

## Utlendingsdirektoratets merknader - endringer i utlendingsloven - 24-årsgrense for familieetablering

Utlendingsdirektoratet viser til høring om forslag til endringer i utlendingsloven i brev av 26. juni 2014.

### Generelle merknader

Forslag til 24-årsgrense ved familieetablering har som formål å bekjempe tvangsekteskap og å sikre selvforsørgelse. Utlendingslovgivningen har allerede flere regler som har som formål å avverge tvangsekteskap. I tillegg er det, som nevnt i høringsbrevet, satt inn tiltak i ekteskapsloven og straffeloven, samt på en rekke arenaer i samfunnet. Utlendingsdirektoratet er enige i at tvangsekteskap bør bekjempes med flere midler. Vi bemerker i denne sammenheng at det også er hensiktsmessig å vurdere hvordan ulike tiltak vil virke sammen. Vi mener samvirke mellom de ulike tiltakene mot tvangsekteskap ikke er berørt i tilstrekkelig grad i høringsbrevet.

UDI har lagt ned mye arbeid mot tvangsekteskap knyttet til regelverket vi forvalter og oppgaver vi er tillagt på feltet. Vi har særlig jobbet med kompetanseheving og identifisering internt, saksutredning og å gi informasjon til personer som kan være utsatt for tvangsekteskap gjennom førstelinjen i politiet. UDI deltar også i tverrfaglige nettverk som Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og regionale nettverk koordinert av IMDi, jf. tiltak 11 i Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Vi opplever at det er utfordrende å avdekke tvangsekteskap, men at det er viktig at innsatsen opprettholdes. Vi har derfor igangsatt et FoU-prosjekt på området<sup>1</sup>.

Tvangsekteskap er etter vår erfaring en aktuell problemstilling også for personer over 24 år. Vi har så langt i 2014 vurdert nærmere om det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje i 51 saker. I 31

---

<sup>1</sup> «Evaluering av tiltak mot tvangsekteskap i utledningsregelverket» Prosjektet gjennomføres av Institutt for samfunnsforskning, Doffin ref. 2014-678411.

av disse, var referansepersonen over 24 år. I ni av sakene var referansepersonen også over 30 år. Vi vet ikke om den høye andelen referansepersoner over 24 år skyldes at det er flere potensielle tvangsekteskap i denne aldersgruppen, eller om det er vanskeligere å oppdage indikasjoner på tvangsekteskap i aldersgruppen under 24 år.

Vi tror en 24-årsgrense i noen tilfeller kan bidra til å avverge ekteskap for enkelte i målgruppen, slik forslaget forutsetter. Vi ser også at en utsettelse av familieinnvandringen, for de som blir gift i ung alder, kan gi noen anledning til å søke bistand. En 24-årsgrense forventes å fremstå som overkommelig for personer som er fast bestemt på at et ekteskap skal gjennomføres. Vi ser videre at lovforslaget også kan gi noen utilsiktede konsekvenser utover de som nevnes i høringsbrevet, blant annet for de som likevel blir tvangsgiftet før de har fylt 24 år og som deretter blir holdt i utlandet mot sin vilje frem til de er 24 år.

## **Internasjonale forpliktelser og andre lands praksis**

Utlendingsdirektoratet bemerker at forslag til unntaksbestemmelse vil kunne aktualisere spørsmål om diskriminering på grunn av etnisk tilhørighet. Forslaget er knyttet til opprinnelse i kultur med tradisjon for arrangerte ekteskap. Vi kan ikke se at departementet har vurdert dette grundig mot diskrimineringsforbudet etter EMK artikkel 14 og SPR artikkel 2(1).

Ved å innføre en 24-årsgrense, vil norsk regelverk og praksis skille seg fra regelverket i de fleste land i Europa.

## **Til departementets forslag**

### **Forventet effekt for saksbehandlingen**

Vi er usikre på i hvilken grad potensielle søkere vil orientere seg om bestemmelsen og avvente å søke om familieetablering inntil de fyller vilkåret. Vi antar at endringen ikke vil medføre noen nevneverdig reduksjon i søknader fra målgruppen. Dette kan imidlertid avhenge noe av hvordan unntaksbestemmelsen formuleres og kommuniseres ut.

