Og hvordan gir den politiske mulighetsstrukturen rom for kjønnspolitiske synspunkter i et minoritetsperspektiv? Denne rapporten diskuterer individers og minoriteters rettigheter i et flerkulturelt samfunn i lys av «berørte parter» inklusjon i offentlig politikktutvikling i Norge. Problemfeltet drøftes med feste i to høringsrunder om tiltak mot tvangsekteskap: Justisdepartementets forslag om endringer i straffeloven fra 2002 og Arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag om endringer i utlendingsloven fra 2006.

I denne rapporten undersøker vi betingelser for politisk medborgerskap i flerkulturelle samfunn, knyttet til deltakelse i nasjonale institusjoner for politikktutforming. Vi er særlig opptatt av hvordan staten praktiserer sitt ansvar for politisk inklusjon. Mer konkret ønsker vi å drøfte hvordan ett viktig aspekt ved den norske politikken mulighetsstruktur, reglene om «berørte parter» deltakelse i utarbeidingen av lovforslag, inkluderer eller ekskluderer minoritetsstemmer, og hvordan denne strukturen gir rom for kjønnspolitiske synspunkter på lovreform. Denne diskusjonen har vi konkretisert gjennom en analyse av to høringer om ulike sider ved den offentlige politikken mot tvangsgifte. Utgangspunktet er en mer overordnet betraktning om myndighetsbasert inklusjonspolitik. Etter vår vurdering er det forbausende liten sammenheng mellom utviklingen av politiske mekanismer for å sikre kjønnsrepresentativitet i sentrale politiske institusjoner og politisk arbeid for å sikre etnisk mangfold. Spissformulert kan vi si at målsettinger om kjønnsrepresentativitet og om etnisk mangfold heller ser ut til å eksistere nærmest som atskilte sfærer i norsk politikk. Mens kjønnsbalansopolitikk har feste i individuell rekruttering, blir etnisk mangfold i hovedsak gjort til et spørsmål om inklusjon av organiserte interesser.

Dette gir grunnlag for to typer av problematiseringer: Kan den ensidige vektleggingen av organiserte interesser i politikken for etnisk mangfold ha negative konsekvenser for hvordan individuelle rettigheter og «minoriteter innenfor minoriteter»-problematikk blir tematisert i offentlig politikktutforming? Og kan den todelte inklusjonspolitikken tenkes å svekke den organiserte kjønnspolitikken som sådan? Vi starter med å begrunne disse betraktningene.

«Standardkanalene» for deltakelse i politikkutforming

Fagdebatt om flerkulturelt medborgerskap understreker gjerne betydningen av at politikken utvikler institusjoner som kan garantere reell demokratisk deltakelse (Koopmans og Statham 2000, Togeby 2003). Utgangspunktet er at kollektivt bindende beslutninger bør treffes etter et inklusjonsprinsipp, det vil si at alle som berøres av en beslutning har samme krav på at deres interesser blir tatt i betraktning. Formelt statsborgerskap er ikke en nødvendig forutsetning for inklusjon, i stedet blir spørsmålet om berørthet avgjørende (Dahl 1989, Togeby 2003). Inklusjon er en ideell demokratisk fordring, som bare blir mer kompleks i lys av globaliseringseffekter og transnasjonale beslutningsrammer (jf. Siim 2003, Fraser 2005) – ustoppelig og over alt blir mennesker berørt av beslutninger som ikke overlapper med den etablerte nasjonalstatlige ordenen for politisk medborgerskap. I all hovedsak skal vi her likevel konsentrere oss om «den etablerte ordenen», det vil si om medborgerskapet innenfor nasjonalstatens rammer.

Minoritetsbasert representasjon er et viktig tema i teorien om flerkulturelt medborgerskap som Will Kymlicka har vært sentral i å utvikle. Også her diskuteres deltakelse først og fremst innenfor rammen av nasjonalstatlige demokratiske rettigheter, beslutningsprosedyrer og -prosesser, men samtidig som et spørsmål om utvikling av nye institusjoner og inklusjonsmekanismer. Kymlicka konsentrerer seg om to typer minoritetsbasert medborgerskap; det som følger av status som nasjonal minoritet og det som følger av innvandererstatus. For nasjonale minoriteter er det gjerne former for (delvise) selvstyreordninger som utgjør det mest brennbare temaet, mens deltakelse og representasjon for andre minoriteter fortrinnsvis handler om inklusjon i fellesinstitusjoner. Institusjonelle nyvinninger i sistnevnte tilfelle er etablering av særlige inklusjonsmekanismer, som da kan spenne fra (partibaserte) kvoteringsordninger til regelverk for øremerkede plasser i folkevalgte forsamlinger. Kymlicka kaller dette «special representation rights» (1995:31–33). I tillegg kommer kultur- og religionssensitive politiske tiltak knyttet til språk, religiøse ritualer, kulturelle aktiviteter og etnisk basert organisering; såkalte poly-etniske rettigheter.

En vanlig sontring i debatter om inklusjon går mer generelt mellom individuelt orienterte og gruppesensitive tilnæringer til deltakelse. En slik sontring har dannet grunnlag for en mer generell kritikk av «essensalistisk» multikulturalisme. Men den kan også bidra til å tydeliggjøre argumenter som vektlegger den demokratiske betydningen av en gruppesensitiv anerkjennelsespolitikk. Et eksempel på dette er Tariq Modoods argumentasjon for korporativt orientert etno-religiøs deltakelse i beslutningsprosesser (Modood 2000). Modoods argumentasjon er likevel først og fremst pragmatisk politisk. «Demokratisk multikulturalisme» må ta høyde for at det er store forskjeller i opplevd religiøs tilhørighet mellom på den ene siden et mangfold av innvandringsbakgrunner og (her det britiske) majoritetssamfunnet, og at disse forskjellene gjenspeiles i organiseringsformer.

Kymlickas og Modoods vektlegging av henholdsvis valgkanalen og organisasjonskanalen som veier til politisk innflytelse, speiler så å si Stein Rokkans gamle beskrivelse (1967/1989) av to hovedtyper av politiske strukturer; det «numeriske demokratiet» og «den korporative pluralismen». De markerer samtidig (idealtypiske) ytterpunkter av deltakelsesformer: Deltakelse i det parlamentariske demokratiet er individbasert, mens deltakelse i det korporative systemet er gruppebasert. Men i praksis er det kanskje heller mellomformer som best beskriver deltakelsesstrukturene: Stemmeretten er individuell, mens statusen som folkevalgt representant blir kanalisert gjennom partiorganisasjoner. Statusen som korporativ aktør kan være mer eller mindre fast koplet til et organisasjonsmandat, blant annet fordi formelle korporative deltakelsesformer omfatter tre ulike typer av aktiviteter: trepartsamarbeidet i arbeidslivet, medlemskap i offentlige utvalg, styre og råd – ad hoc eller permanente – og deltakelse i høringsinstituttet. I tillegg kommer nyere, og mer uformelle, samhandlingsformer som lobbyisme og dialoginstitutter etter samrådsmodell. En viss nedbygging av det offentlige utvalgssystemet over tid, sammen med økningen i både forvaltnings- og stortingslobbyisme, og utviklingen av mer uformelle (dialog-) samhandlingsformer, har bidratt til at den korporative kanalen i dag kan karakteriseres som «mer» pluralistisk enn tidligere (se Predelli 2006:19).

I begge «standardkanaler» er kjønn formalisert som gruppesensitiv representasjonsdimensjon. Deler av det korporative systemet er regulert av regler om kjønnsbalanse, både statlige og kommunale utvalg, styre og råd er omfattet av formelle 40–60 prosentregler for sammensetningen. I det parlamentariske systemet har flertallet av norske partier vedtektsfestet regler om det samme, som gjelder både for listeoppsett ved valg og for sammensetningen av interne partiorganer, både på nasjonale og lokale nivåer. Dette er regler som kanalisere den individbaserte rekrutteringen på et rent institusjonelt nivå, etter et spillingsprinsipp: Beslutningsfora skal være kjønnsrepresentativt sammensatt. Regler om kjønnsbalanse er altså institusjonelle inklusjonsmekanismer, som samtidig kan sies å basere seg på en demokratisk norm om lik rett til lik delta-

kelse (se Skjeie og Teigen 2003). Men reguleringene har ikke samme slags feste i de to «kanalene»; mens deltakelsen i korporative beslutningssammenhenger er regulert gjennom lov, er inklusjonsmekanismene gjennom partistrukturen «frivillige», det vil si bestemt av partiene selv. Partiene på høyresiden i norsk politikk avviser dessuten stadig slike mekanismer; i Fremskrittspartiet er avvisningen unison, i Høyre har partiets kvinnebevegelse tapt flere avstemninger om kjønnsbalanseregler.

I de mest sentrale posisjonene i politikk, arbeids- og organisasjonsliv i Norge finnes det så å si ikke personer med annen etnisk bakgrunn enn den norske. Vi har tidligere påvist både ekstrem mannsdominans og etnisk homogen bakgrunn i norske elitestrata gjennom Makt- og demokratiutredningens eliteundersøkelse (Skjeie og Teigen 2003, Gulbrandsen mfl. 2002). Toppolitikken er likevel et av de få samfunnsområdene der mannsdominansen er relativt moderat, siden mye av rekrutteringen her skjer i lys av regler om kjønnsbalanse. Vi kjenner ikke til noen diskusjoner i norske politiske partier om etniske minoriteters deltakelse i «fellesinstitusjoner» som folkevalgte organer, som på parallelle måter kan overskride rammen av rendyrket individuell rekruttering.¹ Ingen partier har for eksempel tatt initiativ til å formalisere målsettinger for etnisk mangfold ved listeoppsett og rekruttering til partiverv.² Vi antar at mangelen på formulerte målsettinger for etnisk mangfold har tilsvarende betydning for faktiske rekrutteringsmønstre. Det er svært få politikere med etnisk minoritetsbakgrunn på Stortinget og i regjeringsapparatet, og svært få i fylkes- og kommunepolitikk. Bildet er likevel ikke entydig; enkelte

1. Eneste måltall for politisk deltakelse vi har funnet, gis i vedlegget til statsbudsjettet for 2007; Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen: Andelen personer med innvandrerbakgrunn og stemmerett som deltar ved kommunestyrevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg skal tilsvare valgoppslutningen samlet sett (s. 24 og s. 43). Det er viktig at alle grupper i befolkningen har muligheter til å delta i beslutningsprosesser på ulike nivå, står det heller uforpliktende i stortingsmelding nr. 49; Mangfold gjennom inkludering og deltakelse (2003–2004, vedlegg 1, s. 188). Samtidig påpekes det at personer med innvandrerbakgrunn har vært lite synlige aktører i det politiske liv, deltatt mindre i organisasjoner med gjennomslagskraft i politiske beslutningsprosesser, men samtidig, at «grad av deltakelse varierer fra område til område og etter hva slags innflytelse det er snakk om» (s. 188), og at «utviklingen de siste årene viser at etablerte politiske partier følger opp utviklingen i befolkningssammensetningen» (s. 190). Her er det med andre ord høyst uklart hvordan politiske myndigheter mener at minoritetsbakgrunn kan være relevant i ulike deltakelsessammenhenger, selv om mangfoldsmeldingen også understreker at innvandrerorganisasjoner er «viktige demokratiske aktører som kanaliserer politiske og kulturelle impulser fra befolkningen inn til beslutningstakere og offentlige myndigheter» (s. 124).
2. Urfolkspolitikken institusjonaliserer en «tredje vei»: I minoritetssammenheng har urfolkspolitikken de siste tiårene vært forankret i en fortolkning av menneskerettslige forpliktelser, bl.a. etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, som har bidratt til etablering av parallelle politiske institusjoner; samemantallet og sametinget.

kommunestyre, som i Oslo og Drammen, kan vise til større mangfold i etnisk bakgrunn blant representantene. Dette er da dels på grunn av mulighetene som nå gis til å påvirke personvalget ved lokale valg i Norge.

