

Handlingsplan
for
regeringens indsats
i perioden 2003-2005
mod
tvangsægteskaber,
tvangslignende ægteskaber
og arrangerede ægteskaber

15. august 2003

Regeringen

■ Forord

Med denne handlingsplan sender regeringen et kraftigt signal: Det kan ikke accepteres, at unge tvinges eller presses ind i et ægteskab mod deres vilje.

Det er afgørende, at værdier som det frie valg, beskyttelse af den enkelte og ligestilling mellem kvinder og mænd respekteres. Et demokratisk samfund bygger på den personlige frihed. Det betyder, at alle unge, uanset etnisk tilhørsforhold, skal have mulighed for selv at vælge deres ægtefælle.

De sidste mange års erfaringer med arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber viser, at der er behov for nye strategier på det sociale område og på integrationsområdet for at forebygge endnu flere ulykkelige skæbner.

Ifølge de danske kvindekrisecentre er 51,6 % af de kvinder med anden etnisk baggrund end dansk, der henvender sig til krisecentrene, familiesammenførte kvinder (LOKK's årsrapport fra 2002). Denne problematik bliver en af de store udfordringer for integrationsprocessen fremover.

Vi er nødsaget til at sætte problemstillingen omkring tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber på dagsordenen. Vi må blive bedre til at hjælpe de unge, der ikke vil giftes med en fjern slægtning eller en person fra forældrenes oprindelsesland mod deres vilje.

Handlingsplanen indeholder 21 initiativer, der har til formål:

- At forhindre tvangsægteskaber.
- At modvirke ulykkelige familiesammenføringer på baggrund af arrangerede ægteskaber.
- At bidrage til en bedre integration og øget ligestilling mellem kønnene.
- At bidrage til at sætte øget fokus på etniske minoritetsunges ægteskabelige problemstillinger i Danmark.
- At få formidlet viden om indsatsområderne til alle, der er i kontakt med etniske minoriteter f.eks. læger, socialarbejdere, sundhedsplejerske, lærere, pædagoger m.fl.

Skolelærere, pædagoger og sagsbehandlere i Danmark gør et kæmpe stykke arbejde for at få integreret de unge fra etniske minoriteter i det danske samfund. De unge får lært sproget og mange andre sociale og kulturelle koder, der kræves for at klare sig her. Problemet er, at de involverede mennesker efter mange års arbejde kan se det hele falde på gulvet, enten efter et længere ufrivilligt ophold for især pigerne i oprindelseslandet eller hvis de unge bliver taget ud af folkeskolen og placeret i en af de etniske friskoler. Det sker oftest, når de i forældrenes øjne er blevet for danske og derfor skal til oprindelseslandet på enten en "genopdragelsestur" eller gøres klar til et eventuelt bryllup.

Indsatsen mod tvangsægteskaber berører således alle aspekter af integrationen af etniske minoriteter i Danmark.

Det gælder om, at danskerne slipper deres berøringsangst og angsten for, at det måske er de etniske minoriteters religion og kultur,

der dikterer tvangsægteskaber. Man kan sagtens respektere andre menneskers religion og kultur og samtidig stille krav og arbejde for at forhindre tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, der fører til ulykkelige familiesammenføringer.

Bertel Haarder

Henriette Kjær

■ Arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber

Baggrund

I store dele af verden er arrangerede ægteskaber almindelige. Familie og slægt er i højere grad end i de vestlige lande den enkeltes sikkerhedsnet, og familiens støtte er afgørende for den enkeltes eksistens og levevilkår. Valget af ægtefælle bliver derfor et kollektivt anliggende frem for den enkeltes valg.

Den tradition er bragt med til Danmark, og blandt nogle grupper af indvandrere og flygtninge er det almindeligt, at familie og slægt arrangerer ægteskaber. Typisk vil det være forældrene, der foreslår ægteskabskandidater. Der er forskellige varianter af, hvor stor indflydelse de kommende ægtefæller selv har, og hvor meget forældrene bestemmer.

Nogle unge med anden etnisk baggrund end dansk har overladt det til familien både at finde og vælge deres ægtefælle og har dermed givet afkald på deres ret til selv at bestemme.

For unge med minoritetsbaggrund i Danmark, der skal giftes med en person fra forældrenes hjemland, er problemet, at de bindes ind i en familiestruktur, som ikke giver dem den frihed til personlig udfoldelse, som de kender fra deres danske kammerater.

De unge efterkommere af indvandrere har et mere indgående kendskab til den danske kultur end deres forældre og ældre slægtninge.

Deres skolegang og danske venner giver dem nogle andre forventninger til fremtiden, end deres forældre har haft. Særligt pigerne er i risiko for at komme i konflikt med forældrene, da kvinders bevægelsesfrihed og selvbestemmelse traditionelt set er langt mindre end mænds. Forældrenes ønske om at arrangere de unges ægteskab eller vælge ægtefælle kan være udtryk for et ønske om at fastholde de unge i et ægteskabsmønster og en kultur, de selv kender. Et tvangsægteskab kan blive reaktionen på en længerevarende generations- og kulturkonflikt.

