



# Innst. O. nr. 24

(2005-2006)

## Innstilling til Odelstinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Ot.prp. nr. 19 (2005-2006), jf. Ot.prp. nr. 109 (2004-2005)

### **Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i utlendingsloven (beskyttelse mot tvangsekteskap og mishandling i ekteskap og vern av utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår mv.)**

Til Odelstinget

#### 1. INNLEDNING

##### 1.1 Sammendrag

Regjeringen Bondevik II fremmet 19. august 2005 odelstingsproposisjon om lov om endringer i utlendingsloven (beskyttelse mot tvangsekteskap og mishandling i ekteskap og vern av utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår mv.), jf. Ot.prp. nr. 109 (2004-2005).

Ot.prp. nr. 109 (2004-2005) ble ikke behandlet av forrige storting. I henhold til Stortingets forretningsorden § 33 må odelstingsproposisjoner som ikke er ferdigbehandlet av Odelstinget og Lagtinget i den valgperiode de er overbrakt i, framsettes på ny for å bli tatt under behandling. Kommunal- og regionaldepartementet har derfor på ny lagt fram forslag om lov om endringer i utlendingsloven (beskyttelse mot tvangsekteskap og mishandling i ekteskap og vern av utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår mv.). Forslaget er i samsvar med forslag i Ot.prp. nr. 109 (2004-2005).

Ved høringsbrev av 23. desember 2004 sendte departementet på høring NOU 2004:20 Ny utlendingslov. I høringsbrevet ble det redegjort for at kommunal- og regionalministeren ønsket å skille ut enkelte av de foreslåtte tiltakene i NOUen for en prioritert oppfølging. Disse forslagene er fulgt opp gjennom departementets lovforslag i proposisjonen. Høringsfristen for de aktuelle forslagene var 1. april

2005. Departementet varslet i høringsbrevet at man med grunnlag i høringsuttalelsene ville vurdere om de angitte tiltakene burde gjennomføres allerede i gjeldende utlendingslov eller utlendingsforskrift.

#### 2. SVAR PÅ ANMODNING FRA KOMMUNALKOMITEEN I INNST. O. NR. 103 (2003-2004) OM HEVING AV STRAFFERAMME VED BRUK AV ULOVLIG ARBEIDSKRAFT

##### 2.1 Sammendrag

I Ot.prp. nr. 77 (2003-2004) omtales bl.a. muligheten for å tilføye en ny bestemmelse i utlendingsloven § 47 om plikt for Utlendingsdirektoratet til å anmelde forhold som gjelder bruk av arbeidstakere uten arbeidstillatelse o.l. En slik endring ble vedtatt av Stortinget, jf. Innst. O. nr. 103 (2003-2004) og Lagtingets vedtak av 17. juni 2004, og trådte i kraft 1. oktober 2004. I Innst. O. nr. 103 (2003-2004) uttalte kommunalkomiteens flertall følgende:

"Flertallet ber om at departementet i løpet av høsten også legger fram en vurdering av å skjerpe de aktuelle straffebestemmelsene gjennom å heve strafferammen."

I proposisjonen refereres det fra brev av 22. desember 2004 til Stortinget hvor kommunal- og regionalminister Erna Solberg viser til at departementet har forelagt saken for Riksadvokaten.

Statsråden konkluderer med at hun slutter seg til Riksadvokatens oppfatning om at dagens strafferamme i utlendingsloven § 47 er tilstrekkelig.

Kommunal- og regionaldepartementet har gjennom proposisjonen orientert Stortinget om ovennevnte også på vanlig konstitusjonell måte.

### 3. TILTAK FOR Å BESKYTTE SØKEREN MOT MISHANDLING ELLER GROV UTNYTTELSE FRA REFERANSEPERSON I SAK OM FAMILIEETABLERING

#### 3.1 Sammendrag

##### 3.1.1 *Adgangen til å nekte opphold ved fare for mishandling eller grov utnyttelse*

Departementet anser som utgangspunkt at det ikke bør være myndighetenes oppgave å innta en formyndersrolle i forhold til samlivsetableringer. Det oppstår imidlertid en vanskelig moralsk situasjon når det fremstår som sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli utsatt for overgrep av en referanseperson i Norge som utnytter den maktposisjon vedkommende har i kraft av de innvandringsregulerende bestemmelsene i utlendingsloven. Departementet er på denne bakgrunn enig med utvalget og flertallet av høringsinstansene i at det bør innføres en adgang til å avslå en søknad om familieetablering for å beskytte søkeren mot overgrep, jf. forslaget til nytt § 9 annet ledd.

I en bestemt type tilfeller mener departementet dessuten at det er grunn til å gi bestemmelsen anvendelse også for familiegjengenforening. Dette gjelder i de tilfeller hvor et særkullsbarn søker familiegjengenforening med en forelder som allerede har fått opphold i Norge i kraft av bestemmelsene om familieetablering.

Departementet understreker at konsekvensen av at man avslår en søknad med grunnlag i en slik bestemmelse som departementet foreslår, ikke uten videre er at partene forhindres fra å etablere et samliv. I mange tilfeller vil det være fullt mulig for partene å etablere et samliv i søkerens hjemland. Videre er det ikke slik at et avslag innebærer noe varig hinder for å utøve samliv i Norge. Dersom partene benytter den eventuelle muligheten til å etablere et samliv i søkerens hjemland slik at en senere søknad om opphold i Norge gjelder familiegjengenforening og ikke familieetablering, vil ikke den foreslåtte bestemmelsen få anvendelse. I proposisjonen redegjøres det for sondringen mellom familieetablering og familiegjengenforening.

Vurderingstemaet i § 9 annet ledd er om hvorvidt "det er sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet". Innholdet i dette drøftes nærmere i proposisjonen.

