



DET KONGELIGE  
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

KOMM. OG REG. DEP

08 APR 2005

04/3411-51

Ark. 531.1

Avd. INN/PR/IKAR

Kommunal- og regionaldepartementet  
Pb 8112 Dep  
0032 OSLO

Deres ref  
04/3411-3

Vår ref  
200500024

Dato 08.04.05

### Høring - NOU 2004:20 Ny utlendingslov

Barne- og familiedepartementet viser til brev av 23. desember 2005 og samtale 16. mars 2005 med Kenneth Baklund om fristutsettelse til 8. april 2005.

Innledningsvis har departementet under punkt 1 kommentert omtalen av tvangsekteskap i kap. 6.9.2.6 og argumentert for at tvangsekteskap bør håndteres som kjønnsrelatert forfølgelse. Under punkt 2 og 3 har departementet kommentert forslagene med frist 1. april 2005.

#### 1. Kjønnsperspektiv på tvangsekteskap

I kap. 6.9.2.6 sier man at "Fordi både kvinner og menn kan være ofre for tvangsekteskap, er det ikke uten videre slik at denne formen for overgrep kan regnes som kjønnsrelatert forfølgelse. Vi mener at konsekvensene av tvangsekteskap er forskjellige for den kvinnelige og mannlige part, og at kvinners liv og autonomi blir dypere berørt enn menns.. Kvinners og menns posisjon og roller i ekteskap og familie divergerer etter kjønn. Der det er tale om tvangsekteskap er det rimelig å anta at kjønnsrollemønstrene og kjønnshierarkiet vil være særlig markant. Dersom en ung herboende mann mot sin vilje er giftet bort til en ung kvinne fra foreldrenes hjemland, vil handlingsfriheten til kvinnen som er kommet til Norge gjennom familiegjenforening/familieetablering være underlagt ektemannen og hans familie. De setter rammene for hennes bevegelsesfrihet. Dette forsterkes av at hun er helt ukjent med det norske samfunnet. Hun vil neppe ha en jobb eller studier å gå til. Hennes hverdag vil være helt og holdent formet av familiesituasjonen, forholdet til ektemannen og øvrige familiemedlemmer. (Hvorvidt ekteskapet er inngått med tvang eller frivillig fra hennes side, er i denne sammenheng av mindre betydning). Mannen vil derimot kunne begrense konsekvensene av det uønskede ekteskapet. Han har på en helt annen måte frihet til å velge å holde seg borte fra hjemmet. Dersom han innleder eller fortsetter eventuelle utenomekteskapelige relasjoner med for eksempel norske kvinner,

Postadresse  
Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

Kontoradresse  
Akersgt. 59

Telefon  
22 24 90 90  
Org no.  
972 417 793

Plan- og  
administrasjonsavdelingen  
Telefaks  
22 24 95 15

Saksbehandler  
Line Berger Husem  
22 242246

vil sannsynligheten være stor for at familien vil se gjennom fingrene med det. En ung herboende jente som tvangsgiftes med en mann fra foreldrenes hjemland, kan ikke påregne støtte fra egen familie. Kjønnsskjevheten forsterkes gjennom at skilsmisse har betydelig mer uheldige konsekvenser for en kvinne enn for en mann, ettersom en kvinne anses avhengig av en manns forsørgelse og hennes status og verdi avhenger i stor grad av at hun er urørt og ikke tidligere gift.

