

Likestilling og minoritetspolitikk

Hege Skjeie og Mari Teigen

Hva er betingelsene for flerkulturelt politisk medborgerskap? Og hvordan gir den politiske mulighetsstrukturen rom for kjønnspolitiske synspunkter i et minoritetsperspektiv? Denne artikkelen diskuterer individers og minoriteters rettigheter i et flerkulturelt samfunn i lys av «berørte parters» 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 artikkelen 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 parters» 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.¹ 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.²

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 politikktutforming

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 innvandrersstatus. 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 tilnærminger til deltakelse. En slik sontring har dannet grunnlag for en mer generell kritikk av «essensialistisk» 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, spiller 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, styrer 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, styrer 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 speilingsprinsipp: 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 deltakelse (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). Topp-politikken 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. Ingen partier har for eksempel tatt initiativ til å formalisere målsettinger for etnisk mangfold ved listeoppsett og rekruttering til partiverv.³ 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 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, styrer 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).

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 innvandrere- og minoritetspolitiske organisasjoner: støtte til det som karakteriseres som landsdekkende organisasjoner på innvandrersfeltet; til lokale innvandrersorganisasjoner med nettverksbygging, myndighetskontakt og informasjonsformidling som hovedoppgaver; prosjektbasert støtte til «frivillig virksomhet i lokalsamfunn»; og økonomisk støtte til registrerte trossamfunn, basert på medlemstall, tilsvarende de årlige statlige og kommunale bevilgninger pr. medlemmer i statskirken.

Religiøst basert minoritetsorganisering har vært i kraftig vekst de siste tiårene. Tendensen går også i retning av sterkere organisering særlig 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. Dels er dette en konsekvens av stigende skepsis til politisk islam, dels ser vi også hvordan det utformes en ny religiøst basert inklusjonspolitik som religiøse ledere blir gitt offentlig autoritet i nye politiske og samfunnsmessige spørsmål, som dialogpartnere og som høringsinstanser. En slik inklusjonspolitik 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»-politikk, 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 tillempling 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 minoritetssammenheng bidrar samtidig til å tydeliggjøre de to sporene i offentlige inklusjonsbestrebelse. 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 løse nettverk. I stedet har demokratiseringen av rekruttering til sentrale beslutningsorganer i stadig sterkere 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 minoritetsfelleskap 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 kjønnshierarkier 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 kjønnshierarkier 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 utvalgsystemet. 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 utvalgsoppnevninger, 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.⁴ 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).

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 artikkelen, 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 landegrenser, 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. 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 innskjerper i straffelovens forbud mot tvang, som å innføre ubetinget offentlig påtale i saker som gjelder tvangsekteskap, 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 familiegjening over landegrenser bekjemper tvangsekteskap, framstår ikke som like klart.

Høringene gir konkrete muligheter for å undersøke hvordan minoritetsinteresser gis anledning til å delta i politikuttviklingen. 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 representert. Den ene typen tiltak mot tvangsgifte gjelder bare «innenlands», den andre gjelder «utenlands», dvs. i form av familiegjening 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, Innvandrernes 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. 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).⁵

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 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. 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.

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.⁶ 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. 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 tvangsgifteproblematikken framgår ikke. Noen muslimske organisasjoner er også invitert, men ikke representanter for andre minoritetsreligioner.

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 høringer 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 likestillings spørsmål (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. Dette er utvilsomt en kritikk som har klar relevans for utformingen av den offentlige likestillingspolitikken mer generelt, som i liten grad inndrar minoritets spørsmål 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 hjelpefokus, som for eksempel JURK og krisesenterbevegelsen. Disse blir også av myndighetene oppfattet som klart relevante 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. 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 JURK. Også blant arbeidslivets organisasjoner var responsen svak, det samme gjelder de religiøse organisasjonene og det omfattende feltet av humanitære og sosiale organisasjoner.⁷

Bare fem av høringsinstansene var skeptiske til forslagene, men på svært ulikt grunnlag. Én av de kritiske høringsuttalelsene knytter direkte an til stigmatiseringsproblematikk. Det er uttalelsen fra Senter mot etnisk diskriminering, SMED. Senteret var tidligere et rettshjelps-, kompetanse- og dokumentasjonssenter i statlig regi, men med uavhengig mandat, men inngår nå i det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet. I høringen av straffeloven fokuserte SMED på diskriminering knyttet til etniske minoriteter som sådan. Senteret mente at forslaget om å tydeliggjøre straffeforbudet mot tvangsekteskap i selve lovteksten, ville bidra til å fremheve en «gruppe personer med en annen etnisk tilhørighet på en stigmatiserende og belastende måte». Senteret hevdet at det generelt sett er en tendens til at problemet med tvangsekteskap overdimensjoneres; det er et gjentakende moment i høringsuttalelsen at det mangler dokumentasjon om problemets omfang.

