



## POLITIET

Arbeids- og inkluderingssaker

Vedlegg 1

Snr. 200603652 - 47

Politidirektoratet  
Postboks 8051 Dep  
0031 OSLO

Deres referanse  
200603652/ CEF

Vår referanse  
200607367

Dato  
08.11.2006

### **Høring - beskyttelse mot tvangsekteskap - tiltak for å motvirke at unge personer holdes tilbake i opprinnelseslandet for å tvangsgiftes.**

Vi viser til Deres oversendelse av ovennevnte endringsforslag. Vi har følgende bemerkninger:

**1. Hvis alderskrav på 21 år - bør det kombineres med tiltak for å hindre at unge personer holdes tilbake i hjemlandet til alderskravet er oppfylt?**

Vi er positive til tiltak som begrenser muligheten for tvangsgifte og som fremmer integrasjon. Politidistriktet behandler mange saker om familiegjenforening, men opplysninger om tvang kommer sjeldent fram. Det er derfor vanskelig å fastslå hvor omfattende dette problemet er, og hvor treffsikre forslagene er. Likeledes er det vanskelig å fastslå risikoen for at herboende vil bli holdt tilbake i hjemlandet, ved en innføring av et 21-årskrav.

Vår erfaring tilsier at risikoen for dette i enkelte søkergrupper er såpass stor, at vi likevel vil anbefale et slikt tillegg. Endringen kan treffe utenfor målgruppen. En gjennomtenkt utforming av reglene, kan imidlertid hindre at andre enn målgruppen unødig blir lidende. De foreslåtte bestemmelser kan også ha positive signaleffekter, slik at faren for tvangsgifte ytterligere reduseres.

Generelt for lovendringene gjelder at Oslo politidistrikt er noe usikre på i hvilken grad det er åpenbart at forslagene ikke vil være konvensjonsstridige, som for eksempel EMK krav om "respect for family life" og konvensjonen om sivile og politiske rettighet mv. Det kan også vises til vår nasjonale lovgivning, som lov om forbud mot etnisk diskriminering. Dette er drøftet, men muligens ikke godt nok. Det er likevel ikke Oslo politidistrikt som har den største ekspertisen på dette feltet.

Oslo politidistrikt  
*Kriminalavdelingen*

## 2. Hvis alderskrav på 21 år - hvilket av de tre alternative tiltakene i punkt 9 foretrekkes?

Oslo politidistrikt mener at forslag 3 vil treffe målsettingen med forslagene best, deretter forslag 2 og så forslag 1. Det er lagt vekt på hvor egnet det enkelte forslaget er til å motvirke tvangsekteskap, herunder å hindre at personer blir holdt igjen i hjemlandet mot sin vilje inntil 21-årskravet for er oppfylt. Det er i vurderingen ikke lagt ved på ressurs hensyn.

Nedenfor er de enkelte forslagene kommentert i den rekkefølgen de fremkommer i høringsbrevet. Det presiseres imidlertid allerede her at forslagene vil medføre merkbar belastning for oss, og at en endring i så fall må følges opp med tilføring av nødvendige ressurser til politiet. Ressursbehovet er behandlet nedenfor.

Innledningsvis vil vi også påpeke de muligheter EØS-regelverket gir for omgåelse av tredjelandets regelverk. Direktiv 2004/038 forutsetter kun en registrering av familiemedlemmer til EØS-borgere som kommer fra et tredjeland. Direktivet har til hensikt å lette unionsborgernes og deres familiemedlemmers adgang til arbeidsmarkedet, og forenkle administrative rutiner. Noen form for kontroll, utover dokumentasjonskrav er det ikke lagt opp til i direktivet. Direktivet åpner også for muligheten for varig opphold. Danmark har erfart at familiemedlemmer i noen grad velger å søke opphold etter EØS-regelverket i naboland.

