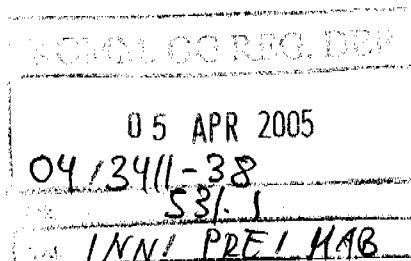




POLITIET

POLITIDIREKTORATET



Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Ders referanse
04/3411

Vår referanse
2005/00034-4 008

Dato
01.04.2005

Høring, del I: NOU 2004:20 Ny utlendingslov

Vi viser til departementets høringsbrev av 23. desember 2004, hvor det gis frist til 1. april 2005 med å avgi høringsuttalelse vedrørende enkelte av de forslagene som er fremsatt i NOU 2004:20.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikter og særorganer. Bare politimesteren i Oslo og politimesteren i Telemark har inngitt særskilte kommentarer til de forslagene som er gjenstand for nærværende høringsrunde. I noen sammenhenger er disse innarbeidet i direktoratets høringsuttalelse, mens det i andre sammenhenger er vist til uttalelsene. Politimestrene i Østfold og Agder har gitt en generell tilslutning til forslagene uten at de er kommentert særskilt, mens politimesteren i Troms har gitt uttrykk for at han ikke har merknader til forslagene. Uttalelsene ligger vedlagt.

Forslagene foranlediger følgende uttalelse fra Politidirektoratet:

1 Generelt

Politidirektoratet har forståelse for de behov de aktuelle forslagene gjenspeiler, og har ikke nevneverdige motforestillinger mot at forslagene vedtas innenfor det någjeldende regelverk.

I det følgende brukes betegnelsen "utvalget" om utlendingslovutvalget og "utredningen" om NOU 2004:20.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Henrik Ibsens gt. 10
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

2 Tiltak for å beskytte utenlandske kvinner og barn mot voldelige og utnyttende menn i Norge.

2.1 Innledning

Forslagene i §§ 9 og 58 fjerde ledd gir grunnlag for å avslå en søknad om henholdsvis visum og opphold på grunnlag av familieetablering dersom det "ut fra en vurdering av risikoen for at søkeren [eller dennes barn] vil bli utsatt for mishandling eller utnyttelse, ville virke støtende" å innvilge søknaden. I §§ 95 og 96 er det foreslått regler for innhenting og videreformidling av relevant informasjon om referansepersonen.

Det finnes pr. i dag ikke noen mulighet til å gi avslag med denne begrunnelse, og utlendingsmyndighetene har i en del tilfeller måttet innvilge søknader det hadde vært klart ønskelig å avslå for å beskytte søker eller hennes barn. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt og innsynsrett har samtidig vært forstått slik at det i slike tilfeller heller ikke har vært anledning til å informere søker om aktuelle forhold ved referansepersonens fortid.

Lovforslagene er kjønnsnøytrale, men det er liten tvil om at de først og fremst vil være relevante der søker er en kvinne og referansepersonen er en mann. Politimesteren i Oslo påpeker imidlertid at det er et visst praktisk behov for å beskytte menn mot voldelige kvinner, og at det er viktig at reglene blir sett på som kjønnsnøytrale.

Politidirektoratet ser positivt på at det innføres regler som kan bidra til å forhindre at personer blir brakt til Norge for deretter å bli utsatt for mishandling eller annen krenkende adferd fra referansepersonen. Vi er samtidig enig med utvalget i at det "verken er eller bør være myndighetenes oppgave å innta en formynderrolle i forhold til samlivsetableringer", og at hjemlene kun skal brukes i spesielle tilfeller (side 231)

Vi har likevel visse kommentarer til og innvendinger mot forslagene slik de fremkommer i utredningen.

2.2 Søknadstyper som omfattes

Utvalgets forslag innebærer at det gis hjemmel for å nekte visum og oppholdstillatelse for familieetablering. Oppholdstillatelse for familiegjenforening skal imidlertid ikke omfattes.

Et generelt skille mellom familieetablering og familiegjenforening er en nyvinning ved forslaget til ny utlendingslov, og virker velfundert som sådan. For ektefeller er det foreslått at grensen mellom etablering og gjenforening avhenger av om ektefellene har "levd i et etablert samliv", jf. § 48 første ledd. I utredningen er det antydnet at ca ½ års samliv normalt må anses som "etablert" (s. 216). For samboere uten barn er det foreslått en lovfestet grense på to års samliv, jf. § 50 første ledd. Dersom søker og referanseperson har felles barn, skal imidlertid dette i seg selv være tilstrekkelig til at søknaden om oppholdstillatelse anses som en søknad om gjenforening og ikke etablering, § 50 første ledd.

Slik §§ 49 og 50 er utformet, kan det for øvrig se ut som om en søknad fra en ektefelle som har barn med referansepersonen, men som ikke har bodd sammen med denne i over ½ år, skal behandles som en etableringssak, mens en tilsvarende søknad fra en samboer som har barn med referansepersonen skal behandles som en gjenforeningssak. Vi kan imidlertid ikke se at utvalget har begrunnet denne forskjellen.