Når traditioner og familiehensyn kolliderer med de unges ønsker, kan det resultere i, at der lægges stærkt pres på de unge til enten at opgive en forelskelse eller indgå et ægteskab. Ægteskabet er således ikke længere udtryk for en frivillig og selvvalgt handling. I følge dansk lovgivning er det ikke tilladt at tvinge nogen til at indgå ægteskab, og ægteskabet kan ophæves, hvis sagen bringes for en domstol.

Der er tale om et tvangsægteskab, hvis blot den ene part oplever, at han eller hun er blevet udsat for tvang eller pres, således at der ikke har været tale om et reelt valg. Der kan være tale om trusler, fysisk vold eller psykisk pres til at indgå det ægteskab, forældrene ønsker.

Der er derfor brug for information til både forældregenerationen og de unge samt for rådgivning og væresteder.

I ægteskaber mellem nærtbeslægtede er der en større risiko for fødsel af et barn med en alvorlig medfødt sygdom, udviklingsdefekt, mentalt handicap m.v. I en vesteuropæisk fødselsårgang fødes knap 2,5 % af børnene med en behandlings- eller plejekrævende arvelig lidelse, mens risikoen er 2 gange større for børn af nærtbeslægtede forældre. Risikoen er endnu større, hvis også forældre og bedsteforældre er nærtbeslægtede.

Omfang

Forskellige rådgivningsinstanser og kvindekrisecentre modtager løbende henvendelser fra unge, der søger hjælp eller rådgivning. De kan for eksempel være under pres for at indgå ægteskab, eller også er de allerede blevet gift mod deres vilje. De kan være udsat for trusler om vold, fordi de vil bryde ud af et ægteskab. Der er gennem de seneste år sket en stigning i antallet af kvinder fra etniske minoriteter, som henvender sig til krisecentrene.

Der foreligger ikke en samlet statistisk oversigt over mønstre for ægteskabsindgåelse blandt etniske minoriteter i Danmark, men spørgsmålet om tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber behandles i flere undersøgelser. Afgrænsningen af de to ægteskabsformer er vanskelig at foretage, og der er brug for mere viden om problemets karakter og omfang. Der er derfor allerede igangsat en større undersøgelse om pardannelsesmønstre blandt etniske minoriteter i Danmark

En undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet viser, at blandt unge nydanskere med tyrkisk baggrund blev 91 % gift med en ægtefælle fra hjemlandet. Tallene for personer med baggrund fra Eksjugoslavien er for kvinder 57 % og for mænd 67 %, og fra Pakistan 88 % for kvinder og 78 % for mænd. En mindre gruppe (under 10 %) blev gift med en af samme etniske baggrund bosiddende i Danmark.

Fra Garbi Schmidt og Vibeke Jakobsen, "20 år efter", Socialforskningsinstituttet.

■ Handlingsplanens mål og indhold

I Danmark er det almindeligt, at unge selv vælger deres ægtefælle og indgår ægteskab på baggrund af et kærlighedsforhold.

Nogle etniske minoriteter i Danmark følger fortsat det tidligere hjemlands traditionelle fremgangsmåde, hvor forældrene vælger den unges ægtefælle. De arrangerede ægteskaber kan give anledning til alvorlige generationsproblemer, fordi de unge i stigende grad bliver integreret i det danske samfund og derfor selv vil vælge, hvem de skal giftes med. Forældrenes reaktion kan være at lægge et stærkt pres på de unge eller true med at afbryde kontakten til dem.

Traditionen for at arrangere ægteskaber er i strid med den enkeltes ret til frit at finde og vælge, hvem han/hun vil giftes med.

Med denne handlingsplan ønsker regeringen at forebygge brugen af tvang og fremme selvvalgte ægteskaber blandt unge kvinder og mænd fra etniske minoriteter.

Regeringens mål er:

- at ændre holdninger, så alle unge selv får mulighed for at vælge deres ægtefælle
- at støtte og hjælpe unge, der udsættes for pres og tvang i forbindelse med ægteskab
- at styrke myndighedernes forebyggende indsats
- at styrke samarbejdet mellem private og offentlige organisationer
- at bidrage til en effektiv integrationsindsats og øget ligestilling mellem kønnene.

“Vi skal ikke undskylde undertrykkende familiemønstre med kultur”

Regeringens vision og strategier for bedre integration, juni 2003.

En mangfoldig indsats

For at løfte opgaven skal der sættes ind på mange fronter. Den konkrete indsats fokuserer derfor både på forebyggende og holdningsændrende initiativer samt på krisehjælp til de unge, der kommer i klemme.

Handlingsplanen har herudover til formål at følge op på og supplere de initiativer, der er iværksat som følge af satspuljepartiernes beslutning om, at en del af satspuljemidlerne skal gå til en styrket indsats mod tvangsægteskaber og familierelateret vold blandt etniske minoriteter.

For at nå målgruppen for indsatsen: etniske unge minoriteter fra kulturer med arrangerede ægteskaber og deres forældre, skal information, dialog og samarbejde styrkes. Man ændrer ikke årelange traditioner ved at udgive en enkelt pjece. Derfor skal information om rettigheder og muligheder for hjælp også bl.a. foregå ved at udarbejde undervisningsmateriale, i ungdomsblade, på nettet og i en direkte dialog på skoler og i klubber – elementer, der vil indgå i en landsdækkende oplysningsindsats i foråret 2004.