### 2.1 Forslag 1

Dette forslaget vil best motvirke at referansepersonen holdes tilbake i hjemlandet som følge et 21-årskrav. Det bør heller ikke medføre særlige problemer å kontrollere hvorvidt vilkåret er oppfylt. I forbindelse med søknader om bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap leverer søker i dag reiseoversikt og kopi av pass. En lignende ordning kan tenkes gjennomført i forbindelse med dette vilkåret. I enkelte tilfeller kan det også være aktuelt å innhente uttalelse fra skole eller arbeidsgiver.

I bestemmelsens bokstav a) foreslås unntak for det tilfellet at "partene har levd i et etablert samliv i Norge mens begge har hatt oppholdstillatelse". Unntaket synes velbegrunnet og vi har ingen innvendinger mot det.

I bestemmelsens bokstav b) foreslås unntak for den situasjonen at "samlivet var etablert før tidspunktet for referansepersonens innreise til riket". Lovteksten kan oppleves som noe uklar. I lov eller forskrift bør det for eksempel presiseres om det er mulig å ha ny "innreise" etter at en person har bodd i utlandet i en lengre periode. Det er viktig at bestemmelsen gis en slik utforming at den ikke medfører en innskrenkning av treårskravet i første ledd.

Adgangen til å gjøre unntak fra vilkåret dersom det foreligger "særlige grunner", fremstår for oss som naturlig og nødvendig. Vi har ellers ingen kommentarer til siste ledd i forslag 1.

Forslaget vil som departementet har påpekt, ikke ha en integrerende effekt. Etter vår mening er dette en klar svakhet i forhold til forslag 2 og 3.

### 2.2 Forslag 2

Forslag 2 har samme struktur som forslag 1, men det er tatt inn et vilkår om at "referansepersonen har arbeidet eller studert i Norge de siste tre årene."

Det fremgår av punkt 9.3 i høringsbrevet, at forslag 2 og 3 legger opp til at referansepersoner som bor i Norge, deltar i en gjensidig integreringsprosess med det norske samfunnet og således bidrar til å sette de i stand til å motstå press fra familien når det gjelder valg av ektefelle. Vi er enige i dette, og ser på integrering som et meget velegnet virkemiddel for å forhindre tvangsekteskap.

Forslag 2 legger opp til at en viss grad av integrering skal sikres ved å kreve at referansen skal ha arbeidet eller studert i Norge de siste tre årene. Utdanning og studier er viktige virkemidler for å sikre integrering og forslaget er derfor godt, særlig i forhold til andregenerasjons innvandrere. Som det fremgår nedenfor mener vi at det også bør vurderes å ta inn jobb eller studier som vesentlige momenter i forhold til forslag 3.

Enkelte familier vil nok ha mulighet til ansette sin sønn eller datter i familiebedrifter hvor graden av kontakt med det norske samfunn blir liten. Det er imidlertid grunn til å tro at de fleste vil ha ordinære arbeidsforhold eller studier med de mulighetene for gjensidig tilpasning til det norske samfunn som det gir.

Etter vår mening bør det gjøres en del utvidelser og presiseringer i forhold til kravet om arbeid eller utdanning. For det første må militærtjeneste og andre samfunnspålagte oppgaver likestilles med arbeidsforhold. For det andre bør det innføres et prinsipp om at fravær fra arbeidslivet som ikke er selvforskyldt, som utgangspunkt ikke skal gjøre det vanskeligere for herboende å få familiegjennforening. Arbeidsuførhet nevnes som et eksempel på side 18 i høringsbrevet, men det bør også vurderes om det skal gjøres unntak for arbeidsledighet som ikke er selvforskyldt. Dette bør kunne dokumenteres ved attest fra NAV. Et tredje forhold som bør presiseres er om referansen må ha hatt fulltidsjobb, eller om deltidsjobb også kan godtas.

Bortsett fra kravet om arbeid eller studium, svarer forslag 2 til forslag 1. Når det gjelder de øvrige vilkår i forslag 2, vises derfor til forslag 1 over.