Begrunnelsen for at søknader om familiegjenforening er foreslått holdt utenfor, synes å være at kvinner som har levd sammen med referansepersonen en periode har "fått slik kunnskap om referansepersonen at det ikke lenger er en plikt eller et ansvar for myndighetene å vurdere hensynet til vedkommende" (side 231 - 232).

Politidirektoratet kan ikke uten videre slutte seg til denne vurderingen, og mener det bør gis hjemmel til å avslå også søknader om familiegjenforening. En annen sak er at det antakelig sjelden vil være aktuelt å bruke hjemmelen i de tilfellene partene har bodd sammen en lengre periode.

At partene har levd sammen i en periode er ingen garanti for at referansepersonen har vist sitt "sanne jeg". Dersom myndighetene er klar over at han flere ganger tidligere har opptrådt "normalt" i begynnelsen av et ekteskap, for deretter å mishandle ektefellen eller drive henne ut i prostitusjon etter et års tid, vil det unektelig kunne virke støtende at søknaden må innvilges når det søkes oppholdstillatelse etter et drøyt halvår.

Ikke minst vil det kunne være et beskyttelsesbehov der søker og referanseperson ikke har levd sammen en lengre periode, men søknaden bygger på at de har felles barn. Dersom referansepersonens fortid ville tilsagt avslag på søknad om familieetablering, bør søknaden kunne avslås selv om det formelt sette er snakk om familiegjenforening. Det at partene har felles barn, og det at kvinnen vil kunne komme i en vanskelig situasjon som enslig mor i sitt hjemland, vil dog kunne tilsi at søknaden innvilges til tross for referansepersonens bakgrunn.

Etter någjeldende regler har søker som har felles barn med referansepersonen ikke *krav* på å få oppholdstillatelse, men slik kan gis etter en individuell vurdering, jf. utlendingsforskriften § 24 første ledd bokstav b. Med mindre bestemmelsen i § 50 første ledd vedtas samtidig som de forslagene nærværende høringsrunde gjelder, åpner dermed någjeldende regelverk for at referansepersonene fortid kan medføre avslag. Dette bør for ordens skyld presiseres i forbindelse med de endringer som vedtas. Det samme gjelder muligheten til å innhente og videreformidler vandelsopplysninger.

De samme vurderingene gjør seg gjeldende i forhold til søker som venter barn med referansepersonen (med den forskjell at utvalget ikke legger opp til at søker skal ha *krav* på oppholdstillatelse i disse tilfellene, utkastets § 50 tredje ledd).

Politimesteren i Oslo påpeker at særkullsbarn som søker familiegjenforening med sin mor etter at hun er etablert med en herboende mann, ikke omfattes av utvalgets forslag. En slik søknad vil være en søknad om familiegjenforening etter utvalgets forslag, jf. § 51 annet ledd. Politidirektoratet er enig i at en slik søknad bør kunne avslås dersom det er fare for at barnet kan bli utsatt for overgrep fra mors ektefelle/samboer, men antar at en slik fare er relevant i vurderingen etter någjeldende utlendingsforskrift § 23 første ledd bokstav e) og vil bli det etter ny § 51 annet ledd. I begge bestemmelser er det slått fast at "barnets beste" kan tilsi at søknaden skal avslås. Det må imidlertid sørges for at muligheten til innhenting og videreformidling av relevante vandelsopplysninger presiseres.

En hjemmel for å avslå søknader om familiegjenforening vil for øvrig også kunne forhindre omgåelse ved at referansepersonen - for eksempel ved å inngå ekteskap og etablere samliv

et halvår i utlandet eller ved å få barn med søkeren - sørger for at det blir snakk om familiegjening i stedet for familieetablering.

Vi nevner at politimesteren i Oslo er enig med utvalget i at det er naturlig "å avgrense tiltaket mot allerede etablerte samliv", slik at søknader om familiegjening ikke skal omfattes av de foreslåtte reglene. Der søknaden er basert på samliv i utlandet, foreslås det til gjengjeld at det bør kreves et års samliv for at det skal anses etablert.

2.3 Grunnlaget for og omfanget av politiets vandelskontroll. Ressursmessige konsekvenser av forslaget.

Utvalgets forslag om kontroll av referansepersonens vandel, fremgår av §§ 95 og 96. Direktoratet er enig i at adgangen til vandelskontroll - og videreformidling av relevante opplysninger - klargjøres.

Ved visumsøknader (§ 96) er det lagt opp til at UDI skal kunne be politiet om en uttalelse dersom det er "særlig grunn" til å undersøke referansepersonens vandel. En slik begrensning synes hensiktsmessig, og innebærer antakelig at det ikke vil bli rettet flere forespørsler til politiet enn at det ikke vil by på nevneverdige ressursproblemer å besvare disse. I utredningen er det forutsatt at det bare "i svært begrenset utstrekning" vil bli innhentet slike uttalelser fra politiet.

Det bør imidlertid vurderes om lovt teksten bør endres slik at "utlendingsmyndighetene" skal kunne henvende seg til politiet. Når NORVIS blir operativt, vil utenriksstasjonene få mulighet til direkte kommunikasjon med politiet i Norge, og selv om den type saker det her er snakk om normalt vil bli oversendt UDI i henhold til utlendingsforskriften § 110 fjerde ledd, vil det i gitte tilfeller kunne være hensiktsmessig at utenriksstasjonen selv kan be om en uttalelse fra politiet.