Departementet er ut fra rettssikkerhetshensyn enig med flertallet av høringsinstansene i at det må være krav om sannsynlighetsovervekt for at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli utsatt for mishandling eller grov utnyttelse for at tillatelse skal kunne nektes.

Ved vurderingen av om bestemmelsen skal anvendes i en sak hvor kriteriene er oppfylt, må det

foretas en helhetsvurdering hvor blant annet følgende momenter kan være relevante:

- alvoret ved de vandelsopplysninger mv. som er knyttet til referansepersonen
- forholdet mellom partene - varighet og omfang mv.
- partenes mulighet for å utøve samliv i søkerens hjemland
- betydningen av et avslag for søkerens situasjon i hjemlandet.

##### 3.1.2 *Utlendingsmyndighetenes tilgang til opplysninger om referansepersonen i sak om familieetablering*

Departementet mener det er en forutsetning for at den foreslåtte bestemmelsen skal virke effektivt, at utlendingsmyndighetene får tilgang til vandelsopplysninger om referansepersonen, jf. forslaget til ny § 44 a.

Departementet ser at rutinemessig vandelskontroll kan være betenkelig ut fra hensynet til referansepersonens personvern. Departementet finner imidlertid at hensynet til søkerens interesse i å bli beskyttet mot overgrep må veie tungt.

Samtidig mener departementet i likhet med utvalget 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.

Det er bare i saker om familieetablering (og i tilfeller hvor et særkullsbarn søker familiegjengenforening med en forelder som er innvilget familieetablering) at det er aktuelt å foreta vandelskontroll. Departementet går videre inn for at forvaltningen ikke pålegges noen plikt til å undersøke referansepersonensandel i alle saker. Den nærmere regulering av dette spørsmål bør skje i forskrift eller i retningslinjer.

Departementet er enig med utvalget i at politiets adgang til å foreta vandelskontroll bør tydeliggjøres gjennom en egen bestemmelse i loven.

Departementet viser til at man gjennom dette forslaget til regulering vil oppnå at det kun er politiet som forvaltningsmyndighet som får innsyn i vandelsopplysninger som ikke er direkte relevante for saksvurderingen.

Utlendingsmyndighetene kan også få tilgang til personopplysninger om referansepersonen på annen måte enn ved å motta opplysninger fra politiets registre. Dersom referansepersonen tidligere har vært referanseperson i en utlendingssak vil det kunne fremgå relevante opplysninger av utlendingsmyndighetenes eget saksmateriale.

Utlendingsmyndighetene har ikke i dag noe register over referansepersoner, men med bakgrunn i de regler som nå foreslås etablert, vil dette være hen-

siktsmessig. Departementet vil vurdere behovet for å tydeliggjøre adgangen til å registrere nødvendige opplysninger i forbindelse med arbeidet med ny utlendingslov, hvor en mer omfattende revisjon av bestemmelsene om utlendingsmyndighetenes behandling av personopplysninger er ett av temaene.

### **3.1.3 Søkerens adgang til personlige opplysninger om referansepersonen**

I saker hvor tillatelse nektes, slutter departementet seg til utvalgets syn på at begrunnelsen for avslaget bør fremgå av vedtaket og at søkeren også for øvrig bør ha slik innsynsrett som følger av forvaltningsloven. Dette gjelder også i forhold til personsensitive opplysninger som referansepersonen selv bestrider og som ikke er fastslått gjennom for eksempel en ilagt straffereaksjon dersom slike opplysninger har vært relevante i saken. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at hensynet til søkerens interesse i å få kunnskap om de forhold som leder til at opphold nektes, må gå foran de personvern hensyn som gjelder i forhold til referansepersonen.

Heller ikke hensynet til tredjeperson kan anses som et tilstrekkelig tungtveiende argument for at ikke de alminnelige reglene i forvaltningsloven bør gjelde. Departementet viser for øvrig til bestemmelsen i forvaltningsloven § 19 annet ledd.

Departementet mener at det som hovedregel bare bør opplyses om formelt ilagte reaksjoner, som straff, besøksforbud mv. i de tilfeller hvor tillatelse gis. Det kan imidlertid ikke helt utelukkes at det bør kunne opplyses om andre forhold enn formelt ilagte reaksjoner. Dersom det foreligger konkrete opplysninger som kan indikere at referansepersonen er involvert i menneskehandel, hallikvirksomhet eller liknende, eller dersom det foreligger konkrete opplysninger som er av betydning for å bedømme situasjonen for søkerens medfølgende barn, må det være adgang til å varsle søkeren.

Departementet anser imidlertid at de spørsmål som her er drøftet bør reguleres nærmere i forskrift i medhold av forvaltningsloven § 19 tredje ledd.

Når det gjelder andre opplysninger om referansepersonen enn dem som gjelder vandel, mener departementet at opplysninger som er innhentet om referansepersonens tidligere ekteskapsbakgrunn bør kunne gis til søkeren der hvor dette er relevant. I hvilken grad slike og eventuelt andre opplysninger skal kunne viderefremmes til søkeren, bør imidlertid overlates til nærmere regulering i forskrift.

Departementet vil for øvrig understreke at referansepersonen alltid må opplyses om hvilke opplysninger som blir viderefremmet til søkeren.

### **3.1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Med bakgrunn i at den foreslåtte bestemmelsen om adgang til å nekte arbeids- og oppholdstillatelse ved frykt for overgrep mot søkeren eller dennes særkullsbarn er helt ny, er det vanskelig å anslå hvor mange saker det vil bli aktuelt å saksbehandle under bestemmelsen.