Innenfor offentlige utvalg, styre og råd har institusjonelle regler om kjønnsbalanse sørget for en klar omfordeling av maktposisjoner mellom menn og kvinner (jf. likestillingslovens § 21). Når det gjelder representasjon av organiserte interesser, er imidlertid lite endret. For eksempel er den gamle LO-NHO-dominansen innenfor det korporative systemet fortsatt sterk, mens kjønnspolitisk organisering langt sjeldnere har dannet grunnlag for representasjon i det offentlige utvalgssystemet. Det er ingen som i dag har oversikt over etnisk mangfold i utvalgssystemet, verken på individuell basis eller gjennom organisasjonsrepresentasjon. Det finnes ett offentlig utvalg som i seg selv er ment å etablere en slik kontaktflate, nemlig Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM). KIMs egen oversikt over deltakelse i referansegrupper og utvalg, samt møter med departementer og direktorater tyder på et visst, om ikke særlig omfattende, beslutningsnettverk. Korporative strukturer på integrasjonsfeltet er imidlertid langt på vei et utforsket felt, selv om enkelte nyere studier forsøker å anslå deltakelse basert på organisasjonenes egne inntrykk. De viser alle at deltakelsen har et nokså beskjedent omfang. (Mjelve 2003, Brochmann og Rogstad 2004, Predelli 2006).³

I vedlegg til statsbudsjettet for 2007 understrekes likevel betydningen av organisasjonsbasert inklusjon:

Regjeringen vil bidra til at organisasjoner som representerer innvandrere bruker sin stemme og blir hørt i spørsmål som gjelder utviklingen av samfunnet. Støtte til frivillige organisasjoner, idrett og kultur er viktige virkemidler for å skape et inkluderende samfunn. (s. 8)

Det gis fire hovedtyper av økonomisk støtte til innvandrers- og minoritetspolitiske organisasjoner. For det første, støtten til landsdekkende organisasjoner, som er interesseorganisasjoner i klassisk forstand; «pressgrupper, høringsinstanser og samarbeidspartnere for nasjonale myndigheter», som det beskrives i Mangfoldsmeldingen (s. 191). Lokale innvandrersorganisasjoner, med nettverksbygging, myndighetskontakt og informasjonsformidling som hovedopp-

3. Line Nyhagen Predelli (2006) har intervjuet et knippe organisasjoner om deltakelse i politiske påvirkningsprosesser; både dialogfora, lobbyvirksomhet og formelle høringer. Intervjuene viser hvor krevende særlig de formaliserte samhandlingsformer er, samtidig som utfallet er svært usikkert. De som klarer å påvirke mest er, ikke overraskende, de som har administrative ressurser og heltidsansatte medarbeidere. Den tyngste formen ser ut til å være høringsene: - Det tar innmari mye tid, men vi føler at vi må. Vi ber om å bli hørt, og når de (myndighetene) spør om vår mening må vi svare. «Og det er vanskelig å spore de direkte effektene: - I høringer finner vi igjen ting vi har gjort. Men vi kan ikke si at vi i særlig grad greier å påvirke politikken. Det er små greier her og der» (s. 60).

gaver, kan få økonomisk støtte, det samme kan «frivillig virksomhet i lokalsamfunn» – dvs. prosjektbaserte aktiviteter. Og det gis økonomisk støtte til registrerte trossamfunn, basert på medlemstall, tilsvarende de årlige statlige og kommunale bevilgninger pr. medlemmer i statskirken. Høyest samlet medlemstall har i dag de islamske trossamfunnene, som har vært i kraftig vekst siden slutten av 1970-tallet.

Jørgen Mjelve (2003) har beregnet at organisasjonsprosenten⁴ har økt fra rundt 10 prosent i 1980 til 70 prosent i 2000. Han ser dette først og fremst som en tilpasning til norske regler for offentlig støtte til religiøs virksomhet (2003:198). Tendensen går også i retning av sterkere organisering på muslimsk grunnlag gjennom etablering av paraplyorganisasjonen Islamsk Råd Norge, og for eksempel muslimske ungdoms- og studentorganisasjoner. Samtidig er den politiske oppmerksomheten om «moskeen» stadig tydeligere. Religiøse ledere blir gitt offentlig autoritet i nye politiske og samfunnsmessige spørsmål, og gjøres til dialogpartnere og høringsinstanser i et omfang som Mjelve karakteriserer som «påfallende» (2003:200). Dels er en skarpere oppmerksomhet om «moskeen» en konsekvens av stigende skepsis til politisk islam, dels ser vi også hvordan det utformes en ny religiøst basert inklusjonspolitikkk der religiøse ledere blir gitt offentlig autoritet i nye politiske og samfunnsmessige spørsmål, som dialogpartnere og som høringsinstanser. En slik inklusjonspolitikkk er så å si modellert over Tariq Modoods perspektiv av «etno-religiøs» inndragning i politiske strukturer, eventuelt også da med den samme motivasjonen av pragmatisk «containment»-politikkk, der korporativistisk inklusjon ses som alternativ til religiøs organisering i den parlamentariske kanalen gjennom islamistiske partier (se Modood 2000:192–193).

I offentlige sammenhenger ser vi altså hvordan spørsmål om minoritetsdeltakelse og -representasjon, utover valgdeltakelsen, i all hovedsak blir avgrenset til «organisasjonssamfunnet» og til korporative former for politisk engasjement. Dette er en multikulturalistisk tillem্পning av et inklusjonsprinsipp som er sterkt kollektivistisk orientert, men avgrenset i omfang, og fullt ut myndighetsstyrt. Det handler først og fremst om interessegruppers adgang til medvirkning i utformingen av enkeltbeslutninger; i beslutningssituasjoner der politiske myndigheter inviterer «berørte parter» med, på mer eller mindre ad hoc basis. Men understrekingen av «organisasjonsdemokratiet» i minoritets-sammenheng bidrar samtidig til å tydeliggjøre de to sporene i offentlige inklusjonsbestrebelsler. Sivilsamfunnets kvinneorganisasjoner blir nemlig ikke gitt noen tilsvarende sentralitet i deltakelsessammenheng. Også politiske partier har hatt en lang tradisjon av separat kvinneorganisering. Men mange av disse organisasjonene er avvirket, eventuelt erstattet av løsere nettverk. I stedet har demokratiseringen av rekruttering til sentrale beslutningsorganer i stadig ster-

4. Basert på antallet personer med bakgrunn fra muslimske land.

kere grad konsentrert seg om «individuell og kjønnsbalansert» inklusjon, som f.eks. gjennom representasjonsregler i det offentlige utvalgssystemet, og gjennom partiinterne regler for nominasjon og fordeling av verv mellom kvinner og menn etter en 40–60 prosentfordelingsnøkkel.

«Minoriteter i minoriteter» og tvangsgifteproblematikk

Spørsmålet om politisk anerkjennelse av gruppebaserte minoritetsfellesskap utgjør en hoggestabbe i en tydelig formulert feministisk kritikk av multikulturalisme. Det gjelder riktignok først og fremst situasjoner der formell anerkjennelse tar form av delvis selvstyre, eller institusjonell autonomi, for minoritetsgrupper innenfor storsamfunnet. Kritikken inneholder en enkel advarsel om at multikulturalismens rettighetsfokus kan ha en kjønnspolitisk slagside: aksept av særskilte gruppebaserte minoritetskrav kan komme til å krenke kvinners likestillingsrett. Kritikken har i noen tilfeller hatt feste i selvstyreordninger for nasjonale minoriteter som samtidig har betydd interne restriksjoner på kvinners formelle medlemskapsrettigheter (se Phillips 2005). Ofte har den også tatt utgangspunkt i den religiøst baserte familieretten som gjelder (for deler av befolkningen) i en rekke stater, og som etablerer rettslige kjønns-hierarkier i strid med menneskerettighetenes diskrimineringsvern (se for eksempel Shachar 2000, Raday 2003). Denne kritikken kan også tenkes å ramme den «demokratiske multikulturalismen» som for eksempel argumenteres av Tariq Modood. I den (riktignok avgrensede) etno-religiøse korporativismen han gjør seg til talsmann for (Modood 2000) problematiseres verken religiøst funderte kjønns-hierarkier eller andre interne maktubalanser.

I debatten om «minoriteter i minoriteter» (Eisenberg og Spinner Havel 2005) står også spørsmålet om demokratisk deltakelse sentralt, både med hensyn til feministisk basert politisk organisering og aktivisme, og som krav om institusjonelle garantier for å sikre kvinners deltakelse (Phillips 2005, Okin 1999, 2005). Susan Moller Okin har for eksempel formulert et «minimumskrav» til multikulturalisme. Det innebærer at en hvilken som helst reell forhandling om politisk anerkjennelse av grupperettigheter skal basere seg på lik representasjon av kvinner og menn blant forhandlerne (Okin 1999, 2005). Slik Okin ser det, har staten en særlig forpliktelse til å sørge for at særlig (yngre) kvinner er inkludert i konkrete forhandlinger om grupperettigheter (1999:23–24).

Kravet er enkelt i sin prinsipielle formulering. Det har klare paralleller til en etablert norm om individuell rekruttering med sikte på kjønnsmessig representativitet i deler av det norske politiske systemet. I den grad betingelsen gjøres gjeldende for statens forhandlinger med interessebaserte minoritetsfellesskap, kan den sies å speile reglene for kjønnsbalanse i det offentlige utvalgssystemet. De har blant annet blitt gjennomført i en nominasjonspraksis der organisasjoner med forslagsrett på enkeltmedlemmer i utvalg må nominere like mange kvinner og menn, før offentlige myndigheter, i sin tur, velger utvalgsmedlemmene. En annen tilnærming til en slik utfordring vil være å ta særlig hensyn til representasjon av kvinnebaserte minoritetsorganisasjoner i utvalgsopplevninger, høringer, dialoger etc.