Råd og støtte er et andet væsentligt element. For at styrke den personlige og individuelle

rådgivning oprettes en uafhængig hotline. Desuden vil netværksdannelse og foreningsaktivitet specielt for kvinder/piger blive støttet.

Denne handlingsplan har imidlertid også en anden målgruppe, nemlig de fagfolk, der møder de unge, som er i krise: sundhedspersonale, lærere, socialarbejdere, sagsbehandlere m.fl. De skal have en viden om arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber. De skal lære at læse signaler fra de unge, der udsættes for direkte eller indirekte tvang, de skal kunne arbejde med mægling og konfliktløsning mellem generationerne – og de skal vide, hvor der kan hentes hjælp.

For at styrke og kvalificere indsatsen skal der udarbejdes en vejledning om, hvordan sager om arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber kan håndteres, informationen til kommunerne om den landsdækkende etniske konsulenttjeneste skal styrkes, kendskabet til en internetbaseret værktøjskasse skal udbredes, og der skal afholdes landsdækkende kurser og seminarer for at styrke fagfolkernes viden og kompetence.

Den forebyggende indsats er afgørende for at skabe forandringer, men der skal også tages hånd om de unge, hvis det forebyggende arbejde ikke lykkes, og de bliver nødt til at forlade deres familier. Specielt de unge kvinder bliver ramt hårdt. For dem vil der derfor blive oprettet et specielt bosted, der også skal være i stand til at hjælpe kvinderne videre med uddannelse og arbejde. Der vil blive sat fokus

på at hjælpe de kvinder videre, der har opholdt sig på krisecentre, og der vil blive givet støtte til at oprette netværk blandt de unge, der har brudt med deres familier. En særlig del af informationsindsatsen skal være at oplyse om muligheden for at få hjælp på de danske ambassader og konsulater, hvis man er ved at blive eller er blevet tvangsgift i udlandet.

Arbejdet med at forhindre arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber i Danmark er nyt. Det har været muligt at hente inspiration til arbejdet i andre europæiske lande, i de etniske minoriteters foreninger og blandt forskere og sektorforskningsinstitutioner. Det er imidlertid vigtigt, at der forskes og samles mere viden, både om omfanget af problemet og hvordan det kan løses. Jo mere viden, jo mere målrettet kan indsatsen blive. Handlingsplanens sidste element er derfor støtte til forskning og vidensindsamling.

Allerede i juni 2002 tog regeringen lovgivningsinitiativer for at øge indsatsen mod tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber. Bl.a. blev udlændingeloven og ægteskabsloven ændret, så alderskravet blev forhøjet fra 18 til 24 år i forbindelse med ægtefællesammenføringer. Det blev desuden vedtaget, at der som altovervejende udgangspunkt ikke kan gives tilladelse til familiesammenføring, hvis det må anses for tvivlsomt, om ægteskabet er indgået efter begge parterens ønske. De ændrede regler har allerede vist sig at have en stor effekt, og der er derfor ikke taget nye lovgivningsinitiativer i forbindelse med denne handlingsplan.

Handlingsplanens indsatsområder er:

- Information
- Dialog og samarbejde
- Rådgivning
- En forstærket kommunal indsats
- Pigeclubber
- Opfølgning
- Botilbud
- Forskning og dokumentation

Indsatsområder

Der har igennem de seneste år været gjort en indsats for at støtte de unge med minoritetsbaggrund, der har været udsat for pres og tvang i forbindelse med ægteskab. Både i privat og offentligt regi har der været etableret rådgivninger, og en række NGO'er har fået økonomisk støtte til konkrete projekter.

En række af disse initiativer er finansieret gennem satspuljen. Puljen vedrørende bekæmpelse af tvangsægteskaber administreres af Integrationsministeriet, som inddrager relevante samarbejdspartnere, eksempelvis andre ministerier og organisationer.

Den fremtidige indsats skal fokusere både på forebyggelse og information samt rådgivning og krisehjælp til unge med anden etnisk baggrund end dansk.

Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK) er bevilget midler til start af en landsdækkende professionel udrykningstjeneste af rådgivere, som tilbyder kommunerne gratis konsulentrådgivning i konkrete sager vedrørende tvangsægteskaber og tvangslignende ægteskaber.

Information

Unge med anden etnisk baggrund end dansk har behov for information om deres rettigheder og om, hvor de kan finde råd og vejledning, hvis de bliver udsat for pres eller tvang i forbindelse med ægteskab. Antallet af ansøgninger om familiesammenføring fra personer under 24 år er fortsat meget højt og viser, at der er behov for målrettet information om reglen blandt de unge og deres forældre.

Det er også vigtigt, at fagfolk, der arbejder med området, og folk, som kommer i kontakt med de unge, kan finde relevant information om, hvordan den unge bedst hjælpes. Det kan være både information om, hvordan man selv kan hjælpe, og hvor man kan henvise de unge til.

- Der udarbejdes en pjece med målrettet information til unge med etnisk minoritetsbaggrund og en anden pjece til deres forældre om arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber. Pjecen udarbejdes på

flere sprog. Pjecen vil blive suppleret med information i ungdomsblade, udarbejdelse af undervisningsmateriale, små kort med et telefonnummer på, information på internettet m.m.