En realistisk vurdering synes likevel å være at man i norsk praksis kan forvente at den foreslåtte bestemmelsen vil få anvendelse i mellom 10-20 saker pr. år, og at bestemmelsen i tillegg blir vurdert i forhold til et tilsvarende antall saker uten at tillatelse blir avslått.

En del av de sakene det her er tale om vil trolig bli svært ressurskrevende å vurdere, og det synes rimelig å beregne at saksbehandlingen vil kreve et fullt årsverk både i UDI og i UNE. Merbehovet forutsettes dekket innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Det synes rimelig å anslå at ordningen med vandelskontroll vil kreve en ressursbruk hos politiet tilsvarende om lag ett ekstra årsverk. Dette merbehovet forutsettes dekket innenfor gjeldende budsjetttrammer.

### **3.2 Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Tore Hagebakken, Saera Khan, Inger Løite og Arild Stokkan-Grande, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti, Åsa Elvik, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Venstre, Vera Lysklætt, vil understreke at det skal være frivillig å inngå ekteskap. Muligheten til selv å velge den man vil gifte seg med er en grunnleggende menneskerettighet, jf. FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter art. 16. Komiteen har som utgangspunkt at det er en berikelse for samfunnet og enkeltpersoner at det inngås ekteskap også på tvers av landegrensene. Det bør ikke være myndighetenes oppgave å innta en formynderrolle i forhold til samlivsetableringer. Et moralsk dilemma oppstår likevel i tilfeller der det fremstår som overveiende sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil kunne bli utsatt for overgrep av en referanseperson i Norge. Komiteen slutter seg derfor til forslaget om å innføre en adgang til å avslå en søknad om familieetablering når det fremstår som overveiende sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli utsatt for overgrep av en referanseperson i Norge.

Komiteen mener at retten til familiegjenforening berører en mer tungtveiende interesse enn retten til familieetablering, og det ville derfor være et mer inngrepende tiltak om bestemmelsen også skulle gjelde for saker om familiegjenforening. Tilfeller hvor partene har felles barn (uten at de har "levd i husstandsfellesskap av en viss varighet"), skal regnes som familiegjenforening og ikke som familieetablering. I en bestemt type tilfeller er komiteen likevel enig med departementet i at det er grunn til å gi bestemmelsen anvendelse også for familiegjenforening. Dette gjelder i de tilfeller hvor et særkullsbarn søker familiegjenforening med en forelder som allerede har fått opphold i Norge i kraft av bestemmelsene om familieetablering. For øvrig bør en i denne typen saker vurdere hva som vil være til barnets beste, jf. våre forpliktelser iht. Barnekonvensjonen.

Komiteen er kjent med at utlendingsmyndighetene kan innvilge søknader om opphold selv om det er begrunnet tvil om hvorvidt søkeren vil kunne bli utsatt for overgrep i Norge. Komiteen viser i den forbindelse til at barneverntjenesteloven § 6-4 regulerer offentlige myndigheters plikt til å sende bekymringsmelding til barnevernet og til at denne plikten konkretiseres i rundskriv Q-24 fra Barne- og familiedepartementet. I brev til komiteen fra arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen av 5. desember 2005 sier statsråden at han vil forsikre seg om at UDI har rutine for å sende bekymringsmelding til barnevernet i saker hvor det er grunnlag for det, og komiteen har merket seg dette.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at adgangen til å avslå søknad som hovedregel bare skal gjelde i tilfeller der straffereaksjon eller annen formell reaksjon, som besøksforbud, er ilagt. Videre er flertallet enig med departementet i at ut fra rettssikkerhetshensyn må det være sannsynlighetsovervekt for at søkeren eller dennes særkullsbarn vil kunne bli utsatt for mishandling eller grov utnyttelse for at tillatelse skal kunne nektes.

Flertallet presiserer at forslaget om adgang til å avslå søknader om familieetablering og visum utelukkende har sin bakgrunn i beskyttelsesbehovet til søkeren og dennes særkullsbarn. Innvandringspolitiske hensyn skal ikke tillegges vekt i avgjørelsene.

Rutinemessig vandelskontroll kan være betenkelig ut fra hensynet til referansepersonens personvern. Flertallet mener imidlertid, i likhet med departementet, at hensynet til søkerens interesse i å bli beskyttet mot overgrep må veie tungt. Det er bare i saker om familieetablering (og i tilfeller hvor særkullsbarn søker familiegjenforening med en forelder som

er innvilget familieetablering) at det er aktuelt å foreta vandelskontroll. Flertallet viser dessuten til at man gjennom forslaget til regulering vil oppnå at det kun er politiet som forvaltningsmyndighet som får innsyn i vandelsopplysninger som ikke er direkte relevante for saksvurderingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at rutinemessig vandelskontroll er nødvendig for søkere fra land der tvangsekteskap er utbredt.

Komiteen imøteser en vurdering fra departementet om behovet for å tydeliggjøre adgangen til å registrere nødvendige opplysninger i forbindelse med arbeidet med ny utlendingslov.

Komiteen er enig i at i saker der tillatelse nektes, bør begrunnelsen for avslaget fremgå av vedtaket, og at søkeren dermed har slik innsynsrett som følger av forvaltningsloven.

Videre mener komiteen at også i saker der søknaden innvilges fordi det ikke foreligger sannsynlighetsovervekt for at mishandling eller grov utnyttelse vil kunne skje, bør utlendingsmyndighetene kunne videreformidle personlige opplysninger om referansepersonen til søkeren. Dette av hensyn til søkeren og dennes barn.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at opplysningene bare bør kunne videreformidles dersom de gir grunnlag for å tro at referansepersonen kan utgjøre en trussel mot søkeren eller dennes barn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at hensynet til barn og ektefelle står i en særstilling. Alle innsamlede opplysninger om referansepersonen må kunne videreformidles så lenge referansepersonen opplyses om dette ved innlevering om søknad om familiegjenforening/familieetablering.