Okin vil uansett mene at liberale likhetsprinsipper i konkrete beslutningssituasjoner må trumfe resultatet av en forhandlingsprosess. Grunnleggende rettigheter som retten til personlig frihet, retten til økonomisk uavhengighet og retten til likhet for loven også i forhold til privat/intimsfæren, kan ikke være avhengig av resultatene av forhandlinger eller voteringer. De må være minimumsstandarder. Dette er en viktig presisering i multikulturalismedebatten, i den forstand at den binder deltakelsesdimensjonen til en ikke-forhandlingsbar standard. Det samme poenget har for så vidt også blitt understreket av Will Kymlicka. Enhver diskusjon om grupperettigheter må basere seg på en distinksjon mellom «external protections» og «internal restrictions»: Beskyttelse mot (assimilering i) majoritetssamfunnet kan ikke aksepteres om den samtidig fører til nye restriksjoner for gruppemedlemmer (Kymlicka 1999). Også dette er et prinsipielt formulert krav til forhandlingssituasjoner. Det bidrar til å tydeliggjøre hvordan ikke-forhandlingsbare standarder ofte krenkes gjennom politisk praksis. Den norske likestillingsloven er ett godt eksempel på en slik krenkelse, der det generelle diskrimineringsforbudet ikke gjelder for indre forhold i trossamfunn (for en diskusjon av dette, se Skjeie 2004).

Det er liten tvil om at tvangsekteskap har blitt en sentral symbolsak i den politiske debatten om multikulturalisme, og da som et eksempel på nettopp uakseptable «interne restriksjoner» i (mer eller mindre) avgrensede minoritetsmiljøer. Men tvangsgifte kan ikke være, og er heller ikke, gjenstand for «external protections» i Kymlickas forstand. Tvangsgifte er et menneskerettsbrudd som det er en utvilsom statlig forpliktelse å forhindre (jf. Salimi 2006:36). Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter klargjør dette i artikkel 23, 3. ledd: «Intet ekteskap må inngås uten de fremtidige ektefellers frie og uforbeholdne samtykke». Statens ansvar for å sikre kvinners rettigheter er særskilt understreket i kvinnekonvensjonens artikkel 16, 1. ledd:

Konvensjonspartene skal treffe alle egnede tiltak for å avskaffe diskriminering mot kvinner i alle saker vedrørende ekteskap og familieforhold. På grunnlag av likestilling mellom kvinner og menn skal de særlig sørge for: a: samme rett til å inngå ekteskap. b: samme rett til fritt å velge ektefelle og inngå ekteskap bare med sitt eget frie og fulle samtykke.

Multikulturalisme er, som det framgår foran, tett koplet til politiske krav om minoritetsrettigheter og til menneskerettslig beskyttelse av både «retten til kultur» og «retten til religion», slik også disse fastslås i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.⁵ Problematikken rundt tvangsekteskap er på siden av slike rettighetshensyn. Vi kjenner heller ingen multikulturalistiske posisjoner som offentlig krever aksept av og tilpasninger til en kulturell eller religiøst motivert praksis av tvangsekteskap, i motsetning til for eksempel polygami. Diskusjonen om tilpasninger handler snarere om grenselandet mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap; om frivilligheten i den første tradisjonen, men ikke om illegitimiteten av den andre (jf. Phillips 2005, Bredal 2005).

5. Artikkel 27: I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.

Tiltak mot tvangsgifte – to høringsprosesser

I «minoriteter i minoriteter»-debatten understrekes gjerne et mer generelt poeng om viktigheten av å kontekstualisere tilpasningskrav. Debatten preges av to samtidige bekymringer: På den ene siden at offentlige myndigheter kan komme i skade for ikke å beskytte kvinner fullt ut mot patriarkalske praksiser, og på den andre siden at likestillingsprinsipper kan bli brukt for å demonisere minoritetsgrupper (Dustin 2006). Også i tvangsekteskapsdebatten foregår det rasende diskusjoner om hvilke offentlige tiltak som kan bekjempe problemet uten å stigmatisere minoritetsgrupper som sådan. Dette gjelder særlig når tiltak mot tvangsekteskap koples opp mot utlendingsretten og den statlige innvandringspolitikken. En slik sammenkobling står sentralt i det ene av de to forslagene om offentlige tiltak mot tvangsekteskap som vi vurderer i denne rapporten, nemlig høringen om mulige tilleggsbestemmelser til en «21-årsregel» for familiegjenforening. Denne har vært diskutert i forbindelse med proposisjonen om ny utlendingslov som regjeringen etter planen skal fremme i 2007. Den politiske hensikten med et slikt alderskrav er å hindre tvangsekteskap på tvers av landegrensener, og da særlig de som inngår i en migrasjonsstrategi.

Aldersgrenseforslaget har sirkulert en god stund. Det er inspirert av danske reguleringer (jf. Bredal 2005), kan støtte seg til EUs direktiv om familiegjenforening, og ble først framsatt av det offentlige utvalget som forberedte ny utlendingslov i 2004. Begrunnelsen var nok i overkant løst fundert: Kanskje ville unge mennesker, i risiko for tvangsekteskap, være såpass mye modnere som 21-åringer enn som 18-åringer at de klarte å motstå presset? Men forslagstillerne så også at de risikerte å gjøre vondt verre: Hvordan forhindre at ungdom ble tvangssendt fra Norge, tvangsgiftet i opprinnelseslandet, og så holdt tilbake der til fylte 21 år?

I oktober i fjor sendte derfor Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) ut et høringsbrev som tok utgangspunkt i dette scenariet. «Beskyttelse mot tvangsekteskap: Tiltak for å motvirke at unge personer sendes til og holdes tilbake i opprinnelseslandet for å tvangsgiftes». Her presenterte departementet

en serie mulige tilleggskrav til selve 21-årsregelen. De baserer seg på regler om tilknytning til Norge i form av egen botid, arbeid og/eller studier for de som søker om å få en ektefelle til landet.⁶ Det var disse kravene, og ikke selve 21-årsregelen som skulle «høres». Realiteten ble imidlertid en annen, de aller fleste høringsinstansene uttalte seg også om selve aldersgrensen.

Det andre tiltaket vi vil drøfte, er Justisdepartementets høring av forslag om revisjon av straffeloven fra 2002. Dette forslaget inngikk i den andre av to statlige handlingsplaner mot tvangsekteskap, regjeringens såkalt «forsterkede innsats mot tvangsekteskap» (se Bredal 2005). Mens den første handlingsplanen, fra 1998, i stor utstrekning baserte seg på å bygge opp hjelpetiltak i regi av frivillige organisasjoner, innebar hovedinnretningen på den «forsterkede innsatsen» en serie nye, eller skjerpede, lovreguleringer. Justisdepartementet foreslo i denne høringen flere innskjerpelser i straffelovens forbud mot tvang,⁷ samt å presisere at tvangsekteskap er en form for rettsstridig tvang som straffes gjennom straffeloven, med en skjerpet strafferamme på inntil seks år. Det ble også foreslått endringer i ekteskapsloven for å forhindre «barneekteskap» ved at ekteskap med barn under en viss alder (16 år) defineres som tvangsekteskap. Et straffeforbud mot tvangsgifte kan sies å være en direkte implementering av Kvinnekonvensjonens rettighetsbeskyttelse. Hvordan begrensninger i retten til familiegjennomføring over landegrenser bekjemper tvangsekteskap, framstår ikke som like klart.

Høringene gir konkrete muligheter for å undersøke hvordan minoritetsinteresser gis anledning til å delta i politikktutviklingen. I analysen av de to høringene stiller vi for det første spørsmål om faktisk representasjon av og variasjon i organiserte minoritetsinteressers deltakelse i beslutningsprosessene. Vi er særlig interessert i hvordan kjønnspolitiske interesser konkret er represen-

6. Departementet foreslår derfor at det iverksettes ytterligere tiltak for å motvirke slike ikke-intenderte konsekvenser. Departementet foreslår følgende alternativ: 1) herboende må ha bodd i Norge de siste tre årene for at oppholdstillatelse for ektefelle kan innvilges, 2) herboende må ha arbeidet/studert bodd i Norge de siste tre årene for at oppholdstillatelse for ektefelle kan innvilges og 3) ektefellene/samboerne må ikke ha sterkere samlet tilknytning til et annet land enn til Norge. Videre foreslås det at disse kravene oppheves når herboende er fylt 26-28 år, og høringsinstansene bes å ta stilling til om denne grensen bør settes til 26, 27 eller 28 år. I tillegg inviteres høringsinstansene til å komme med evt. andre forslag og tiltak for å motvirke tvangsekteskap.

7. Generelt er påtale om tvang ubetinget offentlig. Det har imidlertid stilt seg annerledes i tilfeller der tvangen er utøvet mot noen av gjerningspersonens nærmeste, da har i hovedsak påtale vært betinget av at det foreligger påtalebegjæring fra fornærmede. Departementets forslag har til formål at påtalemyndighetene skal innta en mer aktiv rolle i forhold til slike saker, det vil si at et hensyn om ikke å bidra til ytterligere familiekonflikter svekkes, bl.a. med sikte på å beskytte den fornærmede i forhold til press fra gjerningspersonen om ikke å anmelde forholdet (Høring: Endringer i straffeloven (styrket innsats mot tvangsekteskap mv.): 6).

tert. Den ene typen tiltak mot tvangsgifte gjelder bare «innenlands», den andre gjelder «utenlands», dvs. i form av familiegjenforening som grunnlag for oppholdstillatelse. Dette gir mulighet til å sammenligne synspunktene på ulike typer av reguleringsforslag innenfor det samme problemkomplekset.

Invitasjonsstruktur

På innvandringsfeltet finnes det en bred organisasjonsflora. En fersk kartlegging i regi av NIBR viser at det finnes et stort antall lokale og regionale innvandrerforeninger. Anslaget er at det eksisterer nærmere tusen slike foreninger (Predelli 2006). Det er imidlertid bare noen få som opererer på nasjonalt nivå og som mottar statsstøtte som landsdekkende organisasjoner på innvandringsfeltet. Dette er: Antirasistisk senter, MiRA-Senteret, Norsk Organisasjon for asylsøkere (NOAS), Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), SOS Rasisme, Innvandreernes Landsorganisasjon (INLO) og Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA). Human Rights Service (HRS) kom med fra 2006, denne organisasjonen har tidligere (fra 2002) vært finansiert over egen post på statsbudsjettet.⁸ Det er, parentes bemerket, ikke svært strenge krav som stilles til det å være «landsdekkende» i denne sammenhengen. Organisasjonene trenger heller ikke være medlemsorganisasjoner, og flertallet er ikke det (jf. Brochmann og Rogstad 2004, Nødland mfl. 2005). Det omfattende feltet av lokale innvandrerorganisasjoner kan i første rekke betegnes som kulturelle foreninger. Det er kun et fåtall som opererer som politiske aktører. «Det store bildet» viser heller at flertallet av innvandrerorganisasjoner er politisk marginalisert (Predelli 2006:52–53).⁹

I Justisdepartementets høring av endringer i straffeloven var bare tre av de landsdekkende organisasjonene invitert til å avgi høringsuttalelse; HRS, MiRA-Senteret og SEIF. I tillegg var Islamsk Kvinnegruppe i Norge, som nå er nedlagt, invitert. Det samme var flere mer «lokale» innvandrerforeninger. På Arbeids- og inkluderingsdepartementets høring om endringer i utlendingsloven var samtlige av de landsdekkende organisasjonene på innvandrer-

8. Islamsk kvinnegruppe i Norge, mottok tidligere støtte som landsdekkende organisasjon, men er nå nedlagt.

9. I NIBRs undersøkelse var det for eksempel bare en fjerdedel som oppga at de hadde deltatt i høringer; var blitt invitert til å uttale seg om saker som var til behandling i kommune, fylke eller stat.

feltet invitert til å komme med høringsuttalelse, men ingen mer lokale innvandrerforeninger.