- I det nævnte informationsmateriale til de unge og deres forældre vil der indgå oplysninger om 24-årsreglen og dens betydning for mulighederne for familiesammenføring.
- Lærere, socialarbejdere og andre, der er i berøring med problemstillingen vedrørende tvangsægteskaber vil blive informeret om, hvor de kan henvise de unge til. Oplysningerne herom kan fremgå af relevante fagblade, på hjemmesider m.m.
- Der vil blive udgivet bøger og andet materiale, der kan anvendes til undervisning og efteruddannelse af for eksempel lærere, socialrådgivere og politifolk.

Dialog og samarbejde

Det er vigtigt, at der skabes forståelse mellem de unge og deres forældre, og der skal ligeledes være mulighed for at få startet diskussioner blandt kvinderne i de etniske minoriteter – både om tvangsægteskaber og valg af ægtefælle, men også bredere om kønsroller og kvinders ligestilling. Desuden skal forståelsen mellem de etniske minoriteter og det omgivende samfund fremmes. En sådan forståelse vil også på længere sigt give mulighed for holdningsændringer.

Initiativer og projekter, som stimulerer debat og holdningsændringer, prioriteres derfor højt.

- Der igangsættes foredragsvirksomhed, hvor der diskuteres og oplyses om kvinders rettigheder og sættes fokus på generations- og kulturkløfter. Der sættes fokus på initiativer til styrkelse af dialog og fælles forståelse.
- Projekter omhandlende netværksdannelse og foreningsaktiviteter for kvinder støttes. Støtten til dannelsen af foreninger kan blandt andet bestå af hjælp til at finde et egnet mødelokale, udarbejdelse af vedtægter, afholdelse af generalforsamling m.m. Støtte til dannelse af netværk foreningerne og kvinderne imellem støttes også.
- Kommunerne opfordres til, at der – hvor det findes hensigtsmæssigt og hvor den unge selv ønsker det – arbejdes professionelt med mægling og konfliktløsning i arbejdet med familien, så den unge fortsat kan have kontakt med sin familie.
- Der afholdes seminar til opkvalificering af fagfolk omhandlende mægling.
- Der vil hvert halve år blive afholdt et erfaringsseminar med deltagelse af involverede aktører til udveksling af erfaringer, information og forslag til nye initiativer for at styrke og forbedre arbejdet på området.

Rådet for Etniske Minoriteter mener, at mægling er et nøgleord i arbejdet med at bekæmpe tvangsægteskaber. Erfaringer viser, at de unge har svært ved at håndtere brud med familien, fordi de er vant til at leve i tætte familierelationer. Mægling kan kun finde sted, når der ikke er tale om en egentlig krisesituation, og når alle parterne er indstillet på at forsøge mægling.

Rådgivning

De unge skal tilbydes en personlig og individuel rådgivning, hvis de udsættes for pres eller tvang i forbindelse med indgåelse af ægteskab. Mange unge har ikke lyst til at rette henvendelse til deres kommune, idet de frygter, at kommunen tager kontakt til deres forældre.

- Der etableres en uafhængig hotline, hvor de unge anonymt kan rette henvendelse til og modtage kvalificeret information og rådgivning.

Forældre vil have en pige på 20 år gift, hvilket hun ikke ønsker. De bliver ved med at præsentere hende for mulige ægtemænd, som hun afviser, og hun føler sig meget under pres for at acceptere ægteskab. Hun har selv en kæreste, som hendes familie har udøvet vold overfor. Hun frygter, at hendes liv er i fare, hvis hun trodser familiens ønsker.

Eksempel fra Landsorganisation af Kvindekrisecentres rådgivning til fagfolk om tvangsægteskaber.

Ambassadernes indsats

De unge, der under et ophold i udlandet er ved at blive tvangsgift, står i en særlig vanskelig situation, hvor der er brug for rådgivning. De har sjældent mulighed for at få fat i rådgivningstilbud, og de kan have brug for hjælp til at komme hurtigt tilbage til Danmark. Her yder udenrigstjenesten bistand i det omfang, det er muligt. Det er derfor vigtigt at udbrede kendskabet til, at man i en sådan situation kan henvende sig og få hjælp på den danske ambassade eller konsulat i opholdslandet. I informationsindsatsen over for de unge skal denne mulighed derfor have speciel opmærksomhed.

- I informationsmaterialet til de unge og deres forældre vil der specielt indgå oplysninger om muligheden for at rette henvendelse til en eventuel dansk repræsentation det pågældende sted, hvis de unge befinder sig i udlandet i forbindelse med indgåelse af et tvangsægteskab.

Udenrigstjenesten yder bistand i tilfælde, hvor en dansk statsborger eller en person med fast bopæl i Danmark er ved at blive eller er blevet tvangsgift i udlandet, såfremt den forurettede person ønsker dette. Bistanden vil helt afhænge af de konkrete omstændigheder og kan - såfremt det skønnes hensigtsmæssigt - bestå af mægling i forhold til berørte personer i opholdslandet og bistand i forbindelse med hjemrejse til Danmark, herunder anskaffelse af fornøden rejselegitimation og hjemrejsebilletter samt anden praktisk bistand af forskellig karakter i forbindelse med hjemrejsen. Bistanden forudsætter ofte en pragmatisk tilgang under hensyntagen til de konkrete omstændigheder. Udenrigstjenesten kan dog ikke uden forudbetaling eller sikkerhedsstillelse afholde udgifter i forbindelse med sagen.