Komiteen mener det må stilles strenge krav til etterretteligheten av opplysningene som videreformidles om referansepersonensandel. Komiteen mener at det som hovedregel bare bør opplyses om formelt ilagte reaksjoner, som straff, besøksforbud mv. i de tilfeller hvor tillatelse gis. Det kan imidlertid ikke helt utelukkes at det bør kunne opplyses om andre forhold enn formelt ilagte reaksjoner. Dersom det foreligger konkrete opplysninger som kan indikere at referansepersonen er involvert i menneskehandel, hallikvirksomhet eller liknende, eller dersom det foreligger konkrete opplysninger som er av betyd-

ning for å bedømme situasjonen for søkerens medfølgende barn, må det være adgang til å varsle søkeren. Komiteen er enig i at dette bør reguleres nærmere i forskrift i medhold av forvaltningsloven § 19 tredje ledd.

Komiteen vil samtidig understreke at i de tilfeller hvor en part i et forhold blir mishandlet, fysisk eller psykisk, må denne personens rett til opphold på eget grunnlag oppfylles, selv om det ikke har gått tre år fra opphold ble innvilget. Ved å utvise den part som blir utsatt for mishandling, straffer man feil part og sender klare signaler om at mishandler beskyttes, mens den mishandlede ved å melde fra om mishandling utsettes for en endret livssituasjon med alvorlige konsekvenser utover den faktiske mishandlingen.

#### **4. TILTAK FOR Å BESKYTTE SØKEREN MOT MISHANDLING ELLER GROV UTNYTTELSE I SAK OM VISUM**

##### **4.1 Sammendrag**

Det forekommer i visumsammenheng at søkeren blir offer for kynisk utnyttelse. Erfaring indikerer at enkelte menn driver en "bruk og kast-utnyttelse" av kvinner ved at de stadig inviterer nye kvinner på tre måneders besøksopphold uten å ha reelle planer om å etablere et mer varig forhold.

Departementet er enig med utvalget og flertallet av høringsinstansene i at det bør innføres en særskilt hjemmel for å avslå søknad om visum for å beskytte søkeren mot mishandling eller grov utnyttelse, jf. forslaget til ny § 25 a. De samme hensyn og avveininger gjelder i utgangspunktet i forhold til visumtilfellene som for familieetablering. I utgangspunktet er det imidlertid et langt mindre inngripende tiltak å nekte visum enn å nekte opphold til en ektefelle.

At visum til Norge nektes vil heller ikke være til hinder for at partene normalt kan treffes, jf. at referansepersonen vil kunne besøke søkeren i dennes hjemland. Dersom dette gjøres og det etter hvert kan dokumenteres et mer seriøst forhold mellom partene, vil det kunne være grunnlag for en endret vurdering av visumspørsmålet.

Departementet er videre enig med utvalget i at vandelskontroll bare bør foretas dersom det er forhold som gir utlendingsmyndighetene grunn til å tro at det er en risiko for mishandling eller alvorlig utnyttelse som kan tilsi at visum bør nektes. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at det kan innhentes en uttalelse fra politiet på tilsvarende måte som i saker om familieetablering dersom det foreligger "særlig grunn" til det, jf. forslaget til ny § 44 b. Hva som utgjør en "særlig grunn" må overlates til utlendingsmyndighetenes skjønn. Departementet forutsetter at adgangen til å innhente en uttalelse om

vandel anvendes i svært begrenset utstrekning i visumsammenheng.

Når det gjelder søkerens adgang til personlige opplysninger om referansepersonen, vises det til kapittelet foran om familieetableringstilfellene. Departementet mener at de samme hensynene gjør seg gjeldende i visumsaker, og foreslår at disse sakene reguleres likt.

Det kan være nærliggende å konkludere med at arbeidet med vandelskontroll i saker om familieetablering og saker om visum samlet sett, vil representere ca. ett årsverk i politiet. Det legges til grunn at merbehovet dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Det synes ikke rimelig å anta at bestemmelsen vil medføre noe økt ressursbehov verken i UDI eller i UNE.

##### **4.2 Komiteens merknader**

Komiteen slutter seg til at de samme hensyn og avveininger bør gjelde i forhold til visumtilfellene som for familieetablering. Komiteen støtter en bestemmelse om at det kan innhentes en uttalelse fra politiet på tilsvarende måte som i saker om familieetablering dersom det foreligger "særlig grunn" til det, jf. forslaget til ny § 44 b, samt at søkeren bør få adgang til personlige opplysninger om referansepersonen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til merknader under kapitlene 3 og 5.

#### **5. TILTAK FOR Å MOTVIRKE TVANGSEKTESKAP**

##### **5.1 Sammendrag**

###### **5.1.1 Innledning**

En rekke nasjonalitetsgrupper som i dag er representert i Norge har en tradisjon for arrangerte ekteskap.

Et ekteskap som er inngått etter tvang er i utgangspunktet vesensforskjellig fra et frivillig arrangert ekteskap. Det er ikke alltid lett å trekke grensen mellom mindre alvorlige grader av press og overtalelse fra foreldre og utilbørlig press som kan utgjøre tvang. Utlendingslovutvalget (utvalget) har i sin innstilling gitt en beskrivelse av problematikken knyttet til ekteskapspress.

Det har i de senere år blitt foretatt flere endringer i lovverket for å tydeliggjøre at tvangsekteskap er ulovlig og for å bekjempe denne praksisen.