Dette er forhold internt i familiene som det er vanskelig å regulere for norske myndigheter. Vi har imidlertid mulighet til å komme i kontakt med unge kvinner som kommer til Norge gjennom familiegjennforening og – etablering, dersom vi gjør **introduksjonskurset obligatorisk** for alle nyankomne, uavhengig av grunnlaget for oppholdstillatelsen. Gjennom deltagelse på introduksjonskurs vil kvinnene få kunnskap om det samfunnet som omgir dem, egne muligheter og rettigheter. Dette vil kunne bidra til å styrke deres autonomi og kontroll over eget liv. Kvinnene vil kunne få kjennskap til hjelpeapparatet, dersom de trenger/ønsker hjelp til å komme ut av en vanskelig familiesituasjon, og de vil få anledning til å bli kjent med andre unge mennesker i lignende situasjon som dem selv. Alt dette vil kunne bidra til å styrke deres handlingsfrihet, og lette integreringen av dem selv og deres eventuelle barn i det norske samfunnet.

## **2. Forslag i NOU'en som kan være aktuelt å prioritere for gjennomføring i gjeldende regelverk - omtalt i punkt 3.1. i høringsbrevet**

Barne- og familiedepartementet har følgende merknader til tiltak foreslått i punkt 3.1.

- **Forslag til tiltak som skal beskytte utenlandske kvinner mot voldelige menn i Norge i ekteskapssammenheng og visumsammenheng, jf. lovutkastet §§ 9 tredje ledd og 58 fjerde ledd og bestemmelsene om vandelskontroll i §§ 95 og 96.**

Barne- og familiedepartementet mener det er positivt med tiltak som skal beskytte utenlandske kvinner mot voldelige menn i ekteskapssammenheng og visumsammenheng. I henhold til lovutkastet §§ 9 tredje ledd og 58 fjerde ledd og merknadene til disse, vil avslag bare gis dersom det er fare for vold eller annen alvorlig mishandling, og det må anses støtende å innvilge visum. Kvinnene vil i slike tilfelle gjennomgående være i en særlig sårbar situasjon, ofte uten annet nettverk i Norge og i et avhengighetsforhold til overgriperen.

Barne- og familiedepartementet ser at det vil være rettssikkerhetshensyn som må ivaretas i forhold til referansepersonen i Norge, men understreker at det må legges vesentlig vekt på hensynet til å beskytte søkeren mot mishandling i de situasjonene som skisseres i forslaget. På samme måte er Barne- og familiedepartementet enig i utvalgets syn på søkerens adgang til personlige opplysninger om referansepersonen, slik at personvernens hensyn må vike i forhold til søkerens interesse i å få kunnskap om de

forhold som eventuelt leder til at opphold nektes. Departementet antar også at dette vil være nødvendig for å begrunne avslaget.

Etter det departementet kan se drøftes ikke problemstillinger i forhold til en situasjon hvor søkeren og referansepersonen i Norge har eller venter felles barn, i tilknytning til disse bestemmelsene. Det kan synes uklart om en slik situasjon vil reguleres av andre bestemmelser, eller om forslagene er ment å få anvendelse også i disse tilfellene. I sistnevnte tilfelle er det uklart hvordan en slik situasjon vil virke inn på vurderingen. Departementet tar forbehold om spørsmål som kan reise seg i forhold til foreldreansvar m.v. i en slik situasjon.

- **Forslag til tiltak som skal beskytte mot at noen presses til å inngå ekteskap mot sin vilje, jf. lovutkastet § 62 annet ledd og § 66 fjerde og femte ledd**

Innledningsvis vil Barne- og familiedepartementet gi sin støtte til utlendingslovutvalget i at hensynet til å oppnå målsettingen om å motvirke tvangsekteskap og ekteskap inngått etter alvorlig press, må veies mot hensynet til at de tiltak man velger ikke må ramme muligheten til å etablere et samliv i Norge med grunnlag i frivillig etablerte ekteskap – også slike som er inngått innen en tradisjonell ramme.