En forstærket kommunal indsats

Kommunerne skal have viden om, hvordan de skal behandle sager vedrørende unge, der vil bryde ud af tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, idet det ofte er kommunerne, der skal behandle de konkrete sager.

- Der udarbejdes en vejledning til kommunerne med løsningsmodeller, råd og inspiration til, hvordan de kan håndtere disse vanskelige sager.
- Alle kommuner skal have viden om den landsdækkende etniske konsulenttjeneste, der er støttet af regeringen, og som tilbydes gratis konsulentrådgivning i konkrete

sager. Dette sker ved målrettet information til kommunerne.

- Landsorganisationen af Kvindekrisecentres internetbaserede "værktøjskasse" til kommunale sagsbehandlere opdateres løbende. Værktøjsskassen indeholder vejledning, oplysninger om lovgrundlag og praksis, sikkerhedsprocedurer samt henvisninger til krisehjælp og andre steder, hvor den unge kan modtage yderligere støtte.
- Der vil blive afholdt kurser til opkvalificering af personer fra forskellige faggrupper, herunder kommunale sagsbehandlere.

I **Høje-Taastrup Kommune** oplever vi, at antallet af sager vedrørende tvangsægteskaber hele tiden stiger.

Sagerne er utroligt komplekse, og sagsbehandlerne har svært ved at håndtere disse typer af sager. Der er ingen nemme løsninger på disse sager. Sagerne er meget forskellige og kræver derfor også forskellige løsninger, som kun er mulige, hvis man på den ene side har et dybere kendskab til ofrenes og deres forældres kulturer, og på den anden side har nogle konkrete redskaber til at løse konflikter mellem mennesker. Løsningerne kræver både dialog mellem forvaltningen og familien samt vilje til kulturel fornyelse.

Fra Høje-Taastrup Kommunes projektansøgning til "Beredskab og kampagne mod tvangsægteskaber".

Pigeclubber

En del piger med anden etnisk baggrund end dansk benytter sig ikke af de etablerede fritidstilbud. Mange af pigerne har, i modsætning til drengene med anden etnisk baggrund end dansk, forbud mod at forlade hjemmet uden opsyn og har behov for et værested, som kan accepteres af forældrene – en pigeclub. Pigeclubber er vigtige for de unge piger, så de får et frirum, hvor de kan diskutere og finde råd og vejledning. Det er vigtigt for pigernes selvforståelse, så de har ressourcerne til på et senere tidspunkt at sige fra over for et eventuelt ufrivilligt ægteskab. Målet er, at forældrene skal acceptere, at pigerne benytter de samme fritidstilbud som andre unge.

- Etablering og drift af pigeclubber støttes.
- Klubberne opretter netværk til udveksling af erfaringer, afholdelse af fælles arrangementer, diskussion af fælles problemstillinger m.m.

Pigerne skal have mulighed for i ungdomsskolens frirum at arbejde med egen selvtilid, selvværd og selvforståelse for derved at få mulighed for at træffe frie valg. De frie valg skal ikke kun gælde ægteskab, men også i høj grad alle andre væsentlige ting i en ung piges verden.

Fra Sønderborg Kommunale Ungdomsskoles projektbeskrivelse om etablering af pigeclub.

Opfølgning

Hvis de unge har måttet forlade deres familie og netværk, er det nødvendigt med opfølgning. De unge skal ikke stå alene, men hjælpes videre i bl.a. uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet.

- Der oprettes netværk og støtte til de unge, der har brudt med deres familie. Det kan være besøgsvenner, mentorordninger eller formaliserede netværk ledet af sagsbehandler fra kommune eller lign.
- Aktiviteter, der skal lette overgangen fra ophold på krisecenter til livet i samfundet, støttes. Det kan være kurser på ungdomsskolen, læsegrupper på biblioteket, efteruddannelse af medarbejdere, der holder kontakten med de unge m.m.

Rådet for Etniske Minoriteter gør opmærksom på, at det er helt centralt, at de etniske minoritetspiger forbliver i uddannelsessystemet så længe som muligt. Uddannelse spiller en væsentlig rolle for etniske minoritetspigens styrke til at afvise tvangsægteskaber. Etniske minoritetspiger med højere uddannelse er således langt bedre rustet til at afvise tvangsægteskabssituationer end piger med en ringere uddannelse.

Botilbud

Unge, der som følge af konflikter med forældrene i forbindelse med tvangsægteskab, finder det nødvendigt at flytte fra familien, har et akut behov for et botilbud. Kvinder, der er fyldt 18 år, henvises til landets krisecentre, hvor man ofte ikke er rustet til at håndtere problemerne omkring tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, ligesom ophold på centrene kan være en voldsom oplevelse for de unge kvinder, der hidtil typisk har levet en meget beskyttet tilværelse.

- Der etableres krisecentre/botilbud for unge etniske piger/kvinder, der enten har indgået ægteskab under tvang eller er i fare for at blive udsat for tvangsægteskab/arrangeret ægteskab. Pigerne/kvinderne i målgruppen kan også have været udsat for vold eller trusler om vold, hvis de bryder ud af et ægteskab.