De forslagene som departementet sendte ut på høring var:

- et forslag om en intervjuordning som skal motvirke tvangsekteskap,
- et forslag om at oppholdstillatelsen skal kunne avslås dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse, og
- et forslag om at oppholdstillatelse skal kunne avslås dersom det er grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Alle forslagene er en oppfølging av utvalgets anbefalinger. Utvalget har også foreslått en 21-årsgrense for familieetablering og familiegjening, men dette forslaget er ikke blant dem som er valgt ut for prioritert oppfølging. Departementet vil derfor komme tilbake til forslaget om en 21-årsregel i forbindelse med den proposisjonen som skal utarbeides med forslag til ny utlendingslov.

### **5.1.2 Forslag om en ny obligatorisk intervjuordning**

Departementet registrerer at de aller fleste høringsinstansene støtter det sentrale innhold i forslaget til ny obligatorisk intervjuordning. I § 9 a første ledd foreslås en hovedregel om at referansepersonen må returnere til Norge for å bli intervjuet av utlendingsmyndighetene dersom et ekteskap eller samboerforhold er inngått eller etablert i utlandet av en referanseperson som har vært bosatt i Norge.

Den særskilte prosedyrebestemmelsen foreslås bare å gjelde i forhold til visumpliktige utlendinger. Det foreslås videre at det skal gjøres unntak fra kravet om at referansepersonen skal intervjues i Norge etter ekteskapsinngåelsen dersom vedkommende har bedt om og har gjennomført et slikt intervju allerede i forkant av ekteskapsinngåelsen. I den siste situasjonen har man sikkerhet for at referansepersonen ikke har blitt overrumplet av familiens ekteskapsplaner i utlandet.

Departementet viser til at en referanseperson som har gitt tilkjenne at vedkommende har blitt presset til å inngå ekteskap mot sin vilje, kan komme i en utsatt og farlig situasjon. Det vil derfor være viktig at det blir formidlet kontakt med hjelpeapparatet på en god måte, og det er viktig med opplæring og gode rutiner for å håndtere slike tilfeller.

Departementet slutter seg til det syn som flere av høringsinstansene har gitt uttrykk for om at det må etableres vide unntaksordninger slik at kravet til intervju ikke må praktiseres i større utstrekning enn formålet tilsier. Det er derfor grunn til å vurdere om det er andre unntak enn dem som allerede følger av lovforslaget som bør fastsettes.

UDI har i sin høringsuttalelse foreslått at intervjuordningen bør avgrenses til de tilfeller hvor minst en av partene er under 25 år på søknadstidspunktet.

Departementet mener at den endelige aldersavgrensningen bør gjennomføres i forskriften. Departementet vil imidlertid signalisere at man foreløpig tenker seg at intervjuordningen bare bør iverksettes i forhold til personer som er under 23 år. Selv om også personer over 23 år vil kunne bli utsatt for alvorlig ekteskapspress, er det grunn til å tro at det mer sjelden er tale om slike ekstreme tilfeller av "feriekupp" som det intervjuordningen særlig skal motvirke. Antallet saker som blir omfattet av intervjuordningen blir også betydelig redusert dersom man avgrenser ordningen til å gjelde de tilfeller hvor herboende er under 23 år i forhold til om man opererer med en 25-årsgrense.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse 31. mai 2005, fattet Stortinget følgende vedtak (nr. 386 2004-2005):

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake med forslag om innføring av en obligatorisk viljeserklæring fra alle norske statsborgere som inngår ekteskap i et annet land, i tråd med utlendingslovutvalgets innstilling."

Vedtaket anses fulgt opp gjennom forslaget til intervjuordning.

### **5.1.3 Forslaget om hjemmel for å nekte oppholdstillatelse hvor ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje**

På bakgrunn av hvilket alvorlig overgrep det er at noen presses til å inngå ekteskap mot sin vilje, og med bakgrunn i den tydelige koblingen som er mellom ekteskapspress og migrasjonsmotiver, mener departementet at det bør inntas en tydelig hjemmel i utlendingsloven for å nekte opphold. Departementet anser dette som et hensiktsmessig tiltak i innsatsen mot tvangsekteskap. Det vises til lovutkastets § 9 tredje ledd.

I praksis vil det bare være i de tilfeller hvor referansepersonen ikke motsetter seg ektefellens søknad at spørsmålet om å avslå på grunnlag av utøvd tvang vil komme på spissen. Det antas at bestemmelsen vil få svært begrenset anvendelse i praksis. Departementet mener likevel at det signal som gis ved denne typen tiltak både kan føre til at flere unge velger å kontakte myndighetene for bistand, og at det blir tydelig for familie og slekt at opphold kan bli nektet dersom de presser en sønn eller datter til å inngå ekteskap med noen i utlandet mot sønnens eller datterens vilje.

Departementet mener imidlertid at tillatelse ikke alltid skal nektes selv om det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Det må alltid foretas en helhetsvurdering av situasjonen på vedtakstidspunktet.

I relasjon til dette vil departementet understreke at det ikke skal være et utgangspunkt at ekteskapet skal anerkjennes fordi partene senere har fått barn sammen. En slik praksis ville i tilfelle kunne medføre en risiko for at kvinnen blir presset inn i et ufrivillig svangerskap. Departementet forutsetter imidlertid at det må foretas en grundig helhetsvurdering i de sakene hvor partene har barn. Etter departementets vurdering bør det gjelde et krav om sannsynlighetsovervekt for at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje for at tillatelse skal nektes.

#### **5.1.4 Forslaget om tydelig hjemmel for å nekte oppholdstillatelse hvor referansepersonen ikke aktivt gir sin støtte til søknaden**

Departementet registrerer at flertallet av høringsinstansene støtter forslaget om en hjemmel for å avslå oppholdstillatelse i de tilfeller hvor referansepersonen ikke støtter søknaden etter forespørsel. Departementet går etter dette inn for å lovfeste en slik bestemmelse som foreslått av utvalget, jf. forslaget til ny § 9 tredje ledd første alternativ.