### 2.3 Forslag 3

Forslag 3 stiller opp et tilknytningskriterium. Det kreves at "ektefellenes samlede tilknytning til et annet land ikke er sterkere enn deres samlede tilknytning til Norge".

Hvordan den "samlede tilknytning" skal vurderes, sier forslaget til lovtekst ikke noe om. Etter vår mening er dette en svakhet ved forslaget. Forvaltningen får her et stort rom for skjønn, og det kan bli vanskelig for søkerne å forutsi sin rettsstilling. Ordlyden bør derfor bli tydeligere. På side 19 i høringsbrevet er det listet opp en del momenter som skal vektlegges ved tilknytningsvurderingen.

Det første momentet som trekkes frem er "partenes botid i Norge i forhold til i søkers hjemland". For Oslo politidistrikt fremstår dette som et moment som kan kontrolleres og som hører naturlig med i en tilknytningsvurdering.

Videre skal det legges vekt på "partenes tilknytning til Norge (sosialt og familiært) i forhold til søkerens hjemland". I utgangspunktet fremstår også dette som et egnet moment i vurderingen. For å sikre likebehandling av saker er det imidlertid viktig at det i forskrift eller rundskriv presiseres nærmere hvilke momenter som skal vektlegges ved saksforberedelsen

og i vedtaket. Kravet byr på utfordringer for forvaltningen i forhold til prinsippet om likebehandling.

"Om partene har gjennomført utdanning eller har fast arbeid i Norge" er et tredje moment som skal vektlegges. Vi mener at dette er et naturlig og kontrollerbart forhold som hører hjemme i en slik tilknytningsvurdering. Vi viser for øvrig til drøftingene under forslag 2 ovenfor.

Det skal også legges vekt på "partenes ferdigheter i norsk". Dette fremstår for oss som et naturlig moment i en tilknytningsvurdering. På den ene side er det kanskje vanskelig å få en objektiv vurdering og angivelse av søkers og herboendes norskkunnskaper. Det som for en saksbehandler fremstår som "middels gode" norskkunnskaper, kan for en annen fortone seg som "dårlige" norskkunnskaper. Om man på den andre siden krever en språkstest vil dette være både formalistisk, tidkrevende og kostnadskrevende, og andre elementer vedr vedkommendes tilknytning vil bli tapt i vurderingen. For mange vil en "test" være ukjent og fremmed. Formentlig vil et forstandig skjønn evt kombinert med muligheter for ny mer formalisert vurdering kunne være egnet.

Det bør fremgå av forskrift hvilke dokumenter som skal fremlegges i forbindelse med søknaden, både av hensyn til raskere saksbehandling og forutberegnelighet for søkerne.

Øverst på side 20 i høringsbrevet står det at det er tilstrekkelig at herboende har "vesentlig tilknytning" til Norge og at dette vilkåret som utgangspunkt er oppfylt dersom herboende er født og oppvokst i Norge, eller har kommet hit som barn og hatt sin oppvekst og skolegang her. Forslag 3 innebærer altså at det for andre generasjons innvandrere som utgangspunkt ikke stilles de samme krav til herboendes arbeid eller studier som det gjøres i forslag 2.

Vår erfaring er at andregenerasjons innvandrere er en meget utsatt gruppe når det gjelder tvangsekteskap. Forslag 2 innebærer at det for denne gruppen vil kreves tre års arbeid eller studier i Norge, hvilket som nevnt er et godt virkemiddel mot tvangsekteskap. I og med at denne gruppen som regel vil oppfylle kravet til "vesentlig tilknytning", vil de i liten grad bli beskyttet av forslag 3. Etter Oslo politidistrikt sin mening bør dette problemet løses ved at det blir tatt inn en presisering om at rett forutgående arbeid eller studier i Norge skal være et vesentlig moment i vurderingen.

Tilknytningskravet i forslag 3 er det mest inngripende av forslagene, og det bør ha klarest mulig hjemmel slik at legalitetsprinsippet og prinsippet om forutberegnelighet ivaretas på best mulig måte. Forslag 3 krever forskriftsbestemmelser utfyllende bestemmelser.