Krisecentrene/botilbuddene skal være et tilbud til unge etniske piger/kvinder, som er på flugt fra familien på grund af vold eller trusler om samme blandt andet i forbindelse med pres for indgåelse af – eller forbliven i et – ægteskab.

Pigerne/kvinderne skal selv kunne henvende sig eller henvises af myndighederne (politi, sociale myndigheder etc.). På grund af den alvor, der ofte præger disse konflikter mellem de unge kvinder og

deres familie, vil sikkerheden for kvinderne og krisecentrets personale være i centrum. For denne gruppe kvinder kan volden og truslerne være af en meget grov karakter og i nogle tilfælde direkte livstruende.

Krisecentrene/botilbuddene skal kunne give pigerne/kvinderne rådgivning og behandling, således at de bliver i stand til at leve et selvstændigt liv, om muligt med genetablering af kontakten til familien. Derudover skal pigerne under opholdet også støttes i at etablere et nyt bæredygtigt socialt netværk.

Krisecentrene/botilbuddet skal kunne hjælpe til en bedre integration i den danske kultur og det danske samfund, eksempelvis i form af uddannelses- eller jobmæssig opbakning og hjælp til afklaring omkring fremtiden. Botilbuddet skal samtidig fungere som netværk for de unge.

I **Landsorganisationen af Kvindekrisecentres** årsstatistik udgjorde kvinder fra etniske minoritetsgrupper i 2002 39,9 % af samtlige indflyttede (i alt 1935) på krisecentrene. Tallene omfatter både udenlandske kvinder, der har opnået statsborgerskab, og kvinder, der er indvandrere, asylansøgere, familiesammenførte eller flygtninge.

Forskning og dokumentation

Det er vigtigt, at der forskes og samles mere viden på området; jo mere viden, man har om emnet, jo bedre og mere målrettet indsats, kan der gøres.

- Regeringen støtter forskning og vidensindsamling om problemets karakter og omfang.

Socialforskningsinstituttet (SFI) er bevilget penge til en undersøgelse af par-dannelsesmønstre blandt etniske minoriteter i Danmark. Undersøgelsen skal skabe større klarhed over hele den brede problemstilling, som tvangsægteskaber er. Undersøgelsen vil give et overblik over allerede gjorde erfaringer, betydningen af 24-årsreglen og tilknytningskravet samt bidrage til en opsamling af viden på området med henblik på effektivisering af den fremtidige indsats på området. Rapporten forventes færdig april 2004.

■ Lovgivning

Både danske love og udenlandske konventioner tiltrådt af Danmark understreger retten til frit at vælge ægtefælle. For at ægteskabet kan være gyldigt, skal det indgås uden tvang.

FN's kvindekonvention fastslår, at mænd og kvinder har samme ret til frit at vælge ægtefælle og til kun at gifte sig med deres frie og uforbeholdne samtykke. I FN's konvention om ægteskab og FN's konvention om civile og politiske rettigheder understreges det også, at ægteskab kun må indgås med de to parter fulde og frie samtykke.

Verdenserklæringen om Menneskerettigheder, 1948: Artikel 16

1. Uden begrænsninger af racemæssige, nationalitetsmæssige eller religiøse grunde har mænd og kvinder, der har nået myndighedsalderen, ret til at gifte sig og stifte familie. De har krav på lige rettigheder med hensyn til indgåelse af ægteskab, under ægteskabet og ved dets opløsning.
2. Ægteskab skal kun kunne indgås med begge parter frie og fulde samtykke.

FN's konvention om civile og politiske rettigheder, 1966:

Artikel 23

1. Familien er samfundets naturlige og grundlæggende gruppeenhed og har ret til samfundets og statens beskyttelse.
2. Giftefærdige mænds og kvinders ret til at indgå ægteskab og stifte familie skal anerkendes.
3. Intet ægteskab må indgås uden de vordende ægtefællers frie og uforbeholdne samtykke.
4. De i denne konvention deltagende stater skal tage passende skridt til at sikre ægtefællernes ligestilling med hensyn til rettigheder og forpligtelser ved ægteskabets indgåelse, under ægteskabet og ved dets opløsning. I tilfælde af ægteskabets opløsning skal der drages omsorg for fornøden beskyttelse af eventuelle børn.

**FN's konvention om afskaffelse af
diskrimination mod kvinder, 1979:
Artikel 16**

1. De deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler til at afskaffe diskrimination imod kvinder i alle ægteskabs- og familieforhold og skal, på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder, især sikre:
 - a) samme ret til at indgå ægteskab;
 - b) samme ret til frit at vælge ægtefælle og til kun at indgå ægteskab med deres frie og uforbeholdne samtykke (...)

Tvangsægteskaber er ifølge internationalt anerkendte menneskerettigheder forbudt, og det er de også ifølge den danske lovgivning. De almindelige regler i straffeloven om forbud mod at true andre til at gøre noget imod deres vilje gælder også i forbindelse med indgåelse af ægteskab. Hvis et ægteskab indgås under tvang, er der ifølge ægteskabsloven mulighed for at få det omstødt.