Det finnes ingen fullstendig oversikt over tradisjonelle kvinne- og kjønnspolitiske organisasjoner i Norge. Men FOKUS – forum for kvinner og utviklingsspørsmåls oversikt over 72 tilsluttede organisasjoner kan gi en viss pekepinn om omfanget.¹⁰ På Justisdepartementets høringsliste finner vi fem sentrale kjønnspolitiske organisasjoner: Kvinnefronten, Norges kvinne- og familieforbund, Norsk kvinnesaksforening, samt MiRA-Senteret og HRS, i tillegg til JURK – Juridisk rådgivning for kvinner, Krisesentersekretariatet og Norsk Krisesenterforbund. På Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsliste finner vi, med unntak av MiRA-Senteret og HRS, ingen av de kjønnspolitiske organisasjonene, men igjen både JURK, Krisesentersekretariatet, Krisesenter for kvinner i Bergen, Norsk Krisesenterforbund.

Det politisk-administrative apparatet samt de rettspolitiske organisasjonene utgjorde tyngdepunktet på Justisdepartementets høringsliste. Når det gjelder det politisk-administrative apparatet, er det særlig politi- og justisvesenet i tillegg til departementssystemet forøvrig som er tungt inne. Det politisk-administrative apparatet er også tungt representert på Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsliste, men da i mindre grad fra justisfeltet. Vi finner f.eks. enkelte av de norske ambassadene i land som er berørt av henteekteskapsproblematikken, Pakistan, Tunisia og Marokko, på høringslisten. Dessuten er enkelte av de videregående skolene i Oslo, med en høy andel ungdommer med etnisk minoritetsbakgrunn, invitert til å uttale seg om forslaget. Det er ellers invitert særlig bredt blant arbeidslivets organisasjoner på Arbeids- og inkluderingsdepartementets høring om utlendingsloven og blant de store humanitære og sosiale organisasjonene. Det gjelder også organisasjoner som direkte er engasjert i spørsmål knyttet til tvangsgifteproblematikken. Her blir da «minoriteter i minoriteter»-perspektiver eventuelt forvaltet gjennom «hjelperne» til de minst mektige innefor minoritetsgrupper, altså personer som enten er utsatt for eller har opplevd trusler om tvangsgifte. Selv om begge høringene gjelder tiltak mot tvangsgifte, er det altså relativt store forskjeller i invitasjonsstruktur. Dels kan nok forskjellene uttrykke forskjeller i typene av tiltak som er foreslått, jf. at det på høringen om straffeloven var invitert særlig bredt i forhold til justisfeltet. På høringen om utlendingsloven var det til sammenligning invitert bredere blant institusjoner og organisasjoner som på ulike måter er engasjert i transnasjonale problemstillinger. Men samtidig avleses nok her noen departementsinterne tradisjoner for sammensetting av høringslister som ikke alltid er like godt begrunnet i forhold til de faktiske saksområdene.

10. Tilsvarende var det 82 kvinneorganisasjoner mm. som var invitert til å delta i høringen på revisjon av likestillingsloven i 1999 (Ot. prp. Nr. 77 (2000-2001)).

Høringslistene viser at det blir gjort forsøk på å inkludere en viss bredde av innvandrersorganisasjoner. Samtidig er det tydelige ulikheter mellom listene. Arbeids- og inkluderingsdepartementets invitasjon av samtlige av de landsdekkende organisasjonene på innvandrerfeltet tyder på en bevissthet om at det er ulike interesser og flere «stemmer» som bør høres. Justisdepartementets invitasjonsstrategi framstår som mer uklar. Justisdepartementet har på den ene siden konsentrert seg om enkelte sentrale, men samtidig svært forskjellige representanter for «minoriteter i minoriteter»-problematikk, som MiRA-Senteret, Human Rights Service og SEIF. På den annen side er flere av de sentrale minoritetspolitiske organisasjonene utelatt, samtidig som flere av de mindre, lokale innvandrersorganisasjonene er ført opp på høringslisten.

MiRA-Senterets virkeområde har særlig vært rettet mot kvinner, barn og familier, og da særlig unge jenter med minoritetsbakgrunn, organisasjonen driver prosjektarbeid, skoloring og rapport- og magasinutgivelser. Fahkra Salimi har ledet MiRA-Senteret fra etableringen i 1989. MiRA-Senteret og HRS utgjør ytterpunkter i den likestillings-/og minoritetspolitiske debatten. De er begge sterkt engasjert i problemstillinger som særlig angår unge kvinner med minoritetsbakgrunn, men deltar som regel med helt ulike problemformuleringer og politiske løsningsmodeller, blant annet fordi organisasjonene har helt ulike tilnærminger til innvandrings- og integreringspolitikk som sådan. Human Rights Services omtaler seg selv som en partipolitisk uavhengig tenketank som arbeider med tema knyttet til det nye fleretniske og flerreligiøse Norge, med fokus særlig på barn, unge og kvinner, på en generelt innvandringskritisk plattform. Hege Storhaug, som har vært en profilert debattant når det gjelder spørsmål i skjæringsflaten innvandring og likestilling, står sentralt i etableringen av HRS. Ledelsen av MiRA-Senteret er tydelig forankret i norske minoritetsmiljøer, mens ledelsen av HRS har tyngdepunkt i den norske majoritetsbefolkningen. Det samme har ledelsen i SEIF – Selvhjelp for innvandrere og flyktninger - hatt, SEIF er bygget opp av Gerd Fleischer, og arbeidet har de siste årene særlig vært konsentrert om praktisk hjelp til unge som står i fare for å tvangsgiftes.

Det er samtidig invitert relativt bredt i forhold til humanitære og sosiale organisasjoner som direkte er engasjert i spørsmål knyttet til tvangsgifteproblematikken, som f.eks. Kirkens Bymisjons Primærmedisinske verksted og Røde Kors' ORKIS. Her blir da «minoriteter i minoriteter» perspektiver eventuelt forvaltet gjennom «hjelperne» til de minst mektige innefor minoritetsgrupper, altså personer som enten er utsatt for eller har opplevd trusler om tvangsgifte.

For begge høringene er det uklart hvordan departementene har tenkt i forhold til inklusjon av religiøse organisasjoner. I begge er det invitert flere kristne organisasjoner. Hvordan disse er spesielt berørt av tvangsgifteproble-

matikken framgår ikke. Noen muslimske organisasjoner er også invitert, men ikke representanter for andre minoritetsreligioner.¹¹

Alt i alt må vi konkludere at invitasjonsstrukturen for de to høringene ikke akkurat er skreddersydde for å inkludere minoritetspolitiske og kjønnspolitiske organisasjonsinteresser. Høringslistene er dominert av det politisk-administrative apparatet, av arbeidslivsorganisasjoner og store humanitære og sosiale organisasjoner. De er tydelig preget av departementsinterne tradisjoner for sammensetting av høringslister, som ikke alltid er like godt begrunnet i forhold til de faktiske saksområdene. Slik gir også invitasjonsstrukturen for høringene om tiltak mot tvangsgifte et interessant apropos til debatten om forholdet mellom den «gamle» kvinnebevegelsen og talskvinner for etniske minoriteter. Feministiske miljøer med basis i majoritetssamfunnet blir stadig kraftig kritisert for å overse og ikke engasjere seg i minoritetspolitiske likestillingsspørsmål (f.eks. Salimi 2006, Bredal 2005). På det samme grunnlaget har også lederen for MiRA-Senteret, Fakhra Salimi, lenge kritisert hvordan tvangsekteskapsproblemet har blitt isolert fra den generelle likestillingsdebatten, og koplet fra den generelle menneskerettighetsdiskursen og problematikken rundt vold i nære relasjoner.¹² Dette er utvilsomt en kritikk som har klar relevans for utformingen av den offentlige likestillingspolitikken mer generelt, som i liten grad inndrar minoritetsspørsmål i (debatten om) politikktutvikling (se f.eks. Langvasbråten 2007). Den treffer nok også en del av de etablerte kvinneorganisasjonene. Men den er ikke treffende for deler av kvinnebevegelsen som har et klarere hjelpfokus, som for eksempel JURK og krisesenterbevegelsen. Disse blir også av myndighetene oppfattet som klart relevante

11. Straffeloven: Bispedømmerådene, Den norske kirkes presteforening, Kirkens Familievern, Kirkerådet, Norges frikirkeråd, Oslo katolske bispedømme, Islamsk Råd Norge, Islamsk Kvinnegruppe Norge. Utlendingsloven: Biskopene, Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd, Oslo katolske bispedømme, Islamsk Råd Norge, World Islamic Mission, Islamic Cultural Centre Norway. I tillegg Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.

12. Anja Bredal (2005) har tilsvarende kritisert det regjeringsoppnevnte Kvinnevoldsutvalget (NOU 2003:31) for å avgrense mandatet fra æresvold og tvangsekteskap. Hun har også vært en sterk kritiker av sammenkoplingen av offentlig politikk mot tvangsgifte til etablering av regler i utlendingsretten som aldersbegrenser muligheten for familiegjenforening.

høringsparter. Det blir derimot ikke uten videre det bredere spekteret av organiserte feministiske og kjønnspolitiske interesser. Nå kunne selvsagt slike organisasjoner «meldt seg på» på egen hånd. Det har de i liten utstrekning gjort. I denne forstand kan altså kritikken være berettiget.

Hørings svar til straffeloven

Responser på Justisdepartementets høring viser et relativt stort frafall i forhold til listen over inviterte høringsinstanser; omkring halvparten av de inviterte høringsinstansene ga ingen form for respons på høringsbrevet.¹³ Hovedtyngden av uttalelser kom fra det politisk-administrative apparatet. Ingen av de lokale minoritetsorganisasjonene som var invitert, svarte. Deltakelsen fra organisasjoner på det kjønns- og minoritetspolitiske feltet var også svak, bare HRS og MiRA-Senteret svarte. Blant kvinneorganisasjonene ellers avga to organisasjoner høringsuttalelse: Norsk Kvinne- og familieforbund og Norsk kvinnesaksforening. Blant de mange rettspolitiske organisasjonene svarte bare

13. Inviterte høringsinstanser på straffeloven som ikke har svart: Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Fiskeridepartementet, Kulturdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet, Høyesterett, Asker og Bærum tingrett, Bergen tingrett, Kristiansand tingrett, Nedenes tingrett, Nedre Romerike tingrett, Nord-Troms tingrett, Oslo tingrett, Stavanger tingrett, Trondenes tingrett, Trondheim tingrett, Domstolsadministrasjonen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø, Den Norske Dommerforening, Det kriminalitetsforebyggende råd, Forsvarergruppen av 1977, Juss-Buss, Jussformidlingen i Bergen, Juss Hjelpa i Nord-Norge, Kontoret for fri rettshjelp, NGO – forum for menneskerettigheter, Norges Forsvarforening, Norges Juristforbund, Norges Kristelige Jurtistforbund, Norges Kvinnelige juristers forening, Politiembdsmennenes landsforening, Politiets fellesforbund, Rettspolitisk forening, Bispedømmerådene, Den norske kirkes presteforening, Human-Etisk forbund, Islamsk Råd Norge, Norges frikirkeråd, Oslo Katolske Bispedømme, Samarbeidsrådet for tro- og livssynsamfunn, African Youth in Norway, FO (Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere), Flyktning og innvandreretaten, Harardhere Welfare community Norway, Helse og sosialgruppe for innvandrere, Himmilo Youth in Norway, Innvandrerrådet i Drammen, Kirkenes ressurscenter mot vold og seksuelle overgrep, Kommunenes sentralforbund, KIM, Krise og rådgivningstelefonen for menn, Kvinnefronten, LO, Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring, Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner, Likestillingssenteret, Møreforskning, Norsk barnevernsamband, NOVA, Norsk krisesenterforbund, Norsk psykologforening, Norske kvinners sanitetsforening, Organisasjonene voksne for barn, ORKIS, Pakistansk studentforening, Redd Barna, Ressurscenter for pakistanske barn, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger, Tyrkisk ungdomsforening.