I familieetableringssakene åpner § 95 for at politiet under saksforberedelsen skal kunne foreta *rutinekontroll* av referansepersonenes vandel. Utvalget forutsetter imidlertid at "det er mulig å etablere slike rammer for kontrollen at omfanget av personer som faktisk vil bli kontrollert, og belastningen for den enkelte, kan reduseres til et forsvarlig og rimelig nivå" (side 235). De rammene som antydes på sidene 235 - 236 tilsier riktignok at mannlige referansepersoner skal sjekkes med mindre søker kommer fra et visumfritt land og allerede er bosatt sammen med referansepersonen, men på side 425 er det fremhevet at det er "nærliggende at man ut fra ressursgrunner vurderer nærmere i hvilket omfang det er hensiktsmessig å gjennomføre slik kontroll".

Politidirektoratet har i og for seg ikke motforestillinger mot at § 95 åpner for rutinekontroll. Som politimesteren i Oslo påpeker, vil en rutinekontroll være den mest effektive måten å få avdekke slike forhold man ønsker å avdekke. Innføring av rutinekontroll av alle referansepersoner er imidlertid, slik direktoratet ser det, ikke gjennomførbart med mindre tiltaket ledsages av de betydelige ressurser. UDI har opplyst at det i 2004 ble innvilget 6.850 tillatelser til familiegjening (etter nåværende terminologi) med ektefelle og 450 "forlovelsestillatelser" (jf utlendingsforskriften § 24 første ledd bokstav a). Også sistnevnte skal omfattes av § 58 fjerde ledd, jf § 59. Vi antar at dette tallet er nogenlunde i overensstemmelse med antall inngitte søknader, og at tallet er nogenlunde stabilt fra år til år. Det har ikke vært mulig å få tall på hvor mange av disse som vil være "gjenforeningssaker" etter de nye reglene, og som utvalget altså har foreslått holdt utenfor ordningen med

avslagsmulighet/rutinekontroll. I utredningen (side 213) er det gitt et anslag på at 54 % av familieinnvandringssakene gjelder det som etter utvalgets forslag vil være saker om "familieetablering". Dette synes imidlertid å være beregnet ut fra det totale antall familiegjenforeningssaker – altså inkludert gjenforening med andre familiemedlemmer enn ektefeller. Det vil dermed være mer enn 54 % av de totalt 6.850 ovennevnte sakene som er "etableringssaker".

Selv om en rutinesjekk eventuelt kun skal omfatte søk i strafferegisteret, vil innføringen av en slik kontroll medføre en betydelig arbeidsbelastning for politiet – og det selv om avslagshjemplene eventuelt bare skal omfatte etableringssakene. De sakene hvor det ikke er "funn" i strafferegisteret vil ikke ta særlig ang tid, men i alle saker hvor det er funn på vold, trusler og lignende, må man gå til andre registre for å finne ut om forholdet er av relevans i f t avslagshjemplene (det må for eksempel undersøkes om volden var rettet mot tidligere partner).

Direktoratet antar at det - i alle fall i første omgang - er tilstrekkelig at det foretas vandelskontroll av referansepersonen i de tilfellene der UDI eller politiet har opplysninger som tilsier at han sjekkes nærmere – og da altså først og fremst opplysninger om tidligere oppførsel overfor kvinner han har hatt et forhold til. Dette vil ivareta de hensyn og fange opp de tilfellene utvalget gjør rede for på sidene 231 - 232. Det finnes ikke tall på hvor mange tilfeller det vil være snakk om, men vi antar at det vil være et overkommelig antall. Dersom det i praksis viser seg at antallet blir betydelig, må politiet tilføres ressurser.

Da det er uklart om det skal gjennomføres en reell rutinekontroll og det også er usikkerhet knyttet til hvor mange referansepersoner som i så fall skal sjekkes og hva en rutinekontroll eventuelt skal bestå i (og dermed hvor lang tid den vil ta), finner vi det lite hensiktsmessig å i denne omgang foreta nærmere beregninger for hva tiltaket vil medføre av ressursbruk i politiet.

Politidirektoratet er for øvrig enig med utvalget i at det ikke er aktuelt å gi utlendingsmyndighetene direkte tilgang til politiets registre.

2.4 Omfang og innhold av vandelskontrollen og politiets uttalelse

Paragrafene 95 og 96 inneholder hjemler for å videreformidle vandelsopplysninger fra politiet til utlendingsmyndighetene, og bidrar til å avklare eventuelle uklarheter i forhold til politiets taushetsplikt (se blant annet NOU 2003:21 side 225 - 226 om behovet for særskilte hjemler når det gjelder utlevering av opplysninger fra politiets politisjere virksomhet til politiets forvaltningsvirksomhet)

Det er foreslått at politiet skal videreformidle relevante opplysninger om referansepersonen i form av en skriftlig uttalelse, og at det altså ikke bare skal utferdiges en ordinær politiattest. Politidirektoratet er enig i dette og i utvalgets begrunnelse for at det bør være slik.