Dersom søknader fremmes før aldersvilkåret er oppfylt, vil sakene ikke bli like grundig utredet som i dag. Vi forventer at vår utredningspraksis vil følge samme mønster i vurdering av 24-årsgrensen som i vurderingen av underholdskravet. Når UDI behandler saker, vurderer vi ikke alle vilkårene for en tillatelse dersom grunnleggende vilkår ikke er oppfylt. Dette for å sikre en effektiv ressursbruk. Intervjuordningen, som innebærer at en referanseperson må møte til intervju i tilknytning til søknad om oppholdstillatelse for ektefellen, vil først komme til anvendelse dersom en sak ligger an til innvilgelse. Dersom underholdskravet ikke er oppfylt, vil vi ikke innkalle referansepersonen til intervju for å utrede saken nærmere. Har vi imidlertid holdepunkter i saken for at det kan foreligge et tvangsekteskap, noe vi sjelden har, vil vi likevel utrede den grundig. Slik informasjon kan for eksempel ligge i intervju av søkeren fra utenriksstasjonen.

---

Dersom 24-årsgrensen ikke er oppfylt, forventes søknaden å bli avslått på dette grunnlaget, med mindre det foreligger grunn for å gjøre unntak. 24-årsgrensen vil derfor føre til at en lavere andel av sakene blir sendt til politiet for intervju av referansepersonen. Vi vil dermed utrede og avdekke tvangsekteskap i en mindre andel av porteføljen enn i dag.

### **Utsiktede konsekvenser**

Som nevnt over er det i hovedsak gjennom referanseintervju UDI i dag får informasjonen vi trenger for å vurdere om et ekteskap er frivillig. Færre referanseintervjuer for personer under 24 år kan derfor føre til at vi i mindre grad får identifisert personer som er utsatt for tvangsekteskap.

UDI bemerker videre at intervjuet også er en anledning for referansepersonen til å få informasjon om utlendingsmyndighetenes vurdering av tvangsekteskap og om mulige hjelpetiltak for utsatte. Ofte er utlendingsforvaltningen den første instansen hvor utsatte får målrettet informasjon om bistand og beskyttelse. Vi anser dette som viktig for målgruppen. Mange utsatte kjenner ikke til at vi foretar en vurdering av tvangsekteskap eller at vi kan avslå en søknad på dette grunnlaget. Færre referanseintervjuer kan føre til at vi i mindre grad får gitt informasjon om regelverk, hjelpetiltak mv. til utsatte i målgruppen.

Vi antar at 24 års kravet kan føre til at flere holdes tilbake i søkerens hjemland enn hva som er tilfelle i dag, da samliv der vil kunne fremstå som det mest nærliggende alternativet for den som har arrangert ekteskapet. Referansepersonen vil likevel kunne fylle underholds kravet ved å reise tilbake til Norge i tide for å fylle kravet til tidligere inntekt på det tidspunkt begge parter er over 24 år.

For par som blir gift tidlig, kan det også bli vanskeligere å bryte ut av et etablert samliv dersom spørsmålet om tvangsekteskap først blir relevant ved en søknad om oppholdstillatelse mange år etter ekteskapsinngåelsen. Dette kan vanskelig gjøres ytterligere dersom partene har fått barn.

Det kan videre være utfordrende for utlendingsmyndighetene å utrede om et ekteskap ble inngått ved tvang mange år etter at ekteskapsinngåelsen har funnet sted, sammenlignet med å utrede dette kort tid etter ekteskapsinngåelsen.

Utlendingsdirektoratet bemerker at forholdet til straffesakssporet ikke er berørt i høringsbrevet. Dersom tvangsekteskap først oppdages mange år etter at det har funnet sted, kan det være uheldig for en eventuell straffesak. Det vil også være uheldig dersom vilkårene for å gjøre ekteskapet kjent ugyldig ikke lenger er oppfylt, jf. ekteskapsloven § 16 tredje og fjerde ledd.

Det er også mulig at noen av parene vil omgå 24-årsgrensen ved å etablere seg i et EU-land for en periode, for så å flytte samlet tilbake til Norge i medhold av EØS-regelverket. Dette vil være særlig aktuelt der referansepersonen er norsk.

---

## **Tiltak for å forhindre at unge personer holdes tilbake i opprinnelsesland**

Utlendingsdirektoratet har ikke identifisert nye tiltak for å hindre at unge personer holdes tilbake i opprinnelseslandet, men mener gode informasjonstiltak som sikrer at utsatte i målgruppen får kunnskap om regelverk og mulige hjelpetiltak er svært viktig.

### **Til unntaket**

Departementet skriver i sitt høringsbrev punkt 10.4 at det for å unngå sterkt urimelige utslag av 24-årskravet innføres en unntaksbestemmelse. Denne skal være en skjønnsmessig «kan regel», og skal være en snever adgang som skal benyttes i *særlige tilfeller*.

Utlendingsdirektoratet støtter forslaget om en unntaksbestemmelse. Eksemplet som gis i høringsbrevet på tilfeller hvor unntak kan være aktuelt, er imidlertid et tilfelle hvor paret *nesten* fyller 24-årsgrensen. Vi mener generelt det er uheldig å knytte adgang til unntak til at vilkårene i en bestemmelse *nesten* er oppfylt. Vi kan heller ikke se at dette nødvendigvis vil ivareta de tilfellene hvor det er behov for å gjøre unntak for å unngå *sterkt urimelige* utslag av bestemmelsen.