Også under dagens praksis vil trolig en søknad bli avslått dersom referansepersonen etter forespørsel unnlater å gi sin støtte til søknaden. Departementet anser imidlertid at det kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre dette i loven, særlig fordi man ikke kan utelukke at det nettopp vil være avgjørende for enkelte at det finnes en uttrykkelig bestemmelse som gir mulighet til å unngå en uønsket familieetablering uten at man må anføre ekteskapspress aktivt overfor myndighetene.

#### **5.1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av foreslåtte tiltak mot tvangsekteskap**

Det er bare forslaget om en ny obligatorisk intervjuordning i dette kapittel som vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet har beregnet at forslaget til ny intervjuordning vil medføre at det må gjennomføres intervju i om lag 250 nye saker fordelt på landets politidistrikter, og at dette vil medføre en økt ressursbruk tilsvarende et halvt til ett årsverk for politiet. Mer sikre beregninger kan imidlertid først foretas i forbindelse med at de endelige detaljer for intervjuordningen fastsettes i forskriften. Det legges til grunn at merbehovet kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

### **5.2 Komiteens merknader**

Komiteen slutter seg til forslaget om at referansepersonen må returnere til Norge for å bli intervjuet av utlendingsmyndighetene dersom et ekteskap eller samboerforhold er inngått eller etablert i utlandet av en referanseperson som har vært bosatt i Nor-

ge. En referanseperson som har gitt tilkjenne at vedkommende har blitt presset til å inngå ekteskap mot sin vilje, kan komme i en utsatt og farlig situasjon. Det vil derfor være viktig at det blir formidlet kontakt med hjelpeapparatet på en god måte, og det er viktig med opplæring og gode rutiner for å håndtere slike tilfeller. Komiteen mener, i likhet med departementet, at det bør inntas en tydelig hjemmel i utlendingsloven for å nekte opphold i tilfeller hvor noen er blitt presset til å inngå ekteskap mot sin vilje.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Innst. S. nr. 185 (2004-2005) hvor Fremskrittspartiet fremmet en rekke konkrete forslag for å forhindre tvangsekteskap. Disse medlemmer vil påpeke at de øvrige partiene ikke støttet opp om ett eneste av de konkrete forslagene, men kun fremholdt sin bekymring rundt problemet. Disse medlemmer er overasket over at de partiene som nå erkjenner at dette er et problem, heller ikke ved budsjettbehandlingen ser ut til å støtte Fremskrittspartiets forslag for et tøffere regelverk. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen følge utviklingen rundt tvangsekteskapsproblematikken nøye og komme tilbake til Stortinget høsten 2006 med en egen sak om dette."

Disse medlemmer vil nevne tiltak som 24 års aldersgrense, tilknytningskrav, samt krav om forsørgelsesevne, bolig, og språkkunnskaper som egnde virkemidler for å forhindre tvangsekteskap.

## **6. FORVALTNINGSTILTAK MOT ARBEIDSGIVER SOM ULOVLIG UTNYTTER UTENLANDSKE ARBEIDSTAKERE**

### **6.1 Sammendrag**

For å verne om utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår foreslås en bestemmelse om at det for en periode av to år skal kunne nektes arbeidstillatelse for å utføre arbeid hos en arbeidsgiver som grovt eller gjentatte ganger har brutt regler som skal verne om arbeidstakeres lønns- eller arbeidsvilkår. De fleste høringsinstansene er positive til dette.

Departementet presiserer at den foreslåtte bestemmelsen vil medføre at det treffes et generelt vedtak rettet mot arbeidsgiver, uavhengig av om det foreligger en konkret søknad om arbeidstillatelse fra nye arbeidssøkere. Hvis det eventuelt fremsettes en søknad om arbeidstillatelse vil et slikt generelt vedtak medføre at søknaden vil bli avslått.

Departementet understreker at et hovedpoeng med forslaget er å verne arbeidstakerne mot arbeidsgivere som har begått grove eller gjentatte brudd på sine forpliktelser. Situasjonen i dag er at arbeidsgiveren står fritt til å hente nye arbeidstakere selv om vedkommende nettopp har brutt reglene i forhold til tidligere arbeidstakere.

Departementets forslag til utforming av nye bestemmelser følger av forslaget til nytt § 11 a tredje og fjerde ledd.

I fjerde ledd fremgår det at et vedtak i medhold av bestemmelsen ikke påvirker arbeidsgivers adgang til å engasjere utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen - heller ikke de som kommer fra de nye EU-landene som er omfattet av de særskilte overgangsordningene.

Det ville både være et diskriminerende tiltak i strid med EØS-rettens regler om fri bevegelse for arbeidstakere og fordi kravet om tarifflønn mv. etter utlendingsforskriften § 2 første ledd pkt. 2 ikke gjelder i forhold til arbeidstakere fra EØS-området. Det er svært usikkert om det ville være adgang til å anvende den foreslåtte bestemmelsen i forhold til arbeidsgivers adgang til å ansette arbeidstakere fra de nye EU-landene som er omfattet av overgangsordningene.

Bestemmelsen kan derfor uansett ikke få anvendelse i relasjon til utenlandske firmaer og deres utsendte arbeidstakere, fordi disse ikke er omfattet av overgangsordningene eller kravet om tarifflønn mv. i henhold til utlendingsforskriften § 2 nr. 1. Endelig påpekes det at overgangsordningene og kravet til tarifflønn mv. uansett ikke gjelder i forhold til arbeidstakere fra de nye EU-landene som har hatt opphold i Norge i ett år. Et vedtak rettet mot arbeidsgiver vil derfor ikke kunne gis virkning i disse tilfellene.