JURK. Også blant arbeidslivets organisasjoner var responsen svak, det samme gjelder de religiøse organisasjonene og det omfattende feltet av humanitære og sosiale organisasjoner. (Se tabell 1).

Bare fem av høringsinstansene var skeptiske til forslagene, men på svært ulikt grunnlag.¹⁴ Vi skal konsentrere oss om to typer av hovedinnvendinger; de som ble fremmet av Krisesentersekretariatet og av Senter mot etnisk diskriminering, SMED. Krisesentersekretariatet er opptatt av at endringer i lovgivningen kan komme til å skape unødvendige konflikter innad i de familiene det angår. Den som er forsøkt tvunget til å inngå ekteskap vil primært være opptatt av å få stoppet dette, ikke av å straffe andre familiemedlemmer. Vi tolker Krisesentersekretariatet dit hen at de mener at den retten til å få kjent et ekteskap ugyldig som er nedfelt i ekteskapsloven, er tilstrekkelig når det gjelder lovgivning i forhold til tvangsekteskap, og at ikke-rettslige løsninger ellers vil være den mest formålstjenelige tilnærmingen til denne typen familiekonflikter. Et slikt synspunkt får ikke særlig støtte av andre høringsinstanser.¹⁵

Det er andre aspekter som opptar SMED. Senteret - som nå inngår i det nye likestillings- og diskrimineringsombudet – var et rettshjelps-, kompetanse- og dokumentasjonscenter i statlig regi men med uavhengig mandat, omtrent på linje med det tidligere Likestillingssenteret. I høringen av straffeloven konsentrerte SMED oppmerksomheten om diskriminering knyttet til etniske minoriteter som sådan – dvs. om hvordan en presisering av tvangsekteskap i forhold til den generelle lovbestemmelsen om rettstridig tvang, kan føre til stigmatisering:

SMED mener samtidig at presiseringen bidrar til å fremheve en gruppe personer med en annen etnisk tilhørighet på en stigmatiserende og belastende måte. Så lenge tvangsekteskap er et problem som stort sett utelukkende rammer personer som ikke er etnisk norske, gir lovgiver et signal om at man ser et særskilt behov for å styre denne gruppen.

14. Utenriksdepartementet, Senter mot etnisk diskriminering (SMED), Agder lagmannsrett, Oslo politidistrikt (kriminalavdelingen) og Krisesentersekretariatet. Utenriksdepartementet mener at en presisering ikke er tilstrekkelig, og går inn for et eget straffebud. Oslo Politidistrikt, kriminalavdelingen, uttrykker imidlertid tvil om den foreslåtte presiseringen vil ramme etter hensikten. De etterlyser en presisering av hvilke situasjoner som innebærer tvang i forhold til arrangerte ekteskap. Agder lagmannsrett mener på sin side at en presisering av tvangsekteskap kan gi opphav til unødvendige problemer, men tar ikke til orde for et eget straffebud som omhandler tvangsekteskap. De hevder at de ønsker en tydeliggjøring, men går ikke inn på hva dette i tilfellet ville innebære.

15. En annen vri på bekymring for familiesituasjonen finner vi i høringsuttalelsen fra Islamsk kvinnegruppe i Norge, som støtter departementets forslag. Men høringsuttalelsen oppholder seg samtidig mye med bekymringen for de foreldre som eventuelt blir urettmessig anklaget av sine egne barn for å tvinge «de unge» til ekteskap. Det må med andre ord ikke bli en «for ensidig fokusering på de unge»..

SMEDs høringsuttalelse skiller seg klart ut i denne høringen, hvor det ellers uttrykkes bred enighet om betydningen av å tydeliggjøre at tvangsekteskap er en rettsstridig handling. SMED mente i stedet at det generelt sett er en tendens til at problemet med tvangsekteskap overdimensjoneres, og det er et gjentakende moment i høringsuttalelsen at det mangler dokumentasjon om problemets omfang.

SMED og Krisesentersekretariatet står med andre ord alene blant høringsinstansene om en kritikk av bruk av straffeloven som et målrettet tiltak mot tvangsekteskap. Men bare SMED er opptatt av stigmatisering her. MiRA-Senteret, som ofte kritisk bidragsyter i den offentlige minoritetspolitiske debatten, framhever i stedet at det må skilles tydelig mellom tvangsekteskap og arrangerte ekteskap, «slik at bestemmelsen ikke kan anvendes i saker hvor ekteskapet er arrangert med begge ektefellenes samtykke». Men hovedkonklusjonen er klar:

Ved å gjøre den allerede eksisterende bestemmelsen tydeligere, her ved at tvang ved ekteskapsinngåelse blir uttrykkelig nevnt som straffeskjerpelsesmoment, vil denne lettere kunne anvendes i saker hvor ekteskap er inngått ved tvang.

En sammenligning med MiRA-Senterets uttalelse gir et konkret eksempel på hvordan «minoriteter i minoriteter»-problematikk spilles ut i denne høringsprosessen. MiRA-Senteret ser presiseringen i lovteksten som et viktig bidrag til å tydeliggjøre forbudet, og understreker samtidig at det er viktig å styrke grenseoppgangen mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap – «slik at bestemmelsen ikke kan anvendes i saker hvor ekteskapet er arrangert med begge ektefellenes samtykke». De ulike formene for argumentasjon som føres av SMED og MiRA-Senteret skal ikke tolkes som en uenighet om betydningen av å bekjempe tvangsekteskap. Men de viser klart at en politikk for å beskytte individuelle rettigheter og «minoriteter i minoriteter», produserer ulike avveininger i skjæringsflaten mot en overordnet politisk agenda for å redusere stigmatisering av minoritetsgrupper, der altså SMEDs standpunkt tipper i retning av å prioritere det siste.

Tabell 1: Oversikt over høringsinstansene i forbindelse med høring på straffeloven (2002/2003).*

Straffeloven				
Det politisk-administrative apparatet	Fagforenings- /arbeidstakerorg	Sosiale/humanitære organisasjon	Religiøse organisasjoner	Kjønnspolitiske organisasjoner
Kommunal- og regionaldep. Barne- og familiedep. Utenriksdep. Helsedep. UDI				MIRA-senteret Human Rights Service
Likestillingsombudet Senter mot etnisk diskriminering Barneombudet				Norges Kvinne- og Familieforbund Norsk kvinnesaksforening
Barne-, ungdoms- og familieførlitningen Oslo statsadvokatembeter Hordaland statsadvokatembeter Alta tingrett Agder lagmannsrett Politidirektoratet	Utdanningsgruppene hovedorganisasjon Offentlige familievernkontorens organisasjon	Røde Kors Primærmedisinsk verksted Krisesentersekretariatet JURK	Islamsk kvinnegruppe Norge (IKN) Kirkens Familievern Kirkerådet	
Oslo politidistrikt (kriminalavd) Agder politidistrikt Rogaland politidistrikt Riksadvokaten Borgarting lagmannsrett				
Fylkesmannen i Oslo og Akershus Fylkesmannen i Vest-Agder				

* Note: Inviterte høringsinstanser, som har svart men ikke avgitt uttalelse i forbindelse med høringen på straffeloven: Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helsedepartementet, Fiskeridepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Sosialdepartementet, Den norske advokatforening, Regjeringsadvokaten, LO, NHO, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH), Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), NTNU.

Hørings svar på utlendingsloven

Det var et relativt stort frafall også på høringen om utlendingsloven; bare om lag halvparten av de inviterte høringsinstansene svarte.¹⁶ Det er likevel et bredere felt av organisasjonslivet som deltok på denne høringen. Hovedtyngden av svar kom igjen fra det politisk-administrative apparatet. Men det kom også flere svar både fra minoritetspolitiske organisasjoner og humanitære og sosiale organisasjoner, og flere mindre organisasjoner deltok uten å være invitert. (Se tabell 2).

Bare to av de landsdekkende organisasjonene avsto fra å svare: Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) og Kristent Interkulturelt Arbeid. OMOD ønsket ikke å bidra med synspunkter på hvordan en regel de er imot, skal iverksettes. I stedet tok organisasjonen initiativ til et brev til AID ved statsråd Bjarne Håkon Hansen, der det redegjøres for hvorfor forslaget om 21-årsregelen er et lite hensiktsmessig forslag som tiltak mot tvangsekteskap

16. Inviterte høringsinstanser på utlendingsloven som ikke har svart: Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kulturdepartementet, Akademikerne, Bjerke VGS, Bretvedt VGS, Den norske dommerforening, Den norske ambassade i Tunis, Den norske Helsingsforskomiteen, Det mosaiske trossamfunn i Oslo, Fagforbundet, Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid, Flyktningshjelpen, Fremskrittspartiet, Høyres hovedorganisasjon, Jussformidlingen, Kirkens nødhjelp, Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd, Kontoret for fri rettshjelp, Kristelig Folkeparti, Kristent Interkulturelt Arbeid, KS (Kommunenes Sentralforbund), Landbrukets arbeidsgiverforening, Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner, Norges Ingeniørorganisasjon, Norges Juristforbund, Norges lensmannslag, Norsk Folkehjelp, Norske Kvinners Sanitetsforening, OMOD, ORKIS, Oslo Katolske Bispedømme, Oslo VO Rosenhof, Politiembetsmennes Landsforening, Politiets Fellesforbund, Quo Vadis, Redd Barna, Riksadvokaten, Senter mot etnisk diskriminering, Senterpartiets hovedorganisasjon, Sogn VGS, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Stovner VGS, UNCHR, Stockholm, Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon, Utenlandsforum, Venstre, YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund).

(http://www.omod.no/docs/Brev_tvangsektes.doc).¹⁷ Brevet ble underskrevet av til sammen 22 organisasjoner.¹⁸

De aller fleste av de minoritetspolitiske organisasjonene går i likhet med OMOD imot forslaget om å innføre en 21-årsregel, og de finner det gjennomgående vanskelig å svare fullt ut på høringen, nettopp fordi de blir bedt om å ta stilling til alternativer de i utgangspunktet er imot. Bare Human Rights Service (HRS) og Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) støttet forslaget. HRS har vært en aktiv pådriver overfor det politiske systemet og i media for en strengere innvandringspolitikk, inkludert aldersgrense for oppholdstillatelse for ektefelle på 24 år (Storhaug 2006). I den grad HRS er kritiske til departementets forslag, går argumentasjonen på at forslaget ikke går langt nok i bestrebelsene på å redusere problemene med hente- og tvangsekteskap. SEIF derimot, uttrykker stor usikkerhet, men hevder at organisasjonen endte med tilslutning på bakgrunn av en spørreundersøkelse blant unge som har vært berørt av problematikken. I tillegg er det tre mindre, lokale innvandringspolitiske organisasjoner som er for en 21-årsregel: Somaliland Women Solidarity, Det arabiske hus og Norsk kultur.¹⁹ Ingen av disse var inviterte til høringen, men svarte på eget initiativ. Det samme gjorde Kvinnens frigjøringsorganisasjon i Irak, samt organisasjonen Norsk innvandrerforum, men da mot departementets forslag. Både JURK og krisesentrene gikk imot departementets forslag om reguleringer i utlendingsloven. Blant spekteret av humanitære og sosiale organisasjoner var det generelt sett bred motstand mot forslaget. bare Primærmedisinsk verksted (PMV) kom ut med en (betinget) støtte.