Straffelovens § 260:

Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes for ulovlig tvang den, som

1. ved vold eller ved trussel om vold, om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse eller om at fremsætte usand sigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold eller at åbenbare privatlivet tilhørende forhold tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget,
2. ved trussel om at anmelde eller åbenbare et strafbart forhold eller om at fremsætte sande ærerørige beskyldninger tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget, for så vidt fremtvingelsen ikke kan anses tilbørlig begrundet ved det forhold, som truslen angår.

Som led i regeringens øgede indsats mod tvangsægteskaber blev udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love ændret i juni 2002, således at der skete en generel forhøjelse af alderskravet fra 18 til 24 år i forbindelse med ægtefællesammenføring. Det betyder, at der som udgangspunkt kun gives opholdstilladelse til familiesammenføring, når begge ægtefæller er over 24 år.

Baggrunden for ændringen var, at jo ældre man er, desto bedre kan man modstå et pres fra familien eller andre til at indgå et ægteskab imod sin vilje. Formålet er at beskytte unge mod et pres i forbindelse med indgåelse af ægteskab.

Der blev endvidere vedtaget en ny generel bestemmelse, hvorefter der som altovervejende udgangspunkt ikke kan gives tilladelse til familiesammenføring, hvis det må anses for tvivlsomt, om ægteskabet er indgået efter begge parterens ønske.

På baggrund af data fra Danmarks Statistik har Integrationsministeriet lavet en undersøgelse af ægteskabsmønstre for forskellige aldersgrupper af udlændinge, der er bosat i Danmark.

Analysen viser en klar tendens til, at alderen på vielsestidspunktet spiller en rolle for, hvorvidt både mandlige og kvindelige indvandrere og efterkommere bliver gift med en person bosat i udlandet eller en person bosat i Danmark.

Blandt de 18-20 årige kvindelige indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede tredjelande, der blev gift i 2001, blev 68 pct. gift med en person i udlandet, mens andelen blandt de 21-23 årige var 62 pct. og 55 pct. blandt de 24-26 årige. Blandt mænd i alderen 18-20 år indgik 78 pct. ægteskab med en person bosat i udlandet, mens den tilsvarende andel blandt de 21-23-årige og de 24-26-årige var henholdsvis 65 pct. og 64 pct.

Analysen vil blive offentliggjort i "Årbog om udlændinge i Danmark i Danmark – Status og udvikling".

■ Internationale erfaringer

Regeringen har ved udarbejdelsen af handlingsplanen blandt andet inddraget initiativer i andre lande.

Norge: Tvangsægteskaber har igennem længere tid været diskuteret og anerkendt som et alvorligt problem i Norge. Den norske regering udgav således i december 1998 en handlingsplan mod tvangsægteskaber. Barne- og familiedepartementet havde hovedansvaret for handlingsplanen, som indeholdt 40 tiltag dækkende et bredt spektrum af emner, herunder udarbejdelse af informationspjecer, krisehjælp, skolearbejde, internationalt samarbejde og forskning. Samtidig bad regeringen de etniske minoriteter og de religiøse ledere om selv at tage et ansvar, således at tvangsægteskaber ikke forekom. I Norge er det ved lov strafbart at tvinge nogen til at indgå ægteskab mod deres vilje, og dette kan straffes med indtil 3 års fængsel.

Som del af handlingsplanen indgik en evaluering af tiltagene i handlingsplanen, som udkom i februar 2002. I foråret 2002 kom en "Fornyset innsats mot tvangsekteskap", som var en videreførelse af handlingsplanen fra 1998 og indeholdt 30 nye tiltag mod tvangsægteskaber. Handlingsplanen er således et aktivt instrument, som løbende revideres og videreudvikles.

Evalueringen anbefalede blandt andet:

- bedre opfølgning på projekter, således at det sikres, at projekterne opnår det planlagte
- oprettelsen af et botilbud for pigerne som alternativ til krisecenter

- brug af fælles afrapporteringsskema til ensartet registrering af henvendelser
- afholdelse af erfaringsseminar
- større kompetence hos fagfolk

At bekæmpe tvangsægteskaber er et samfundsmæssigt anliggende og dermed også et samfundsmæssigt ansvar. Men individet kan ikke fritages fra ansvar, og det er i sidste instans den, som forårsager eller udøver tvangen, som er ansvarlig. Nødvendigheden af at have gode rutiner bliver påtrængende, når krisen er akut, men det mere langsigtede arbejde er ikke mindre vigtigt.

Fra den norske regerings "Fornyset innsats mot tvangsekteskap våren 2002".

Sverige: Sverige har fokuseret på "flickor i patriarkala familjer", og i februar udgav den svenske regering "Regeringens insatser för utsatta flickor i patriarkala familjer". Indsatsen var rettet mod de kvinder og piger fra patriarkalske familier, som lever i en hverdag med ufrihed, tvang, forfølgelse og vold. Formålet med indsatsen er at arbejde helhedsorienteret med de problemer, som møder udsatte piger fra patriarkalske familier. Projektet henvender sig således både til pigerne og deres familier. Sverige ændrede blandt andet ægteskabslovgivningen, således at aldersgrænsen for at indgå ægteskab nu er 18 år – også for ikke-svenske statsborgere.

“Et stort antal piger i patriarkalske familier udsættes for fysisk og psykisk vold og trusler. De er blandt andet i risiko for at blive bortgiftet mod deres vilje, og de har behov for samfundets beskyttelse.”