Med grunnlag i de rettssikkerhetsmessige og håndhevingsmessige problemer som er knyttet til å reagere mot oppdragsgiver og det begrensede behov for å gjøre bestemmelsen gjeldende i forhold til oppdragsgivere, har departementet valgt å følge utvalgets forslag om at bestemmelsen bare bør gjelde i forhold til arbeidsgiver.

Forslaget er en forvaltningsmessig reaksjon. Selv om et vedtak etter den foreslåtte bestemmelsen også vil kunne oppleves som straff av arbeidsgiver, er ikke dette det vesentlige formål med vedtaket. Arbeidsgiver mister heller ikke adgangen til å ansette norske arbeidstakere eller arbeidstakere fra EØS-landene.

Departementet påpeker at bestemmelsen ikke bør gjelde ved brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det vises til at arbeidsmiljøloven allerede inneholder et godt utviklet sanksjonsapparat som gjelder uavhengig av om det er tale om regelbrudd overfor norske eller utenlandske arbeidstakere. Bestemmelsen i utlendingsloven bør derfor bare gjelde ved

brudd på bestemmelser i eller i medhold av utlendingsloven som skal verne om arbeidstakeres lønns- eller arbeidsvilkår.

Den foreslåtte bestemmelsen fastsetter at et eventuelt vedtak kan gis virkning i inntil to år.

Departementet mener at UDI bør ha vedtakskompetansen i disse sakene.

Departementet bemerker at UDI ikke kan forutsettes å føre noe register over innmeldte regelbrudd som ikke har ført til noe vedtak. Muligheten til å fatte et vedtak etter bestemmelsen ved tilfeller av gjentatte pliktbrudd vil derfor i første rekke være aktuell dersom Arbeidstilsynet formidler opplysninger om at man er kjent med gjentatte regelbrudd fra arbeidsgivers side.

## 6.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til utlendingsforskriftens § 2 første ledd hvor det er fastsatt som ett av flere grunnvilkår for arbeidstillatelse til arbeidsinnvandrere at lønns- og arbeidsvilkår ikke må være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.

Komiteen støtter forslaget om at brudd på bestemmelsene skal føre til direkte konsekvenser for vedkommende arbeidsgivers mulighet til å hente ny utenlandsk arbeidskraft. Komiteen støtter at arbeidsgiver for en periode av to år skal kunne nektes å hente utenlandsk arbeidskraft.

Komiteen mener at dette vil være med på å verne arbeidstakere mot arbeidsgivere som har begått grove eller gjentatte brudd på sine forpliktelser.

Komiteen merker seg at bestemmelsen ikke vil ha innvirkning på arbeidsgivers mulighet til å hente arbeidskraft fra EØS-området.

Komiteen støtter forslaget, og ser på dette som ett av flere tiltak i kampen mot sosial dumping.

## 7. ENDRING I ENKELTE BESTEMMELSER OM BORTVISNING OG UTVISNING AV UTLENDINGER SOM OMFATTES AV EØS-AVTALEN ELLER EFTA-KONVENSJONEN

### 7.1 Sammendrag

#### 7.1.1 Innledning

På bakgrunn av kritikk fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA) foreslo Utlendingslovutvalget (utvalget) enkelte endringer i forhold til gjeldende lovbestemmelser om bortvisning og utvisning av utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen.

Med bakgrunn i at forslagene vil imøtekomme kritikken fra ESA, samtidig som endringene antas å få liten eller ingen faktisk betydning, har departe-



mentet foreslått at endringene gjennomføres allerede i gjeldende lov, og i høringsbrevet ble det angitt hvordan endringene kunne gjøres.

Ingen av endringsforslagene er av en slik karakter eller omfatter et slikt antall saker at de er egnet til å medføre noen konsekvenser av betydning for politiets eller UDIs arbeid eller ressursbehov.

### 7.1.2 *Endring av § 57 første ledd bokstav b*

Departementet registrerer at det ikke er fremkommet noen innvendinger mot forslaget om å endre utlendingsloven § 57 første ledd bokstav b ved å oppheve den del av bestemmelsen som gir adgang til å bortvise en utlending på det grunnlag at vedkommen- de er ilagt innreiseforbud fra annet nordisk land.

Departementet anser at ordlyden i § 57 første ledd bokstav b ikke samsvarer med bestemmelsen i direktiv 64/221/EF artikkel 3 (1) som fastsetter at tiltak som begrunnes i hensynet til offentlig orden eller sikkerhet, bare kan baseres på en konkret, individuell vurdering.

Den aktuelle del av bestemmelsen i § 57 første ledd bokstav b har sin bakgrunn i den nordiske passkontrolloverenskomsten av 1957 som ble endret i 2000.

Etter at passkontrolloverenskomsten er endret, og med bakgrunn i at ordlyden i § 57 første ledd bokstav b ikke er i samsvar med innholdet i de direktivforpliktelser som følger av EØS-avtalen, mener departementet at den foreslåtte endringen bør gjennomføres allerede i gjeldende utlendingslov.

### 7.1.3 *Endring av utlendingsloven § 58 annet ledd annet punktum*

ESA mener at utlendingsloven § 58 annet ledd om kriterier for utvisning ikke er i overensstemmelse med direktiv EF 64/221 artikkel 3 nr. 2 og EF-domstolens praksis og praktisering av direktivet

Departementet er enig i utvalgets vurdering av at utlendingsloven § 58 annet ledd første punktum gir dekkende uttrykk for EF-domstolens praksis og praktisering av direktiv 64/221, og at bestemmelsen i annet punktum dermed er overflødig.

Det foreslås etter dette at bestemmelsen i § 58 annet ledd annet punktum oppheves.