Også blant de religiøse organisasjonene som avga høringsuttalelse, var motstanden stor: Oslo Biskop, Islamsk Råd Norge, World Islamic Mission og Islamic Cultural Centre. Høringsuttalelsen fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn distanserte seg på sin side fra hele problematikken:

17. Brevet er ikke registrert som høringsuttalelse, og vi ble kjent med det etter at vi tok kontakt for å få vite hvorfor de ikke hadde deltatt på høringen.

18. Afghansk Ungdomsforening i Norge, African Cultural Awareness, Afrikan Youth in Norway, Albansk Ungdom, AMIKO (Afrikanske menn i kamp mot kvinneomskjæring), Den Afrikanske kulturforening i Telemark, INLO, Islamsk Råd Norge, Jurk, Juss-Buss, Kampanjen «Nei til 21», Krisesentersekretariatet, MiRA-Senteret, Norges Tyrkiske Ungdomsforening, Norsk Innvandrerforum, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Omod, Oslo biskop, Pakistansk studentersamfunn, PAWA (Pan-African Womens Association), Radio InterFM 107.7, SOS Rasisme. Det samme brevet ble oversendt statsråd Karita Bekkemellem, Barne- og likestillingsdepartementet, 8. mars 2007.

19. Somaliland Women Solidarity og Det arabiske hus er, så langt vi har klart å ta rede på, mindre, lokale innvandrerorganisasjoner. Norsk kultur på den annen side, er en sterkt nasjonalistisk organisasjon, som har som formål å forsvare norsk kultur mot trusler utenfra.

STL støtter formålet bak arbeidet med å forhindre tvangsekteskap. Tiltakene og problemstillingene de reiser er av allmenn og verdslig karakter. STL har derfor ingen kommentarer til de foreslåtte tiltakene.

Arbeidslivets organisasjoner, var bredt invitert, men det kom kun høringsuttalelser fra LO, Advokatforeningen og NHO. De to førstnevnte er klart imot, mens NHO støtter forslaget om en 21-årsregel for oppholdstillatelse for ektefelle.

Samlet kan vi konkludere med at forslaget om å bruke utlendingsloven mot tvangsekteskap møtte kraftig motstand. Selv om motstanden på ingen måte var unison, var skepsisen stor også blant høringsinstansene innenfor det politisk-administrative apparatet. En viktig grunn til at motstanden var så omfattende, var uklarheten om hva denne saken egentlig handlet om. Innrammingen av saken i form av innvandringspolitiske tiltak innebærer at også ekteskap hvor det overhodet ikke foreligger elementer av tvang blir rammet. Svært mange høringsinstanser framhevet menneskerettslige bindinger på statens adgang til å begrense retten til familieliv, slik denne er nedfelt i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), artikkel 8.²⁰ Dette har også vært et svært kontroversielt tema med hensyn til det strenge danske regelverket, som blant annet har blitt kritisert av det danske menneskerettighetsinstituttet, Europarådets menneskerettskommisær og FNs rasediskrimineringskomite (CERD). Også i Justisdepartementets høringsuttalelse understrekes forpliktelsene etter EMK:

Justisdepartementet er enig i at det sentrale spørsmålet i forhold til den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 8 vil være om inngrepet er «nødvendig i et demokratisk samfunn». Vi savner imidlertid en nærmere beskrivelse av hvilke momenter som er relevante i vurderingen av om nektelsen av familieinnvandring i konkrete tilfeller vil kunne innebære en krenkelse av retten til familieliv etter artikkel 8.

... Forslaget om 21 års aldersgrense og tilknytningskrav vil ramme en stor gruppe personer. Kun en liten del av denne gruppen vil potensielt stå i fare for å bli tvangsgiftet. Spørsmålet blir om hensynet til de siste veier så tungt at de første må godta de begrensningene slike regler vil medføre for deres bevegelsesfrihet og frihet til å velge ektefelle. Jo mer effektive reglene er, jo mer taler for at andre bør godta en viss begrensning av egen frihet.

20. Artikkel 8 fastslår retten til respekt for privatliv og familieliv: 1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. 2. Det skal ikke skje noen inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden og kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Samme hovedtendens er tydelig i høringen av tilleggskrav til aldersgrense for familiegjenforening. De negative høringssvarene er ikke preget av en generell motstand mot å benytte lovregulering som tiltak mot tvangsekteskap. Det er koplingen til utlendingsretten, de begrensningene i retten til familieliv som eventuelt følger, og uklarheten i forslaget med hensyn til hvordan det konkret bekjemper problemet tvangsekteskap som problematiseres. Bare Primærmedisinsk verksted (PMV) kom ut med en (betinget) støtte.

Også blant de religiøse organisasjonene som avga høringsuttalelse, var motstanden stor: Oslo Biskop, Islamsk Råd Norge, World Islamic Mission og Islamic Cultural Centre. Høringsuttalelsen fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn distanserte seg på sin side fra hele problematikken:

STL støtter formålet bak arbeidet med å forhindre tvangsekteskap. Tiltakene og problemstillingene de reiser er av allmenn og verdslig karakter. STL har derfor ingen kommentarer til de foreslåtte tiltakene.

Arbeidslivets organisasjoner, var bredt invitert, men det kom kun høringsuttalelser fra LO, Advokatforeningen og NHO. De to førstnevnte er klart imot, mens NHO støtter forslaget om en 21årsregel for oppholdstillatelse for ektefelle.

Moira Dustin (2006) har kartlagt europeiske erfaringer med virkemidler for å beskytte og bemektige kvinner fra minoritetsgrupper. Når det gjelder faktorer som kan underminere slike målsettinger, trekker hun spesielt fram tendensen til å benytte innvandringspolitiske virkemidler for å motvirke og forhindre tvangsekteskap. Hovedproblemet er ifølge Dustin at slike politikker skaper usikkerhet og forvirring omkring hva som er myndighetenes motiver, og bidrar dermed til å svekke myndighetenes troverdighet i forhold til minoritetsgrupper.

En uttalt skepsis til hva som er departementets motiver bak forslaget om 21-årsregelen er også sterkt framme i flere av høringsuttalelsene til berørte organiserte interesser.

MiRA-Senteret uttrykker dette svært tydelig:

Slik MiRA-Senteret ser det, vil ordningen først og fremst bidra til å begrense innvandringen til Norge fra ikke-vestlige land. Vi finner det svært beklagelig og lite redelig at myndighetene nå lar minoritetsjentes kamp mot vold, overgrep og undertrykking bli brukt som et redskap, for å nå dette målet.

Denne formen for politikkutvikling viser, etter MiRA-Senterets oppfatning, regjeringens manglende lydhørhet overfor minoritetskvinnens stemmer, og nødvendigheten av at minoritetsungdoms rettigheter blir diskutert løsrevet fra innvandringspolitiske målsettinger. Senteret advarer om at sammenblandinger

av integrasjons- og immigrasjonspolitiske målsettinger svekker dialogen mellom staten og berørte organiserte interesser.

I et eget punkt i høringsbrevet inviterte departementet høringsinstansene «til å foreslå andre og målrettede tiltak for å motvirke tvangsekteskap». Dette punktet får stor oppmerksomhet fra høringsinstansene. Særlig organisasjonene som er imot 21-årsregelen melder inn en rekke andre tiltak som de mener kan fungere effektivt i arbeidet mot tvangsekteskap. Det er et bredt felt av tiltak som foreslås. Grovt sortert handler tiltakene om a) offentlige (statlige/kommunale) forebyggende tiltak, b) tilrettelegging for ofre for tvangsekteskap, samt c) etablering av ulike former for rådgivning, dialog og mekling. Særlig i de to muslimske organisasjonenes høringsuttalelser, Islamsk Råd Norge og World Islamic Mission,²¹ står forslag om dialog sentralt, dvs. tilbud om mekling mellom foreldre og barn i forbindelse med konflikter om tvangsekteskap. Siktemålet er å skape forhandlingssituasjoner som kan skape enighet mellom foreldre og barn.

I disse uttalelsene understrekes altså trossamfunnenes rolle ved konflikt om ekteskap og at de bør involveres aktivt for å få fram og iverksette tiltak mot tvangsekteskap.

Islamsk Råd Norge foreslår konkret:

.... å opprette meglingsinstans i regi av tros- og livssynssamfunn, gjerne i samarbeid med myndigheter, som skal drive et holdningsendrende arbeid samt bistå unge som er redde for å bli tvangsgiftet. Tilfeller av tvang som oppdages under den obligatoriske intervjuet i forkant av giftermålet kan sendes videre til slike meglingsinstanser for oppfølging.

Forslaget begrunnes på følgende måte:

Som en del av miljøet har man større mulighet for å opplyse og megle; og man har tilgang til flere ressurspersoner med den rette kulturelle bakgrunnen og kulturkompetanse. Det vil også være tilgang til personer med kompetanse på islam på høyt nivå som kan drive opplysningsarbeid fra et religiøst perspektiv.

World Islamic Mission følger opp:

Tvang er situasjonsbetinget og må vurderes for hvert enkelt tilfelle. I vurderingsarbeidet bør det være fagfolk som kjenner til begge kulturene, som kan intervjuer både foreldrene og barna. For at dette vurderingsarbeidet skal være mer enn kun et honnørord eller gallionsordning, bør beslutningene taes av en

21. Islamsk Råd Norge (IRN) og World Islamic Mission. Islamic Cultural Centres uttalelse støtter eksplisitt opp om IRNs uttalelse, men anfører ikke egne synspunkter i sin høringsuttalelse.

nemnd også bestående av representanter fra minoritetsbakgrunn, som for eksempel en utdannet imam.

Forslagene om religiøst baserte meklingsinstanser henter opp en tidligere debatt om etablering av shariaråd i Norge, etter engelsk modell. Shariaråd er muslimske familiedomstoler som hører familierettslige saker og dømmer i skilsmisssaker, dvs. har autoritet til å innvilge en såkalt religiøs skilsmisse. Dette er svært omstridte ordninger også i England (jf. Ali 2007), og i høringen av utlendingsloven blir det også eksplisitt advart mot legitimering av religiøs autoritet i slike situasjoner, for eksempel av JURK:

Megling for familier hvor et eller flere av barna står i fare for å bli tvangsgiftet bør vurderes. Meglingsinstansen må være uavhengig i forhold til familiens religion og sosial tilhørighet. JURK mener videre at meglingsinstansen bør være underlagt det offentlige. Meglerne må være spesialiserte på området. Man kan blant annet se hen til konfliktrådet og megling på krisesentrene.