For å unngå ulik praksis - både når det gjelder innholdet i politiets uttalelse og UDIs etterfølgende vurdering av søknaden - er det imidlertid nødvendig med klare retningslinjer for hvilke typer opplysninger som er relevante.

Ut over det at opplysningene må gjelde "risikoen for at søker eller dennes barn vil bli utsatt for mishandling eller utnyttelse", er bestemmelsene i § 95 jf. § 58 fjerde ledd og § 95 jf. § 9

lite konkrete når det gjelder hvilke opplysninger som er relevante. I utredningen (særlig punktene 8.5.4.5, 8.5.4.6 og 11.2.6 pluss kommentarene til de enkelte paragrafene) har utvalget foretatt en rekke presiseringer, men direktoratet er enig med politimesteren i Oslo i at det er behov for ytterligere retningslinjer og at disse bør overlates relativt lite til saksbehandlerens skjønn. Slike retningslinjer må gis av utlendingsmyndighetene, men vi tillater oss likevel å komme med visse innspill;

Risikoen for overgrep mot søker vil først og fremst måtte vurderes ut fra opplysninger om (mulig) straffbare forhold i form av vold, trusler og lignende mot tidligere partnere. Utvalget understreker at det av bevismessige hensyn normalt vil være en forutsetning at referansepersonene er straffet for forholdet. Det åpnes imidlertid for at også anmeldelser fra flere tidligere partnere og/eller opplysninger om at disse har oppsøkt krisesentre skal være relevant. Også ilagte besøksforbud skal være relevant. Politidirektoratet er enig i disse vurderingene, men understreker at det som fremkommer i utredningen ikke er tilstrekkelig klargjørende på alle punkter. Skal for eksempel politiets uttalelse kunne bygge på informasjon som ikke ligger i politiets registre, men som har tilflytt den enkelte polititjenestemann mer tilfeldig?

Utvalget ønsker at opplysninger om "bruk og kast" av tidligere partnere i seg selv skal kunne medføre avslag på søknaden. Slike forhold vil sjelden fremkomme i politiets registre med mindre det er kombinert med mulig straffbare forhold, men kan være informasjon den enkelte tjenestemann sitter inne med, jf over.

Risikoen for overgrep mot barn vil først og fremst måtte vurderes ut fra opplysninger om tidligere overgrep mot barn, men også her bør det kunne legges vekt på tidligere anmeldelser om overgrep selv om disse ikke har resultert i straff. Et vanskeligere spørsmål er om det skal kunne legges vekt på annen adferd som tyder på at referansepersonen har en pedofil legning - som for eksempel bruk av barneporno. Det er jo ikke dermed sagt at vedkommende vil forgrype seg på barn.

Utvalget legger opp til at politiets uttalelse skal være en "skikkethetsvurdering" med opplysninger som er relevante for å bedømme om søkeren risikerer å bli utsatt for mishandling eller annen alvorlig krenkelse dersom opphold innvilges". Det er UDI som til syvende og sist skal foreta sistnevnte vurdering, men det bør avklares om også politiet i sin uttalelse skal gi uttrykk for sin vurdering av denne risikoen. I det hele tatt bør det avklares om politiets uttalelse kun skal inneholde faktum (eks antall anmeldelser fra tidligere partnere) eller om de også skal inneholde vurderinger (eks av sannhetsgehalten i anmeldelsene).

2.5 Utfallet

Det vil i praksis bli UDI som skal avgjøre de søknadene det her er snakk om. Politiet kan innvilge visse søknader om familieinnvandring, men skal overlates avgjørelsen til UDI dersom det er tvil om villkårene for å innvilge søknaden foreligger. Vi forutsetter at saken skal overlates til UDI når referansepersonens bakgrunn skaper snev av tvil om hvorvidt søknaden skal innvilges.

Vi slutter oss for øvrig til politimesteren i Oslo når han bemerker det at et avslag vil få negative konsekvenser for søkerens videre opphold i hjemlandet, bare bør tillegges avgjørende vekt i helt spesielle tilfeller. Det er også nærliggende å mene at myndighetene i

disse tilfellene vil ha en spesiell oppfordring til å følge med på kvinnens (og eventuelt barnets) situasjon etter ankomst Norge.

2.6 Informasjon til referanseperson

Direktoratet er enig med utvalget i at referansepersonen må informeres om at det vil (kunne) bli foretatt vandelskontroll. Vi har ingen sterke meninger om på hvilket stadium eller hvordan informasjon bør gis, eller om det bør legges opp til at referansepersonen må gi eksplisitt samtykke. Vi slutter oss imidlertid til politimesteren i Oslo som understreker at det er viktig å sikre at referansepersonen er klar over hva en slik kontroll innebærer. Han bør ikke minst få informasjon om at det bare er visse vandelsopplysninger som er av interesse, og om at det eventuelt kan bli aktuelt å videreformidle informasjonen til søker (se nedenfor).

Et spørsmål som er lite omtalt i utredningen - og som etter direktoratets mening bør vurderes noe nærmere - er om referansepersonene skal informeres under saksbehandlingen. Han anses ikke som part i saken, men det er ikke åpenbart at han ikke skal kunne uttale seg om de forhold som gjelder ham selv. Særlig vil dette kunne være aktuelt i de tilfellene der politiets uttalelse bygger på andre opplysninger enn forhold referansepersonen er straffet for.