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.

Hørings svar på utlendingsloven

Det var et relativt stort frafall også på høringen om utlendingsloven; bare om lag halvparten av de inviterte høringsinstansene svarte. 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.

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 Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved statsråd Bjarne Håkon Hansen, der det redegjøres for hvorfor forslaget om 21-årsregelen er et lite hensiktsmessig forslag som tiltak mot tvangsekteskap (http://www.omod.no/docs/Brev_tvangsektes.doc).⁸ Brevet ble underskrevet av til sammen 22 organisasjoner. 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. 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, det samme gjelder de religiøse organisasjonene. Høringsuttalelsen fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn distanserte seg på sin side fra hele problematikken fordi den etter deres syn er av allmenn og verdslig karakter, ikke religiøs eller teologisk.

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, som fastslår retten til respekt for privatliv og familieliv. 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).

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.

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.

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, 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. 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.

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 fordømmene mot minoriteter. Det er imidlertid ingen entydig oppfatning av at det er viktig å skille mellom tvang og arrangerte ekteskap. HRSs høringsuttalelse setter langt på vei likhetstegn mellom «henteekteskap» og tvang.

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 innvandrersorganisasjoner, men ikke blant de landsdekkende organisasjonene med sekretariatskapasitet, er ikke utfallet akkurat overraskende: Departementet 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.

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.⁹

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 «hjelpfunksjon» 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 politikktutformingen. 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 artikkelen 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 kjønnsbalansopolitikk 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 «hjelp»-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?* Intersentia, Antwerpen.
- 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*. Zed Books, London.
- 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*. Yale University Press, New Haven.
- 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 University Press, Cambridge.
- 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*. Gyldendal, Oslo.
- Hernes, Helga 1987. *Welfare state and women power – essays in state feminism*. Norwegian University Press, Oslo.
- Holst, Cathrine 2002. *Kjønnsrettferdighet*. Gyldendal, Oslo.
- Koopmans, Ruud og Paul Statham (red.) 2000. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford University Press, Oxford.
- Kymlicka, Will 1995. *Multicultural Citizenship: a liberal theory of minority rights*. Clarendon, Oxford.
- 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, Princeton.
- 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. Innvandrersorganisasjoner i Norge. I F. Mikkelsen (red.): *Innvandrersorganiseringer i Norden*. Nordisk Ministerråd, København.
- Modood, Tariq 2000. Anti-Essentialism, Multiculturalism, and the «Recognition» of Religious Groups. I W. Kymlicka og W. Norman (red.): *Citizenship in Diverse Societies*., Oxford University Press, Oxford.
- Nødland, Svein Ingve, Kirsten Allred, Christin Berg, Ståle Opedal 2005. Skal alle gjøre alt? - evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet. Rogalandsforskning, Stavanger.
- 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 University Press, Princeton, New Jersey.
- 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 University Press, Cambridge.
- 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 University Press, Cambridge.
- Predelli, Line Nyhagen 2003. *Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinnens politiske innflytelse*. Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 60, Oslo.
- Predelli, Line Nyhagen 2006. Innvandrersorganisasjoner i Norge. NIBR-rapport 2006:14.
- 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 University Press, Oxford.
- Skjeie, Hege 1992. Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk. ISF-rapport 92:11. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- 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*. Gyldendal, Oslo.
- Siim, Birte 2003. *Medborgerskabets utfordringer. Politisk myndiggjørelse af etniske minoritetskvinder*. Den danske magtudredning. Aarhus Universitetsforlag, Århus.
- Storhaug, Hege 2006. *Men størst av alt er friheten – om innvandringens konsekvenser*. Kagge forlag, Oslo.
- 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.
- Togebj, Lise 2003. *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Maktudredningen. Aarhus universitetsforlag, Århus.

¹ Etter ønske fra redaktørene av *Tidsskrift for kjønnsforskning*, konsentrerer vi oss i denne artikkelen om å rapportere noen hovedtendenser i materialet. En lengre versjon av artikkelen, som i mer detalj dokumenterer analysen av høringsene, er lagt ut på følgende hjemmesider: <http://folk.uio.no/hegesk/> og <http://www.samfunnsforskning.no/minoritetspolitikk>.

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; samemanntallet og sametinget.

³ 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).

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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 Human Rights Service 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 Service 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 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ «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 inklusjonpolitikk.

Gender equality and minority politics

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 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.

Alt i alt må vi konkludere at invitasjonsstrukturen for de to høringene ikke akkurat er skreddersydd for å inkludere minoritetspolitiske og kjønnspolitiske organisasjonsinteresser.

Høringslistene er dominert av det politisk-administrative apparatet, av arbeidslivsorganisasjoner og store humanitære og sosiale organisasjoner.