Utvalget foreslår i lovutkastet § 62 annet ledd at oppholdstillatelse på bakgrunn av familieinnvandring kan nektes dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse eller dersom det er grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Tanken bak første avslagsgrunn er å gjøre det klart at også en unnlattelse av å gi aktiv støtte til søknaden, skal kunne gi grunnlag for å avslå den. Det uttales at dette trolig ikke er mer enn hva som uansett ville følge ut fra en naturlig tolkning, men utvalget har funnet det hensiktsmessig å tydeliggjøre forholdet i loven. Det blir bemerket at bestemmelsen i prinsippet kan ha anvendelse også i sammenhenger som gjelder annet enn mistanke om ekteskapspress. Barne- og familiedepartementet støtter at dette avslagsgrunnlaget blir tydeliggjort i loven.

Det andre avslagsgrunnlaget gjelder adgangen til å nekte opphold dersom det er grunn til å anta at et ekteskap er inngått mot en av partenes vilje. Etter utvalgets oppfatning er det en klar mangel ved gjeldende lovverk at det ikke eksisterer en uttrykkelig hjemmel for å avslå en søknad om opphold dersom det foreligger grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot den ene partens vilje. Det blir vist til at Barne- og familiedepartementet har fremholdt at ekteskap inngått ved tvang er i strid med "ordre public", og derved ikke gir noen rett til familieinnvandring. Etter utvalgets vurdering gir ikke dette en tilstrekkelig tydeliggjøring av situasjonen. Det viser til at man ofte står overfor en svært vanskelig situasjon vurderingsmessig og bevismessig i forhold til å fastslå om et ekteskap er inngått ved tvang i form av rettstridig atferd. Utvalget anser at det kan være uheldig dersom vurderingen i utlendingsrettslig sammenheng skal være strengt bundet til de samme vurderingsnormer og beviskrav som kreves for å kjenne et ekteskap ugyldig etter ekteskapsloven. Etter utvalgets vurdering vil en slik bestemmelse ha en

selvstendig signalmessig verdi. I kommentaren til lovutkastet understreker imidlertid utvalget at det må foretas en helhetsvurdering av situasjonen på vedtakstidspunktet.

Etter Barne- og familiedepartementet vurdering er det positivt å tydeliggjøre at tvangsekteskap ikke skal danne grunnlag for opphold i Norge. Det kreves en mindre grad av press for at denne bestemmelsen skal komme til anvendelse, enn det som kreves for at et ekteskap skal kunne kjennes ugyldig etter ekteskapsloven § 16 tredje ledd – hvor det er krav om rettstridig adferd. Når det gjelder hvilke bevis som skal kreves er det ifølge lovutkastet tilstrekkelig at utlendingsmyndighetene finner grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Her kan følgelig referansepersonen si at ekteskapet var inngått frivillig, men så finner utlendingsmyndighetene at omstendighetene rundt ekteskapet gir grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Etter departementets vurdering må utlendingsmyndighetene anvende bestemmelsen med stor varsomhet. Det å bli utsatt for tvangsekteskap vil være en stor påkjenning for den det gjelder. I flere tilfeller har den som har vært utsatt for tvangen valget mellom å godta ekteskapet eller å bli utstøtt av familien. Konsekvensen av å bryte ut kan være represalier i form av trusler, vold og utestenging fra familie og venner. Hvis den som har brutt ut må holdes skjult (nytt bosted, sperret adresse mv.) vil dette innebære at vedkommende også må bryte med hele sitt nettverk, som venner, skole, arbeidssted mv. Utlendingsmyndighetene bør derfor være varsomme med å benytte bestemmelsen uten at dette er i samsvar med referansepersonens ønske. På denne bakgrunn, og av rettssikkerhetshensyn, bør ~~beviskravet skjerpes/tydeliggjøres, slik at det i hvert fall kreves en~~ sannsynlighetsovervekt. Det vil være i samsvar med det som er det alminnelige kravet i sivilprosessen. Som en følge av dette bør lovteksten endres slik at dette kommer tydelig frem. I de tilfeller bestemmelsen blir benyttet er det svært viktig at utlendingsmyndighetene har gode rutiner for å ivareta referansepersonen, som kan være i fare på bakgrunn av avslaget.