Som vi har vært inne på tidligere, mener vi at forslag 3 totalt sett gir den beste beskyttelsen mot tvangsekteskap. Det gjelder særlig dersom kravet om tre års arbeid eller studier inkorporeres i lovteksten.

#### 2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Av punkt 10 annet avsnitt i høringsbrevet fremgår det at "saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen" vil "bli mer ressurskrevende på grunn av at det nye vilkåret må vurderes i alle saker om familieinnvandring mellom ektefeller/samboere hvor herboende ennå ikke har fylt 26-28 år". Dette er åpenbart riktig.

Det er også klart at den økte arbeidsbelastningen i vesentlig grad vil falle på politiet. Grunnen til det er at kriteriene som foreslås er vage og skjønnspregede og vil føre til at politiet må foreta lange intervjuer og andre ressurskrevende kontrolltiltak i forbindelse med saksforberedelsen. I og med at endringene vil berøre et meget stort antall saker vil det totale behovet for økte ressurser bli betydelig. Vi vil i denne sammenheng særlig fremheve at det ikke har noe for seg å innføre nye strenge regler for å beskytte utsatte grupper mot tvangsekteskap, uten samtidig å sette de berørte deler av utlendingsforvaltningen i stand til å håndheve reglene. I og med at det økte ressursbehovet så klart fremgår av høringsbrevet, regner vi med at forståelsen for at det må følge økte bevilgninger med endringene også er til stede hos bevilgende myndigheter. Alternativet vil være vesentlig lenger saksbehandlingstid med tilsvarende økning i restanser. Vi gjør oppmerksom på at vi allerede har flere måneders saksbehandlingstid for første gangs søkere.

I høringsbrevets punkt 10 første ledd sies det at forslagene vil medføre en viss reduksjon av tallet på innvilgede søknader, men at det er vanskelig å si noe om omfanget av reduksjonen. Det står videre at "reduksjonen vil bli så liten at det ikke vil gi grunnlag for å endre noen budsjettammer som følge av dette". Beskrivelsen av utviklingen er nok riktig, men vi vil understreke at selv om tallet innvilgelser skulle gå noe ned, så betyr ikke det at antall søknader som fremsettes og som må forberedes av politiet reduseres. For vår del fremstår departementets vurdering som lite treffende. Vi vil gjerne understreke dette fordi vi har så dårlig erfaring med lovendringer på utlendingsfeltet som pålegges politiet, uten at ansvarlig departement foreslår nødvendige ressurser til politiet.

Forslag 3 vil i større grad vil medføre merarbeid for politiet, enn forslag 1 og 2. Forslag 2 vil medføre større grad av merarbeid enn forslag 1. Vårt behov for økte bevilgninger vil derfor avhenge av hvilket forslag som blir gjennomført. Dette er i samsvar med det som sies i høringsbrevet punkt 10 tredje avsnitt. Vi slutter oss ellers til det som sies om økt ressursbehov i høringsbrevet punkt 10.

### **3. Dersom forslagene som skisseres oppheves når herboende fyller 26-28 år. Bør aldersgrensen settes til 26, 27 eller 28 år?**

Oslo politidistrikt tiltrer departementets forslag om å ha en øvre aldersgrense mener at bestemmelsen har mest for seg hvis aldersgrensen settes til 28 år. Som det fremgår av høringsbrevet vil ikke tvangsekteskap opphøre etter at søker og referansen fyller 21 år, og man trenger derfor regler som fanger opp disse tilfellene.

Slik vi ser det vil valg av alder kunne få betydning for hvor effektive reglene vil være, samt hvor inngripende dette tiltaket vil oppfattes av søker og referansen. En person på 28 år vil i større grad være mer moden og i stand til å ta egne valg, enn en på 26 år. På den annen side kan det hevdes at man som 26 åring er så selvstendig at man bør gis mulighet til å gifte seg uten og beskyttes av lovregler om tvangsekteskap. Dessuten varierer modenhet og selvstendighet fra person til person. Alt i alt anses likevel en grense på 28 år best..