### 7.1.4 *Endring av utlendingsloven § 58 fjerde ledd*

ESA har kritisert denne bestemmelsen i Utlendingsloven § 58 fjerde ledd. Det er kun adgang til å utvise en utlending som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen når hensynet til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen tilsier det. Etter ESAs vurdering er det derfor ikke i samsvar med EØS-avtalen når man i utlendingsloven har en bestemmelse som åpner for at det kan fattes vedtak om

utvisning med senere innreiseforbud på det grunnlag at utlendingen mangler nødvendig oppholdstillatelse.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at bestemmelsen i utlendingsloven § 58 fjerde ledd oppheves.

## 7.2 **Komiteens merknader**

Komiteen har merket seg at ESA (EFTAs overvåkingsorgan) har kritisert utlendingsloven § 57 første ledd innledningen og bokstav b, § 58 annet ledd annet punktum og § 58 fjerde ledd, fordi ESA mener dette er i strid med henholdsvis direktiv 64/221/EF artikkel 3 (1), EF 64/221 artikkel 3 nr. 2 og EØS-avtalens artikkel 28 nr. 3 og 33.

Komiteen støtter de endringer som foreslås i proposisjonen under dette kapitlet.

## 8. **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

Stortinget ber Regjeringen følge utviklingen rundt tvangsekteskapsproblematikken nøye og komme tilbake til Stortinget høsten 2006 med en egen sak om dette.

## 9. **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonene og råder Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (beskyttelse mot tvangsekteskap og mishandling i ekteskap og vern av utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår mv.)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 9 annet og nytt tredje ledd skal lyde:

*Arbeidstillatelse og oppholdstillatelse for familieetablering kan nektes dersom det er sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet. Tilsvarende gjelder særkullsbarn som søker familiegjennforening med forelder som har fått arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse for familieetablering. Kongen kan gi nærmere regler om bestemmelsens anvendelse i forskrift.*

*Arbeidstillatelse og oppholdstillatelse etter første ledd kan nektes dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse eller dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.*

Nåværende § 9 annet ledd blir nytt fjerde ledd.

Ny § 9 a skal lyde:

§ 9 a. *Krav til intervju av referansepersonen i Norge*

*Dersom arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse søkes etter utlendingsloven § 9 med grunnlag i et ekteskap eller samboerforhold som er etablert i utlandet etter at referansepersonen har vært bosatt i Norge, kan tillatelse ikke innvilges før referansepersonen har vendt tilbake til Norge og har vært til intervju hos utlendingsmyndighetene, med mindre*

- a) *referansepersonen var til intervju i Norge i anledning saken før ekteskapet ble inngått, eller*
- b) *søkeren har rett til innreise uten visum.*

*Kongen kan fastsette unntak fra første ledd i forskrift. Kongen kan også gi nærmere regler i forskrift om fremgangsmåten ved fremsettelse av søknad og om gjennomføringen av slikt intervju som nevnt i første ledd.*

Overskriften til § 11 a skal lyde:

§ 11 a. *Tilsyn med at vilkår for tillatelser følges og tiltak ved brudd på vilkårene*

§ 11 a nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

*Dersom en arbeidsgiver i forhold til sine utenlandske arbeidstakere grovt eller gjentatte ganger bryter regler som skal verne om arbeidstakeres lønns- eller arbeidsvilkår, og som er gitt i eller i medhold av denne lov, kan Utlendingsdirektoratet treffe vedtak om at det ikke skal innvilges arbeidstillatelse for å utføre arbeid hos vedkommende arbeidsgiver. Vedtak etter denne bestemmelsen skal gjelde for to år. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift, herunder fastsette at vedtak etter bestemmelsen skal gjelde for mindre enn to år.*

*Vedtak etter tredje ledd berører ikke retten til oppholdstillatelse etter kapittel 8.*

Ny § 25 a skal lyde:

§ 25 a. *Avslag på søknad om visum ved fare for overgrep mot søkeren*

*Visum kan nektes dersom det er sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet.*

Ny § 44 a skal lyde:

§ 44 a. *Vandelskontroll i sak om familieetablering mv.*

*Politiet kan som ledd i forberedelse av sak som nevnt i § 9 annet ledd eller sak om familieetablering etter forskriftsbestemmelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, benytte vandelsopplysninger om referansepersonen eller den referansepersonen har fått familieetablering med når søkeren er referansepersonens særkullsbarn.*

*Dersom politiet har vandelsopplysninger av betydning for om arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse skal avslås, kan det gis en uttalelse om dette til det organ som avgjør saken.*

*Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om hvilke vandelsopplysninger som skal gis til det organ som avgjør saken, og om utformingen av politiets uttalelse for øvrig.*

Ny § 44 b skal lyde:

§ 44 b. *Vandelskontroll i sak om visum*

*Dersom Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda finner at det er særlig grunn til å undersøke referansepersonensandel for å avgjøre om visum skal nektes etter § 25 a, kan det innhentes uttalelse fra politiet om forhold av betydning for å bedømme dette.*

*Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om hvilke vandelsopplysninger som skal gis til Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda etter første ledd, og om utformingen av politiets uttalelse for øvrig.*

§ 57 første ledd bokstav b skal lyde:

- b) *som er utvist fra riket med innreiseforbud som ennå gjelder, og utlendingen ikke har fått adgang til riket etter søknad,*

§ 58 annet ledd annet punktum oppheves.

§ 58 fjerde ledd oppheves.

Nåværende § 5 femte til åttende ledd blir fjerde til syvende ledd.

## II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene trer i kraft til forskjellig tid.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 9. desember 2005

**Dag Terje Andersen**

leder

**Arild Stokkan-Grande**

ordfører