I lovutkastet § 66 fjerde og femte ledd foreslår utvalget at søkeren som hovedregel ikke kan innvilges oppholdstillatelse før referansepersonen har returnert til Norge og har vært til intervju hos utlendingsmyndighetene. I enkelte tilfeller er situasjonen den at referansepersonen bringes til opprinnelseslandet uten noe klart forhåndssignal om at familien har planlagt at vedkommende skal gifte seg. Samtidig kan referansepersonen risikere å bli holdt tilbake i opprinnelseslandet inntil ektefellen er innvilget opphold, og partene kan returnere sammen. Lovforslaget tar sikte på å motvirke denne situasjonen.

Barne- og familiedepartementet støtter forslaget. I likhet med utvalget er departementet av den oppfatning at referansepersonen, etter at vedkommende er tilbake i Norge, vil ha helt andre muligheter til for å stå frem med opplysninger om eventuell tvang og signalisere at han eller hun ikke ønsker søknaden innvilget. Det er imidlertid viktig at utlendingsmyndighetene som nekter søkeren oppholdstillatelse tar høyde for at referansepersonen som har gitt til kjenne at ekteskapsinngåelse skjedde under tvang, kan bli påført trusler og i verste fall overgrep fra egen familie og svigerfamilie. Det er

derfor viktig at kontakt med hjelpeapparatet for ev. trygt oppholdssted og annen hjelp blir formidlet på en god måte. Det er viktig med opplæring og gode rutiner for å håndtere slike tilfeller.

Barne- og familiedepartementet støtter også forslaget om at referansepersonen kan anmode om at intervjuet med utlendingsmyndighetene gjennomføres allerede i forkant av ekteskapsinngåelsen og på den måten får avklart frivilligheten før ekteskapsinngåelsen.

Departementet ser at lovforslaget medfører midlertidig splittelse av en nyetablert familie i perioden fra referansepersonen ankommer Norge og frem til søknaden er ferdigbehandlet. For å unngå lang atskillelse er det viktig at det tilstrebes at saksbehandlingstiden gjøres så kort som mulig. Videre bør det gjøres kjent at det er mulig å gjennomføre intervju i forkant av ekteskapsinngåelsen.

Av forslagene følger et stort informasjonsbehov overfor aktuelle grupper og på tvers av generasjoner. Innformasjon bør finnes ved utenriksstasjonene og orienteres om i de fora dette er hensiktsmessig.

- **Forslag til en sanksjonsregel mot arbeidsgivere som grovt eller gjentatte ganger bryter regelverket, jf. lovutkastet § 37 annet ledd**

Barne- og familiedepartementet har ingen merknader.

### **3. Bestemmelser/ formuleringer som er foreslått opphevet – jf. punkt 3.2. i høringsbrevet**

Med grunnlag i kritikk fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har Utlendingslovutvalget foreslått at enkelte bestemmelser/formuleringer i gjeldende utlendingslov kapittel 8 som gjelder bortvisning og utvisning av utlendinger som omfattes av EØS- avtalen og EFTA-konvensjonen, ikke bør videreføres. Det uttales at Norge uansett må forholde seg til de EØS- rettslige forpliktelsene slik at virkningene av endringsforslagene i første rekke ligger på det signalmessige plan, og hindrer et inntrykk av at utlendingsloven er i uoverensstemmelse med Norges forpliktelser på EØS- feltet. Barne- og familiedepartementet støtter forslag til endringer. Selv om endringene har liten eller ingen faktisk betydning på bortvisnings- og utvisningsfeltet, er det viktig at norsk lovgivning er i overensstemmelse med våre forpliktelser på EØS- feltet. Av informasjons- og rettssikkerhetshensyn er det viktig at utlendingsloven gir uttrykk for hva som er gjeldende rett.

Med hilsen

  
Lars Audun Grarhy (e.f.)



Line Berger Husem