### **4. Andre kommentarer og forslag**

Vi stiller oss positive om det vurderes alternative tiltak som kan motvirke at noen holdes tilbake i hjemlandet, som en konsekvens av et 21-års krav. De organer som arbeider mer direkte opp mot tvangsekteskap har nok bedre kunnskap om problemstillingen.

Politiets oppgave er å ta intervjuer i alle saker hvor det søkes familiegjenforening fra utlandet og er således i kontakt med referansen før søker eventuelt får opphold i Norge, foruten å etterforske og iredteføre straffesaker om tvangsekteskap. Vi opplever at mange referanser inngår arrangerte ekteskap og at det i flere tilfeller oppleves å være en hårfin balanse mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap. Et tvangsekteskap forutsetter at vedkommende tør å fortelle at dette er noe man ikke selv ønsker. Vi opplever noen tilfeller hvor referansen oppgir at han/hun har vært utsatt for tvang. Det er sjelden at referansene tør å gi en utfyllende beskrivelse av det de har vært utsatt for. De fleste frykter represalier og unnlater å si noe om tvangsaspektet på våre intervjuer. Vi får heller det inntrykk at referansepersonene forsøker å "ødelegge" for sin egen sak ved å bevisst fortelle andre opplysninger enn ektefellen på proformaintervju, ikke levere etterspurt dokumentasjon, arbeide så lite at de ikke oppfyller vilkårene for underhold og lignende. Vi har liten erfaring med straffesaker på dette området.

4.1. *Forholdet til familiegjenforening og familieetablering, jf NOU 2004:20 og forslag om ny § 49*  
Saksfremstillingen i høring oppfattes som god. Det er tydelig at departementet har satt seg godt inn i problemstillingen. Fremstillingen kunne dog vært noe lettere å følge, dersom man hadde hatt en tydeligere inndeling mellom *familiegjenforening* og *familieetablering*, slik forslaget til ny utlendingslov legger opp til. Vi registrerer at forslagene er utarbeidet som nytt tredje ledd til lovutkastet i NOU 2004:20 § 49, om *gjenforening* mellom ektefeller. Vi leser imidlertid forslaget dit hen at noen av eksemplene som benyttes i fremstillingen knytter seg til familieetablering (eksempel 1 og 2 under forslag 1, jf s. 17 og 18). Det kan se ut som om departementet legger opp til at *etablering*, hvor søker og referansen er under 21 år, også skal omfattes av bestemmelsen. Slik vi ser det er det nettopp denne gruppen som er mest utsatt for tvangsekteskap og derfor naturlig at man ønsker å beskytte den.

4.2. *Når ekteskapet er inngått før innreise til Norge*

Det fremgår videre av punkt 9.2 at "ingen av lovbestemmelsene her vil gjelde i de situasjoner hvor ekteskapet var inngått før tidspunktet for innreise til Norge." Slik vi oppfatter utvalget har man særlig hatt disse tilfellene i tankene når man har valgt å skille mellom gjenforening og etablering, idet faren for tvangsekteskap og proformaekteskap ikke er like overhengende. Disse tilfellene er også unntatt i høringsbrevets forslag til lovtekst 1, 2 og 3 første ledd b. Her oppstiller man ikke et krav om ekteskap, men "etablert samliv". Dette synes fornuftig, men skillet mellom gjenforening og etablering blir uklart. Den foreslåtte § 49 kan bli noe lang og uoversiktlig dersom dette forslaget føres på som et annet ledd. Forslaget bør, slik vi ser det, i større grad knyttes sammen med kravet om 21 år, som er hjemlet i punkt 2.

Med hilsen

Hans G. Halvorsen  
*visepolitimester*

Bjørn Vandvik  
*politiinspektør*

Saksbehandler