Slik forslaget til § 66 fjerde ledd er utformet, vil for øvrig referansepersonen, i de tilfellene søknaden bygger på ekteskap inngått i utlandet, måtte møte til intervju før eller etter ekteskapsinngåelsen (se nærmere nedenfor). Dersom utlendingsmyndighetene er klar over hans fortid på det tidspunktet han møter, vil det kunne være naturlig at han eventuelt konfronteres med sin bakgrunn i et slikt intervju.

2.7 Informasjon til søker

Under saksforberedelsen

Bortsett fra utvalgets forslag i § 91 om at forvaltningsloven (fv) § 17 generelt ikke skal gjelde der søker befinner seg i utlandet, er det ikke foreslått spesielle regler når det gjelder søkers krav på informasjon under saksforberedelsen i de sakene vi her snakker om. Det fremgår ikke av departementets høringsbrev om det er aktuelt å vedta en slik begrensning i forbindelse med de aktuelle endringsforslagene, men dette bør vurderes.

Etter forvaltningsloven § 17 tredje ledd "bør [søker] gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at [hun] har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som [hun] etter § 18 jfr. § 19 har rett til å gjøre seg kjent med".

Etter Politidirektoratets mening er det verken ønskelig eller hensiktsmessig at søker under saksforberedelsen regelmessig skal forelegges den type opplysninger vi her snakker om, og vi antar at de forbeholdene som ligger i § 17 tredje ledd er tilstrekkelige til at myndighetene ikke har noen plikt til å forelegge opplysningene for søker. Slik foreleggelse vil antakelig være mest aktuelt for å gi søker anledning til å redegjøre for hvilken situasjon hun vil havne i i hjemlandet ved et eventuelt avslag, men dette kan hun kanskje oppfordres til uten at det gis konkrete opplysninger om referansepersonens vandel. Dersom søker er klar over at søknaden kun kan avslås dersom det er risiko for overgrep, vil hun imidlertid forstå at det foreligger slike opplysninger.

Spørsmålet om opplysningene skal forelegges søker under saksforberedelsen, har for øvrig klar sammenheng med den problemstillingen departementet har fremhevet særskilt i høringsbrevet – nemlig om søker bør informeres om relevante opplysninger selv om søknaden ikke avslås, se nedenfor. En eventuell konklusjon om at søker ikke bør informeres i de tilfellene søknaden innvilges, vil være uinteressant dersom søker skal forelegges slike opplysninger under saksforberedelsen mens det fortsatt er en mulighet for at søknaden vil bli innvilget.

Ved avslag

Dersom søknaden avslås, skal avslaget begrunnes i henhold til fvl § 24, og UDI må foreta en vurdering av om noen av opplysningene skal unntas etter § 19, jf. § 24 tredje ledd.

Ved innvilgelse

Departementet har bedt høringsinstansene særskilt kommentere i hvilken grad vandelsopplysninger om referansepersonen skal kunne videreformidles til søker i saker hvor søknaden om visum/oppholdstillatelse blir innvilget til tross for referansepersonens tidligere adferd.

Utvalget har drøftet problemstillingen på side 238 – 239, og har konkludert med at søker som utgangspunkt "ikke bør meddeles opplysninger om referansepersonene vandel i saker hvor det ikke finnes tilstrekkelig grunnlag for å nekte opphold". Det åpnes likevel for at det kan gjøres i enkelte tilfeller, for eksempel i "saker hvor det er hensynet til den vanskelige situasjonen som ville oppstå for søkeren hvis opphold nektes som har vært avgjørende for at tillatelse gis".

Etter fvl § 24 annet jf. første ledd skal en søknad som innvilges begrunnes samtidig som vedtaket treffes dersom "det er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket". Etter ordlyden kan det tenkes at forvaltningen har en *plikt* til å begrunne innvilgelsen - med angivelse av det faktum som er langt til grunn - dersom det er grunn til å tro at søker ville vært misfornøyd med vedtaket dersom hun var klar over de aktuelle opplysningene om referansepersonen. I slike tilfeller bør imidlertid søknaden heller avslås.

Paragraf 24 gir på den annen side grunnlag for å begrunne et vedtak om innvilgelse dersom man ønsker det - selv om dette vil innebære videreformidling av opplysninger om referansepersonens fortid. Det må imidlertid dreie seg om forhold som er relevante i forhold til den vurderingen som er foretatt etter § 9 og § 58 fjerde ledd. Et annet spørsmål er om slike opplysninger *bør* gis.

Politimesteren i Oslo er av den oppfatning at informasjon om referansepersonens vandel ikke skal gis der søknaden innvilges (side 3 – 4), mens politimesteren i Telemark foreslår at problemstillingen utredes videre (side 6 – 7).

Det er etter Politidirektoratets mening gode argumenter både for og mot at søker skal gis informasjon om relevante forhold ved referansepersonens vandel selv om søknaden innvilges, og direktoratet har ingen bestemt mening om hva den generelle konklusjonen bør bli. Av integritetshensyn kan det imidlertid vanskelig være aktuelt å informere om forhold som ikke anses tilstrekkelig sannsynliggjort til at de er tillagt vekt (selv om disse eventuelt fremkommer i politiets uttalelse).