I mange høringsuttalelser poengteres betydningen av å skille mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap. Når det gjelder utlendingsloven, er kommentarene særlig knyttet til at forslagene er direkte innrettet mot å redusere omfanget av henteekteskap; mens kommentarene til straffeloven gjelder grenseoppgangen mot straffbare handlinger og tradisjoner av arrangerte ekteskap. Særlig uttrykker flere høringsuttalelser bekymring for at departementet bidrar til forvirring om grensene mellom praksisen med arrangerte ekteskap og tvang, og at dette kan øke fordommene mot minoriteter. I mange høringsuttalelser, på både straffeloven og utlendingsloven, poengteres betydningen av å skille mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap. I utlendingsloven er kommentarene særlig knyttet til at forslagene er direkte innrettet mot å redusere omfanget av henteekteskap; til straffeloven gjelder de grenseoppgangen mot straffbare handlinger og tradisjoner av arrangerte ekteskap. Særlig uttrykker flere høringsuttalelser bekymring for at departementet bidrar til forvirring om grensene mellom praksisen med arrangerte ekteskap og tvang, og at dette kan øke fordommene mot minoriteter.

Ett eksempel kan være Norsk Innvandrersforums høringsuttalelse til utlendingsloven:

Tilslutt vil vi påpeke at tiltak mot tvangsekteskap må ikke bidra til å øke fordommer eller en generell mistenkliggjøring av minoritetsgrupper i det norske samfunn. I den forbindelse vil vi nevne at departementet i liten grad skiller mellom arrangerte og tvangsekteskap. Snarere tvert imot plasseres de i nesten samme kategori og framstilles som et problem.

Det er likevel ingen entydig oppfatning av at det er viktig å skille mellom tvang og arrangerte ekteskap. HRS setter langt på vei også likhetstegn mellom henteekteskap og tvang:

Et svært optimistisk anslag er at kun halvparten vil hente ektefeller i opprinnelseslandet, altså 40 000 nye innvandringer der press og direkte tvang/overgrep kan ligge til grunn for mange av giftermålene.

Kvinnens frigjøringsorganisasjon i Irak ser saken på lignende vis: *Foreldrene arrangerer fortsatt ekteskap for sine unge jenter og gutter, og i de fleste tilfeller tvinger de dem.*

Det er liten tvil om at mye raseri har blitt mobilisert under høringen om endringer i utlendingsloven – da i klar motsetning til høringen om endringer i straffeloven. Mange høringsinstanser har kommentert på menneskerettslige begrensninger på statens adgang til å innsnevre retten til familiegjening, på linje med de reservasjonene også Justisdepartementet ga uttrykk for. Organisasjonene er også opprørte over at forslaget mistenkeliggjør etablerte ekteskapspraksiser blant store minoritetsgrupper i Norge. Samtidig oppfattes forslaget som en avvisning av det arbeidet som allerede er igangsatt, dels i regi av offentlige myndigheter og dels på initiativ av minoritetsmiljøene selv. Organisasjonene mener at det er vikarierende motiver i forslaget: Hovedmotivet er ikke å komme tvangsgiftet til livs, men å bremse den innvandringen som kommer i form av familieetableringer. Dette er det ikke mulig å gjøre uten at det innebærer en stigmatisering av praksisen med arrangerte ekteskap. Både minoritetsorganisasjoner og muslimske trossamfunn understreker betydningen av at det drives et aktivt likestillingsarbeid internt i minoritetsmiljøene. Men argumentet er da at et internt likestillingsarbeid må kombineres med krav om større aksept og likestilling av minoritets- og majoritetssamfunnets tradisjoner og verdier (jfr. Kymlicka 1999).

Sammenfatning av høringsrundene

I Stein Rokkans terminologi var «numerisk demokrati og korporativ pluralisme» to ulike, men også, empirisk sett, supplerende strukturer for makt og innflytelse. Tradisjonen av korporativ deltakelse i samfunnsstyret kunne delvis kompensere for svak partipolitisk definert makt, slik Rokkan så det. Men han advarte også mot nærmest innebygde skjevheter ved korporative systemer i retning av å privilegere ressurssterke interesser generelt og partssamarbeidet spesielt (se Skjeie og Siim 2000). At også deltakelse i høringsinstituttet er ressurskrevende, ser vi av svarmønstrene til de to høringene om offentlige tiltak mot tvangsgifte. Når Justisdepartementet inviterer bredt blant lokale innvandrerorganisasjoner, men ikke blant de landsdekkende organisasjonene med sekretariatskapasitet, er ikke utfallet akkurat overraskende: Departemen-

tet får ikke svar fra de små. På den andre siden, når Arbeids- og inkluderingsdepartementet fremmer forslag som tematiserer hele det norske innvandringsregimet, får de svar fra flere enn dem de har spurt: da melder også mindre organisasjoner seg på. Etter vår vurdering er motstanden fra de berørte partene som har fått si sin mening gjennom denne høringen, så stor at myndighetene risikerer å gi høringsinstituttet et stempel av skinninstitusjon dersom den ikke tas til følge.

Høringen til straffeloven viste at det er svært få motforestillinger mot eksplisitt kriminalisering av tvangsgifte. Svært mange minoritetsmiljøer har derimot motforestillinger mot en saksinnramming der tvangsgifte koples til utlendingsretten, og da på en måte som risikerer å innsnevre retten til familieliv på urimelige måter. Organisasjonene mener at departementet bruker tvangsgifte som brekkstrang for å styrke grensekontrollen. Og de oppfatter forslaget som bidrag til å bryte ned majoritetssamfunnets aksept av arrangerte ekteskap. Slik presenterer også det norske caset en illustrasjon av et mer generelt dilemma: Integrasjonsdebatten polariseres når innvandringspolitikken blir virkemiddel i politikken mot tvangsgifte (jf. Dustin 2006). En slik innramming gir et overtydelig uttrykk for statens faktiske makt over enkeltskjebner.

I høringen av straffeloven var det bare Senter mot etnisk diskriminering som uttrykte bekymring for at tiltakene kunne bidra til stigmatisering av minoritetsgrupper som sådan. Stigmatisering er derimot et sentralt tema i protestene mot endringer av utlendingsloven, men, vil vi mene, her med langt større faktisk relevans. Dette er reguleringer som bare indirekte og i beste fall, kan forhindre tvangsekteskap, men som samtidig bidrar til å utviske skillene mellom lovlige kulturelle praksiser av arrangerte ekteskap og ulovlige tvangsekteskap.

Spørsmålet om hvordan tvangsgifte relaterer seg til spesifikt religiøse praksiser, ble ikke tatt opp i selve forslagene om endringer i straffe- og utlendingslov. Det er derfor interessant at religiøse organisasjoner og trossamfunn likevel har blitt invitert, på til dels bred basis, til å delta i høringene. I høringen av utlendingsloven blir også tvangsgifteproblematikken eksplisitt knyttet til religion av de muslimske organisasjonene selv – riktignok som et argument for etablering av religiøse meklingsinstitutter. Vi betrakter disse innspillene som ledd i forsøk på å skape større legitimitet for religiøs autoritet i familiepolitikken mer generelt. Det er det likestillingspolitisk sett gode grunner til å advare mot. Mer generelt er det liten tvil om at høringene demonstrerer en utbredt statlig vilje til religiøs korporativ inklusjon (jf. Modood 2000). Dette bygger eventuelt på gamle tradisjoner av religiøs korporatisme kombinert med nyere tenkning om viktigheten av likebehandling på det religiøse området. Men når det gjelder «minoriteter i minoriteter»-problematikk, viser også gamle erfaringer, for eksempel i utformingen av diskrimineringsvernet i likestillingsloven, behovet for at statlige myndigheter her heller bestreber seg på andre former for nytenkning når det gjelder spørsmålet om hva som er en rimelig politisering av religion (jf. Okin 2005, Schachar 2000, Raday 2003). Et eksempel på behovet for dette får vi også presentert gjennom høringsuttalelsen til Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, som understreker at tvangsgifte er en «verdslig» problematikk.

Tabell 2: Oversikt over høringsinstansene i forbindelse med høringen på utlendingsloven (2006).*

Utlendingsloven		Det politisk-administrative apparatet	Partier	Fagforenings-/arbeidstaker- org	Sosiale/humanitære organisasjoner	Religiøse organisasjoner	Kjønns/minoritetets-politiske organisasjoner	Forskning og utdanningsinst
For	Ambassaden i Islamabad Ambassaden i Rabat Pollitidlr. Sentrum pollistasjon	Akershus AP	NHO	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) Primærmedisinsk verksted (PMV) (deit) *Norsk kultur	Human Rights Service *Det arabiske hus Somaliland Women Solidarity	Hellerud VGS Elvebakken VGS		
Mot	Justisdep. Utenriksdep. (kritiske) Likestillings- og diskriminerings- omb. Barneombudet NAV KIM	AKP SV kvinne- politisk utvalg SV etnisk likestillings- utvalg	LO	Røde Kors Amnesty Juss-Buss og Rettspolitisk forening NOAS *Antirasistisk senter *SOS-rasisme Krisesentersek. Ressusenteret for pakistaniske barn *Norsk Innvandrerforum *Innvandrerne landsorganisasjon JURK Norsk krisesenterforb.	Den norske kirke, Oslo Biskop Islamsk Råd Norge (IRN) World Islamic Mission	MIRA-Senteret Kvinnens frigjøringsorg. i Irak	SKK, UIO	
Ingen merknad	Helse- og omsorgsdep. Kunnskapsdep. UDI (uklart) IMDI UNE Datatilsynet Sosial- og helsedirektoratet	Den norske advokattforening		Krisesenteret for kvinner i Bergen	Samarbets-rådet for tros- og livssynsamfunn (STL)	Norsk senter for menneskerettigheter, UIO		

* Note: Inviterte høringsinstanser, som har svart men ikke avgitt uttalelse i forbindelse med høringen på utlendingsloven: Barne- og likestillingsdepartementet, Statistisk sentralbyrå, Islamic cultural centre Norway (slutter opp om IRN).