Den svenske Länsstyrelsens rapport om
“*Samordning av kommunernas insatser för utsatta flickor i patriarkala familjer*”.

Den 21. maj 2003 igangsatte regeringen en indsats mod “hedersrelaterat våld”, idet mange piger og kvinders hverdag er præget af ufrihed og forfølgelse eller vold. Særligt udsatte er piger og unge kvinder i miljøer med stærke kyskhedsideal. Når disse piger og kvinder chikaneres, står de ofte helt alene, eftersom det er den nærmeste familie og slægt, som undertrykker dem. Regeringens nationale indsats går primært på forebyggende arbejde og en forbedret beskyttelse af individet. Socialstyrelsen har blandt andet

foretaget en kortlægning, der viser, at flere hundrede piger hvert år søger beskyttelse hos myndighederne mod familiemedlemmer.

England: I 2000 blev der nedsat en arbejdsgruppe, der i juni 2000 udgav rapporten “A choice by right”, som omhandlede tvangsægteskaber. Som opfølgning på arbejdsgruppens rapport udgav det britiske udenrigsministerium og indenrigsministeriet i august 2000 en handlingsplan “forced marriages – the overseas dimension”, der indeholder guidelines og anbefalinger i arbejdet på de udenlandske repræsentationer med tvangsægteskaber. Der blev samtidig oprettet en særlig enhed i Udenrigsministeriet, der udelukkende arbejdede med tvangsægteskaber. Samtidig blev der udgivet guidelines til politiet omhandlende behandlingen af sager om tvangsægteskaber, herunder Best Practice.

I England har indsatsen fokuseret på hjælp til piger, der er blevet tvangsgiftet i udlandet og ikke kan komme tilbage til England.

■ Sådan bliver vi klogere

I det videre arbejde med tvangsægteskaber, tvangslignende ægteskaber og arrangerede ægteskaber er det vigtigt, at samle erfaringerne på området. Har nogen fået en god idé, der har den ønskede effekt, er det vigtigt, at andre kan lære og få inspiration herfra. Det er ligeså vigtigt, at man lærer af de problemer og uventede udfordringer, som har krævet en tilpasning af projektet.

Erfaringerne og den indsamlede viden fra de projekter der er støttet af regeringen, vil derfor alle indgå i regeringens videre arbejde med at styrke og forbedre indsatsen over for tvangsægteskaber, tvangslignende ægteskaber og arrangerede ægteskaber og kan ses på Integrationsministeriets erfaringsbase på www.erfaringsdatabasen.dk.

■ Gode initiativer og idéer

Red Barnets Feriebørnsprogram hjælper hvert år børn, som har behov for en pause fra en hård hverdag og for noget at glæde sig til i ferierne. Feriebørnsprogrammet formidler et ferie- og weekendprogram, der har til formål at tilbyde socialt udsatte børn en mulighed for at få alternative oplevelser og kontakter, som disse børn ofte mangler i deres hverdag. Størstedelen af børnene kommer fra eneforsørgerfamilier, først og fremmest enlige mødre. En fjerdedel af børnene har anden etnisk baggrund end dansk. Mere information findes på www.redbarnet.dk

Somalian Mother Community er bevilget midler til etablering og drift af et kombineret rådgivnings- og aktivitetshus for unge somaliere – hvor to dage om ugen er reserveret for piger. Der er tilknyttet en person til aktivitetshuset, som skal hjælpe de unge videre i uddannelses- og arbejdssystemet. Der arbejdes ligeledes med at få forældrene involveret i arbejdet.

Dansk Røde Kors er bevilget midler til start og implementering af efterværnsaktiviteter for kvinder og børn på krisecentre med anden etnisk baggrund end dansk. Projektet omfatter besøgsvenner og besøgsfamilier,

netværksaktiviteter og børneaktiviteter. Aktiviteterne skal modvirke ensomhed og isolation i tiden efter et ophold på et krisecenter, samt bidrage til en positiv integration i det danske samfund. Projektet er baseret på hjælp til selvhjælp og skal styrke mødrenes selvværd. Mere information findes på www.drk.dk.

Dansk Kvindesamfund har afholdt en landsdækkende oplysningskampagne om støtte til piger og kvinder med etnisk baggrund, som er kommet i klemme i kønskulturnetværket - med særligt fokus på tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber. Det langsigtede mål er, at kvinder med etnisk baggrund danner netværk og får viden om deres rettigheder. Mere information findes på www.kvindesamfund.dk

Center for ligestillingsforskning er bevilget midler til udarbejdelse af publikationen "Examples of Best Practices", hvori danske erfaringer sammenlignes med erfaringer fra Norge, England og Tyskland. Udgivelsen sammenligner arbejdsformer og arbejdsmetoder i de forskellige lande. Publikationen forventes udgivet juli 2003. Mere information findes på www.celi.dk.

Udgivet af:
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K
Tlf.: 33 92 33 80
Telefax: 33 11 12 39
E-mail: inm@inm.dk
www.inm.dk
Udgivet sommeren 2003

ISBN:

Trykt version: 87-91320-21-6

Elektr. Version: 87-91320-22-4

Handlingsplan
for
regeringens indsats
i perioden 2003-2005
mod
tvangsægteskaber,
tvangslignende ægteskaber
og arrangerede ægteskaber

15. august 2003

Regeringen