Antakelig bør informasjon - som utvalget er inne på - først og fremst være aktuelt i de tilfellene det er hensynet til søkerens situasjon i hjemlandet som har gjort at søknaden er innvilget, med andre ord slik at det ikke bør informeres om forhold som i seg selv ikke er ansett tilstrekkelig alvorlige til at søknaden avslås.

Politimesteren i Oslo uttrykker en viss bekymring i forhold til opplysninger om tredjemann (i praksis referansepersonens tidligere partnere), men vi antar at søkeren sjelden vil ha kjenneskap til hvem den tidligere partneren er. Navnet på vedkommende bør ikke oppgis.

I saker der risikoen gjelder barn, er det mye som tilsier at terskelen for å informere barnets mor om relevante forhold ved referansepersonen bør være lavere. Barn er ofte enda mer sårbare og avhengig av personene omkring seg enn kvinner, og bør beskyttes mot selv mindre overgrep. I visse tilfeller kan det også tenkes at barnets interesser vil være tilstrekkelig ivaretatt dersom mor gis informasjon om at barnet ikke må være alene med referansepersonen.

I den grad opplysninger skal gis, er det nok mest hensiktsmessig at det skjer ved at innvilgelsen av søknaden begrunnes. En mellomløsning - som dog neppe er særlig tilfredsstillende - kan være at det ved innvilgelsen antydes at det foreligger visse opplysninger, for deretter å overlate til søker å kreve ytterligere begrunnelse eller dokumentinnsyn.

3 Tiltak som skal beskytte mot at noen presses til å inngå ekteskap mot sin vilje

3.1 Innledning

Utvalget har foreslått å innføre regler som skal bidra til å motvirke at noen presses til å inngå ekteskap mot sin vilje; § 62 annet ledd er en materiell regel om mulighet til å avslå søknad om familieinnvandring på grunnlag av ekteskap inngått ved tvang/press, mens det i § 66 fjerde ledd er det gitt saksbehandlingsregler som skal bidra til at myndighetene får opplysninger om slik(t) press/tvang.

Politidirektoratet håper bestemmelsene vil forebygge overtredelser av straffeloven § 222 og andre straffebud, og støtter at det innføres slike regler. Vi har heller ikke nevneverdige motforestillinger mot at reglene - slik vi forstår utvalgets forslag - skal kunne gi grunnlag for å nekte oppholdstillatelse i tilfeller hvor det press som er utøvet ikke er tilstrekkelig til at forholdet rammes av et straffebud.

Vi vil imidlertid uttrykke bekymring for at forslaget om lovfestet obligatorisk intervju før eller etter ekteskapsinngåelse i utlandet (§ 6 fjerde ledd) synes å ville medføre en betydelig arbeidsbelastning for utlendingsmyndighetene - herunder antakelig politiet, se nedenfor.

3.2 Hjemmel for å avslå søknad

I § 62 annet ledd er det gjort et generelt unntak fra retten til familieinnvandring dersom referansepersonen på forespørsel ikke samtykker i at i at søkeren gis tillatelse eller det av andre grunner kan antas at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Bestemmelsen gjelder i prinsippet uavhengig av om ekteskapet er inngått i Norge eller i utlandet, og både for familiegjening og familieetablering. I utredningen er det imidlertid presisert at det praktiske behov først og fremst har vist seg der ekteskapet er inngått i *utlandet*. Kravet i § 66 fjerde ledd om intervju i saker hvor ekteskap er inngått i utlandet vil da medføre at de fleste referansepersoner som i praksis er utsatt for tvang eller press vil få en mulighet til å formidle sin situasjon til norske myndigheter.

I de tilfellene ekteskapet er inngått i Norge, vil det kunne bli mer tilfeldig om myndighetene får kjennskap til relevant press/tvang. Det samme gjelder de tilfellene der ekteskapet er inngått i utlandet, men mot søkerens - ikke referansepersonens - vilje.

3.3 Krav om forhåndsintervju eller retur til Norge når ekteskap inngås i utlandet.

I forlengelsen av § 62 annet ledd har altså utvalget foreslått at herboende referanseperson alltid må til intervju hos utlendingsmyndighetene i Norge før ektefellens søknad om oppholdstillatelse kan innvilges, § 66 fjerde ledd. Hvis ikke referansepersonen har vært til intervju før utreisen, må hun/han returnere til Norge for intervju. Det er dog gjort unntak fra intervjuforutsetningen for søkere fra visumfrie land, som p.t. er land hvor det ikke er kultur for tvangsekteskap.

Bakgrunnen for forslaget er at ekteskap som inngås mot den ene partens vilje normalt inngås i familiens opprinnelige hjemland – og da gjerne etter at referansepersonen er sendt dit mer eller mindre uvitende om det forestående ekteskapet eller uten reell mulighet til å motsette seg turen og ekteskapsinngåelsen. Så lenge referansepersonen befinner seg i utlandet, vil hun/han ha meget begrensede muligheter til å motsette seg at søknaden om familieinnvandring innvilges. Som utvalget påpeker, vil et intervju ved norsk utenriksstasjon normalt ha liten betydning i så måte når familien som utsetter referansepersonen for press/tvang venter utenfor.