Den selektive inklusjonspolitikken

Rokkans tese om «standardkanaler» i samvirke – hvordan samspillet mellom numerisk og korporativ innflytelse definerte «det norske system» – danner også grunnlag for begrepet om statsfeminisme (Hernes 1987). «Statsfeminismen» er så å si modellert rundt spørsmål om hvordan kvinnevennlig politikk kan utvikles og utformes i et samspill mellom mobilisering og påtrykk «nedenfra» gjennom interesseorganisasjoner og lokale kvinnebevegelser, og mottagelighet «ovenfra» gjennom statlig likestillingspolitikk. «Statsfeminismen» refererer slik til et inklusjonssystem som både inkorporerer kjønnspolitiske krav i beslutninger og kvinner som beslutningstakere (Skjeie 1992:36). Nå er det svært usikkert hvilken status «statsfeminismen» har som beskrivelse av et faktisk beslutningssystem. Etter vår oppfatning kan det absolutt stilles et stort spørsmålstegn ved hvor dekkende begrepet er i denne forstand. Også statsfeminismen halter, i den forstand at den faktiske inklusjonspolitikken mest har konsentrert seg om «individuell og kjønnsbalansert» rekruttering til beslutningsfora, samtidig som den har svake tradisjoner for inklusjon av kjønnspolitisk basert organisering på like fot med andre organiserte interesser. Vi kan her gjøre unntak for reformer i for eksempel den generelle likestillingslovgivningen. Og vi kan opplagt gjøre unntak for den minoritetsbaserte kjønnspolitiske organiseringen i utformingen av offentlige tiltak mot tvangsgifte. Men dette er ikke en bred inklusjonspolitik. Snarere er den selektiv på måter som dels bidrar til å isolere, dels til å segmentere likestillingspolitikken.²²

22. «Statsfeminismen» har også blitt utsatt for kritikk i andre sammenhenger. Påstanden har for det første vært at begrepet, eller tenkningen, innebærer en homogeniserende forståelse av kjønnspolitiske interesser. For det andre har «statsfeminismen» blitt påstått å innebære en helt urimelig beundring for, og privilegering av, en bestemt type statsformasjon – nasjonalstaten generelt, og den nordiske, sosialdemokratiske velferdsstaten spesielt (jf. Borchorst og Siim 2002, Holst 2002, om dette se også Skjeie og Teigen 2003). Ingen av disse kritikkpunktene samsvarer helt med påpekingen over, av en selektiv inklusjonspolitik.

I norsk sammenheng finnes det én studie om politisk integrasjon av organisasjoner som er særlig orientert mot minoritetskvinner (Predelli 2003), og hvordan de – generelt sett – deltar i utforming av likestillingspolitikk. Den inkluderer ikke bare minoritetspolitiske organisasjoner, men også hjelpeorganisasjoner som Oslo Røde Kors Internasjonale senter (ORKIS) og Kirkens Bymisjons Primærmedisinske verksted samt Krisesentersekretariatet. Studien er basert på intervjuer med organisasjonsledere, byråkrater og politikere, og formidler deres egne inntrykk av integrasjon. Den er først og fremst avgrenset til likestillingspolitisk «krisepolitikk». Det vil si voldsproblematikk: saker om æresrelatert vold, omskjæring og tvangsekteskap. Studien konkluderer med at innflytelsen for disse organisasjonene mest er uformell og dialogbasert, og i mindre grad knyttet til institusjonaliserte samarbeidsformer.

Vår gjennomgang av de to høringene om tiltak mot tvangsgifte viser likevel at de aller fleste av disse organisasjonene har blitt ansett som klart berørte parter også i formell forstand. Det blir derimot ikke de delene av den etablerte kvinnebevegelsen som ikke har en direkte «hjelpesfunksjon» i forhold til tvangsgifteproblematikk, men mer er å regne som kjønnspolitiske organisasjoner. Særlig på høringen av utlendingsloven anses slike organisasjoner i stor utstrekning ikke å ha noen offentlig relevante synspunkter på politikktutforming. Det er i beste fall en underlig avgrensning av problemkomplekset. Tvangsekteskap er et likestillingsproblem, men kvinnebevegelsen som sådan er langt fra å være rimelig representert i høringene.

Innledningsvis i denne rapporten hevdet vi, riktignok spissformulert, at målsettinger om kjønnsrepresentativitet og om etnisk mangfold ser ut til å eksistere nærmest som atskilte sfærer i norsk politikk. Mens kjønnsbalansepolitikk har feste i individuell rekruttering, blir etnisk mangfold i hovedsak gjort til et spørsmål om inklusjon av organiserte interesser. Vi skrev også at den ensidige vektleggingen av organiserte interesser i politikken for etnisk mangfold kan ha negative konsekvenser for tematiseringen av «minoriteter i minoriteter»-problematikk. Vi fastholder det synspunktet med noen presiseringer. Etter vår oppfatning har gjennomgangen av høringene om tiltak mot tvangsgifte vist at selv om offentlige myndigheter legger vekt på å inkludere både «hjelpes»-organisasjoner og minoritetsbaserte kvinneorganisasjoner, er disse relativt få. Noen har til dels svært små ressurser til utrednings- og høringsarbeid. Likevel viser for eksempel MiRA-Senteret stadig vilje til å delta i det korporative systemet. Det samme gjør Human Rights Service. På mange måter blir disse organisasjonene «institusjonalisert» som motparter i høringssystemet. Så lenge den myndighetsbaserte invitasjonsstrukturen samtidig avgrenser mot andre typer av kjønnspolitiske organisasjoner, forsterkes bare denne tendensen.

Litteratur

- Ali, Shaheen Sardar (2007), «Religious Pluralism, Human Rights and Muslim Citizenship In Europe: Some Preliminary Reflections on an Evolving Methodology For Consensus.» I: T. Loenen og J.E. Goldschmidt (red.): *Religious pluralism and human rights in Europe: Where to draw the line?* Antwerpen: Intersentia.
- Borchorst, Anette og Birte Siim (2002), «The Women-friendly welfare states revisited». *NORA – Challenges to gender equality in the Nordic welfare states* 10(2): 90–98.
- Bredal, Anja (2005), «Tackling Forced Marriages in the Nordic Countries: Between Women's Rights and Immigration Control». I: L. Welchman og S. Hossain (red.): «Honour» – *Crimes, Paradigms and Violence Against Women*. London: Zed Books.
- Brochmann, Grete og Jon Rogstad (2004), «På sidelinjen? Vilkår for deltakelse i politikk og organisasjonsliv i Norge». I: B. Bengtsson (red.): *Föreningsliv, makt och integration*. Departementsserien 2004:49: 315–341.
- Dahl, Robert A. (1989), *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dustin, Moira (2006). *Gender equality, cultural diversity: European comparisons and lessons*. London School of Economics.
http://www.lse.ac.uk/collections/genderInstitute/NuffieldReport_final.pdf
- Eisenberg, Avigail og Jeff Spinner Havel (2005), *Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fraser, Nancy (2005), «Reframing Justice in a Globalizing World». *New Left Review* 36: 69–88.
- Gulbrandsen, Trygve, Fredrik Engelstad, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen og Øyvind Østerud (2002), *Norske makteliter*. Oslo: Gyldendal.
- Hernes, Helga (1987), *Welfare state and women power – essays in state feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Holst, Cathrine (2002), *Kjønnsrettferdighet*. Oslo: Gyldendal.
- Koopmans, Ruud og Paul Statham (red.) (2000) *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (1995), *Multicultural Citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon.
- Kymlicka, Will (1999), «Liberal Complacencies». I: J. Cohen, M. Howard og M.C. Nussbaum (red.): *Is Multiculturalism Bad for Women? Susan Moller Okin with respondents*. New Jersey: Princeton University Press.
- Langvasbråten, Trude (2007). «A Scandinavian Model? – Gender Equality Policy and Multiculturalism in Sweden, Denmark and Norway 2000–2005». Accepted for publication in *Social Politics: International Studies in Gender, State and the Society*.
- Mjelve, Jørgen (2003), «Innvandrerorganisasjoner i Norge». I: F. Mikkelsen (red.): *Innvandrerorganiseringer i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.

- Modood, Tariq (2000), «Anti-Essentialism, Multiculturalism, and the «Recognition» of Religious Groups». I: W. Kymlicka og W. Norman (red.): *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford: Oxford University Press.
- Nørdland, Svein Ingve, Kirsten Allred, Christin Berg, Ståle Opedal (2005), *Skal alle gjøre alt? - evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrersfeltet*. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Okin, Susan Moller (1999), «Is Multiculturalism Bad for Women?» I: J. Cohen, M. Howard og M.C. Nussbaum (red.): *Is Multiculturalism Bad for Women? Susan Moller Okin with respondents*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Okin, Susan Moller (2005), «Multiculturalism and feminism: no simple questions, no simple answers». I: A. Eisenberg og J.S. Havel (red.): *Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ot.prp. nr. 77 (2000–2001). *Om lov om endringer i likestillingsloven mv.* Barne-, familie- og likestillingsdepartementet.
- Phillips, Anne (2005), «Dilemmas of gender and culture: the judge, the democrat and the political activist». I: A. Eisenberg og J.S. Havel (red.): *Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Predelli, Line Nyhagen (2003), *Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinnens politiske innflytelse*. Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 60, Oslo.
- Predelli, Line Nyhagen (2006), *Innvandrerorganisasjoner i Norge*. NIBR-rapport 2006:14. Oslo: NIBR
- Raday, Frances (2003), «Culture, Religion and Gender». *International Journal of Constitutional Law* 1(4): 663–715.
- Rokkan, Stein (1967/1989), *Stat, Nasjon, Klasse*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Salimi, Fahkra (2006), *MiRA-Magasinet* 1.
- Shachar, Aylet (2000), «Should Church and State be joined at the Altar? Women's Rights and the Multicultural Dilemma». I: W. Kymlicka og W. Norman (red.): *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Skjeie, Hege (1992), *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk*. ISF-rapport 92:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Skjeie, Hege (2004), «Trosfrihet og diskrimineringsvern». *Tidsskrift for kjønnsforskning* 3: 5–23.
- Skjeie, Hege og Birte Siim (2000), «Scandinavian Feminist debates on Citizenship». *International Political Science Review* 21(4).
- Skjeie, Hege og Mari Teigen (2003), *Menn i mellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. Oslo: Gyldendal.
- Siim, Birte (2003) *Medborgerskabets udfordringer. Politisk myndiggørelse af etniske minoritetskvinder*. Den danske magtudredning. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Storhaug, Hege (2006), *Men størst av alt er friheten – om innvandringens konsekvenser*. Oslo: Kagge forlag.
- St. meld. nr. 49 (2003–2004). *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2006–2007). Statsbudsjettet 2007. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Togeby, Lise (2003), *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Maktudredningen. Århus: Aarhus universitetsforlag.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2007:6

<i>Forfatter/Author</i> Hege Skjeie og Mari Teigen
<i>Tittel/Title</i> Likestilling og minoritetspolitikk
<i>Sammendrag</i> Hva er betingelsene for flerkulturelt politisk medborgerskap? Og hvordan gir den politiske mulighetsstrukturen rom for kjønnspolitiske synspunkter i et minoritetsperspektiv? Denne rapporten diskuterer individers og minoriteters rettigheter i et flerkulturelt samfunn i lys av «berørte parter» inklusjon i offentlig politikktvikling i Norge. Problemfeltet drøftes med fester i to høringsrunder om tiltak mot tvangsekteskap: Justisdepartementets forslag om endringer i straffeloven fra 2002 og Arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag om endringer i utlendingsloven fra 2006.
<i>Emneord</i> Minoritetspolitikk, likestilling
<i>Summary</i> This article interrogates in what ways the political opportunity structure includes gender political perspectives in policy making processes. Throughout Europe public policies and debates about integration and immigration are connected to issues of gender equality: authoritarian family structures; gender discriminating practices; the border line between arranged marriages and the protection of young people against forced marriages. The authors approach «minorities within minorities» conflicts by exploring the conditions for multicultural citizenship in terms of organized participation in corporatist oriented consultation processes. The empirical analysis concerns public policies to prevent forced marriages. Two Norwegian government propositions on legal regulations to prevent forced marriages are examined.
<i>Index terms</i> Minority policy, gender equality