Utlendingsdirektoratet bemerker at det i søknader om familieinnvandring kan være behov for å vurdere unntak dersom det foreligger menneskelige hensyn. Vi ser at vi kan få søknader til vurdering hvor tilknytningen til Norge er sterk og det for eksempel foreligger alvorlige helsemessige forhold hos barn, eller én forelder som er henvist til å ta vare på barn alene, fordi foreldrene ikke fyller 24-årsgrensen. Vi mener forarbeidene til bestemmelsen bør gi mer veiledning om hvilke type forhold som kan vektlegges før unntak kan vurderes, slik at det er tydelig om det er den generelle bestemmelsen i lovens § 38 som skal komme til anvendelse i disse tilfellene.

Slik unntaket er formulert i forslag til lovtekst signaliseres det en vid adgang til å gjøre unntak, og vi forventer at mange vil oppfatte at de faller inn under dette. Særlig vil det gjelde par som ikke har en bakgrunn fra land og kulturer der det er tradisjon for å involvere andre i valg av ektefelle. Et eksempel på en slik sak kan være en referanseperson som er 23 år og norsk borger som har vært student i USA, og har giftet seg med en amerikansk borger på 21 år. De har bodd sammen i et halvt år. Referansepersonen har et arbeidstilbud med høy inntekt i Norge, og har egne midler av betydelig omfang. Det er åpenbart at samlivet er frivillig. Vi mener en rimelig tolkning av unntaksbestemmelsen vil være at denne søknaden kan innvilges.

UDI er enig med departementets vurdering i punkt 10.4 siste avsnitt hvor det fremgår at det ikke bør være noen generell adgang til å gjøre unntak når paret har barn. Vi mener det er viktig at det fremgår klart av forarbeidene til bestemmelsen at det ikke vil bli gjort unntak ved felles barn dersom det ikke er åpenbart at samlivet er frivillig. Dette er viktig for å forhindre at enkelte kan bli ufrivillig gravide med formål å få unntak fra kravet. Dersom det er åpenbart at et samliv er frivillig, er det imidlertid ikke like klart hvilken vekt felles barn bør ha i vurderingen av om unntak skal vurderes.

---

I tilknytning til vurdering av frivillighet, påpeker departementet at det ikke vil være tilstrekkelig for å legge til grunn at et ekteskap er frivillig at parter med opprinnelse i en kultur med arrangerte ekteskap forsikrer om dette i intervju. Vår erfaring fra søknader hvor vi mistenker tvangsekteskap er også at partene i noen av disse sakene gjerne tilpasser fakta rundt etableringen av samlivet, slik at det fremstår som å være frivillig. Slike saker krever i dag grundig utredning og vurdering. Vi ser imidlertid at vi i vurdering av «åpenbart frivilling» i unntaket, kan komme i et dilemma dersom vi foretar en generell vurdering basert på gruppens kulturelle bakgrunn, fordi det legges til grunn at det er «nærmest umulig» å slå fast med en tilstrekkelig høy grad av sikkerhet at et ekteskap ikke er inngått etter tvang eller press i disse tilfellene. Vi viser til tidligere kommentarer under internasjonale forpliktelser.

### **Til utformingen av unntaksbestemmelsen**

Utlendingsdirektoratet bemerker at det er brukt noe ulike begreper i tilknytning til de foreslåtte bestemmelsene om økt underholds krav og i forslag til lovbestemmelse om 24-årsgrense, samtidig som det vises til samme tolkning. UDI mener begrepsbruken bør samordnes slik at de ikke oppleves som ulike terskler i vurderingene. Dette gjelder «i stand til å forsørge seg» og «kan forsørge seg» og «åpenbart ikke resultat av tvang» og «åpenbart at samlivet er frivillig».

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Vi forventer totalt sett ikke vesentlig færre søknader som følge av 24 års kravet, og vi forventer heller ikke at vi vil måtte vurdere unntaksbestemmelsen i mange saker. Samlet sett antar vi at forslaget ikke vil ha vesentlig økonomiske eller administrative konsekvenser.

Vi forventer imidlertid at det vil kreve en del ressurser fra oss å veilede og håndtere henvendelser fra søkere og referanser, særlig dersom det er uklart hvem som omfattes. Det kan bli utfordrende å formidle et regelverk som treffer bredt, spesielt i saker hvor det sentrale formålet, å sikre at et ekteskap er frivillig, ikke er en aktuell problemstilling.

Med hilsen

Frode Forfang  
direktør

Stephan Mo  
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.

---