I kombinasjon med § 62 annet ledd, synes en slik forutsetning for oppholdstillatelse å være en hensiktsmessig måte å sørge for at referansepersonen gis anledning til å informere utlendingsmyndighetene om at det dreier seg om en tvangssituasjon.

Vi understreker samtidig at referansepersoner som på denne måten bidrar til at ektefellen ikke får oppholdstillatelse, ofte vil ha et beskyttelsesbehov i etterkant. Opplysninger referansepersonene kommer med, vil riktignok i teorien kunne unntas fra innsyn/begrunnelsen etter fvl § 19 første ledd bokstav c eller annet ledd bokstav a eller b, men dette vil ikke være tilstrekkelig til at referansepersonen er beskyttet. Søker, familiemedlemmer og andre "involverte" vil uansett skjønne hva som har skjedd når søknaden om oppholdstillatelse ikke blir innvilget.

Den mulighet som ligger i at referansepersonen kan velge å komme til intervju i forkant av utenlandsturen og ekteskapsinngåelsen, antas for øvrig å være tilstrekkelig til å unngå urimelige utslag i situasjoner hvor det ikke er snakk om tvang/press.

3.4 Ressursmessige konsekvenser av forslaget.

Forhåndsintervjuer og intervjuer av hjemkomne referansepersoner skal foretas av "utlendingsmyndighetene". I utredningens kapittel 15 antar utvalget at det foreslåtte tiltaket i liten eller ingen grad vil medføre økt ressursbruk i utlendingsforvaltningen som sådan –

fordi det også i dag foretas referanseintervju ved søknader om familieinnvandring. Det påpekes dog at intervjuene i dag i stor grad foretas ved utenriksstasjonene, slik at forslaget vil medføre en økning av intervjuer i Norge og en tilsvarende nedgang ved utenriksstasjonene.

I den grad det legges opp til at politiet skal avholde de aktuelle intervjuene, vil politiet måtte gjennomføre et betydelig flere antall intervjuer enn det som er situasjonen i dag. Dette vil være vanskelig med den ressursituasjonen politiet er i.

Det totale antall saker det vil måtte foretas intervju i etter § 66 fjerde ledd er usikkert. Vi antar at antall søknader er nogenlunde stabilt fra år til år, og UDI har oppgitt at det i fjor ble innvilget 6.850 søknader om gjenforening med ektefelle. Vi har imidlertid ikke fått opplyst hvor mange av ekteskapene som var inngått i utlandet, ut over at dette var tilfellet i de aller fleste av de søknadene som ble inngitt ved norsk utenriksstasjon (ca 4.000, se nedenfor). I de sakene hvor søknad ble inngitt i Norge, vil ekteskapene dels være inngått i utlandet, dels i Norge. De sistnevnte faller utenfor § 66 fjerde ledd.

En viktig konsekvens av § 66 fjerde ledd vil være at de intervjuene som i dag foretas ved norsk utenriksstasjon overføres til Norge - og da eventuelt politiet. I 2004 ble det behandlet ca 4.000 saker om familiegjenforening med ektefelle hvor søknad var blitt inngitt ved utenriksstasjon, men UDI har ikke kunnet opplyse hvor mange intervjuer som ble foretatt ved utenriksstasjonene i disse sakene. I de fleste av disse var for øvrig ekteskapet inngått i utlandet og bare et ubetydelig antall var inngitt av søkere fra visumfrie land - slik at de omfattes av intervjuplikten i § 66 fjerde ledd.

I dag avholdes det heller ikke intervju i alle saker hvor referansepersonen er i Norge. Et obligatorisk intervju som foreslått i § 66, vil dermed innebære en økning også ut over de intervjuene som overføres fra utenriksstasjonene. UDI ber riktignok politiet om å foreta intervju i en betydelig del av sakene, og i en rekke politidistrikter blir det alltid innkalt til muntlig intervju når UDI ber om det. I andre distrikter (bl a Oslo) foretas det imidlertid en konkret vurdering av om referansepersonen skal innkalles til muntlig intervju eller om undersøkelser skal foretas ved utsendelse av et skjema som referansepersonen skal fylle ut. UDI har påpekt at sistnevnte praksis ikke er tilfredsstillende, men i brev av 16.mars 2005 har Politidirektoratet svart at vi - på bakgrunn av ressursituasjonen i politiet - "ikke uten videre [kan] etterkomme anmodningen om at politiet skal foreta muntlige intervjuer med referansepersonen i alle familiegjenforeningssaker der utlendingsdirektoratet ber om dette". Det er samtidig understreket at "hver enkelt sak vil ... bli underlagt en adekvat behandling, og valg av metoder for innhenting av opplysninger vil stadig være under vurdering". Uavhengig av de foreslåtte lovendringene, vil det selvsagt være all grunn til å innkalle referansepersonen til intervju i de tilfellene det er mistanke om at det dreier seg om ekteskap etter tvang/press. Nevnte brev fra direktoratet til UDI viser likevel at politiet generelt må foreta harde prioriteringer mellom ulike oppgaver.

Det er stor usikkerhet knyttet til både totaltallet på antall referanseintervjuer det vil bli ved innføringen av § 66 fjerde ledd, antall intervjuer som blir "overført" fra utenriksstasjonene og hvilken økning en ordning med obligatorisk intervju vil innebære sett i forhold til at ikke alle referansepersoner som er i Norge intervjues i dag. Dette gjør at vi i denne omgang ikke finner det hensiktsmessig å forsøke å tallfeste den "nettoøkning" i politiets arbeidsbyrde den foreslåtte lovendringen vil innebære.

4 Tiltak mot arbeidsgivere som utnytter utenlandske arbeidstakere

Forslaget til § 37 annet ledd går ut på at utlendingsmyndighetene kan treffe "vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse for å utføre arbeid" hos en arbeidsgiver som "i forhold til sine utenlandske arbeidstakere grovt eller gjentatte ganger" har brutt regler gitt i eller i medhold av arbeidsmiljøloven eller utlendingsloven og som skal verne om arbeidstakeres lønns- eller arbeidsvilkår.

Politidirektoratet har forståelse for at det er behov for å kunne reagere administrativt overfor arbeidsgivere som ikke overholder de minstekrav til lønns- og arbeidsvilkår offentlige myndigheter har satt - og som vil ha vært en del av forutsetningen for innvilgelsen at tidligere søknader om oppholds- og arbeidstillatelse for å arbeide hos vedkommende arbeidsgiver.

Det synes som om utvalget ser for seg at en slik reaksjon i praksis vil være et alternativ til straffeforfølgning (side 200). Dette er imidlertid ikke undergitt noen særlig bred drøftelse, og bør kanskje utredes noe videre. Forholdet til EMK Tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 (P7-4) kan eventuelt skape problemer for en ønsket straffeforfølgning. Vi antyder i denne sammenheng at det er mulig forholdet til P7-4 blir mindre problematisk dersom bestemmelsen fokuserer på vern av den enkelte potensielle arbeidstaker (søker). Jo større preg den har av en ren sanksjonsregel rettet mot arbeidsgiver, desto nærmere er man et problem i forhold til P7-4.

Politimesteren i Oslo foreslår at også arbeidstakere som bruker arbeidskraft uten lovlig opphold/arbeidstillatelse bør kunne rammes. Det er vist til at det i slike tilfeller er stor sannsynlighet for at heller ikke lønns- og arbeidsvilkår er i overensstemmelse med norsk regelverk, men at det vil være vanskelig å få frem faktum om dette. Han mener det også bør vurderes om alvorlige eller gjentatte brudd på bestemmelser om lønns- og trekkoppgaver bør omfattes. Politidirektoratet er imidlertid skeptisk til en slik utvidelse, og det bør ikke gjennomføres før forholdet til P7-4 er utredet. Oslo politidistrikt viser til en uttalelse fra Riksadvokatens om at bruk av ulovlig arbeidskraft ofte er et ledd i økonomisk kriminalitet og at straffeforfølgning av dette skal prioriteres. Det vil være uheldig å innføre en sanksjonsregel som vil kunne innebære at utlendingsmyndighetenes reaksjon hindrer en ønsket straffeforfølgning.

Det er for øvrig noe uklart om det er meningen at det skal kunnet treffes et generelt vedtak rettet mot arbeidsgiver (og da eventuelt i prinsippet uavhengig av om det foreligger noen konkret søknad fra nye arbeidstakere), eller om reaksjonen kun skal gjennomføres i form av avslag på søknader fra potensielle arbeidstakere. Lovteksten kan tyde på det første, mens utvalgets uttalelser ellers (side 200) kan tyde på det siste. Vi antar at det uansett vil kunne by på utfordringer å ha oversikt over hvilke arbeidstakere som er "svartelistet", ikke minst når det gjelder juridiske personer som skifter navn.

Det kan for øvrig vurderes om saksforberedelsen - og eventuelt vedtakskompetansen - bør overlates til Arbeidstilsynet/Arbeidsdirektoratet.

4 Endringer som følge av kritikk fra ESA

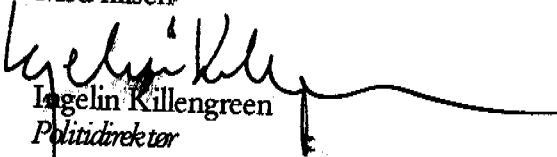
Politidirektoratet har ingen innvendinger mot at de foreslåtte endringene gjennomføres nå slik departementet foreslår. Vi peker for ordens skyld på at politimesteren i Telemark har visse innvendinger.

5 Oppsummering.

Politidirektoratet støtter innføringen av de tiltak som er foreslått gjennomført, og er i all hovedsak enig med utvalget i dets begrunnelser og presiseringer.

Direktoratet har imidlertid en klar oppfatning av at en innføring av en (mer eller mindre) rutinekontroll av referansepersoners vandel etter § 58 fjerde ledd og gjennomføring av referanseintervjuer i tilnærmet alle saker der en søknad om familieinnvandring er basert på ekteskap inngått i utlandet, vil medføre en betydelig økning i politiets arbeid med denne type søknader. Tiltakene vil derfor måtte ledsages av nødvendige ressurser.

Med hilsen



Ingebjørg Killengreen
Politidirektør

Saksbehandler:
Guri Lenth
Tlf: 23364147

Kopi
Justisdepartementet, PIA
Politimestrene
Særorgansjefene