

TILTAK MOT TVANGSEKTESKAP I UTLENDINGS- REGELVERKET

Hilde Lidén, Anja Bredal, Axel West Pedersen, Solveig Igesund
og Anne Staver

Institutt for samfunnsforskning
Rapport 2015:4

Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket

Hilde Lidén, Anja Bredal, Axel West Pedersen,
Solveig Igesund og Anne Staver

© Institutt for samfunnsforskning 2015
Rapport 2015:4

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (Trykk): 978-82-7763-463-0
ISBN (Online): 978-82-7763-462-3
ISSN: 0333-3671

www.samfunnsforskning.no

Innhold

	Forord	7
	Sammendrag	8
	Summary	16
1	Studiens tema og metode	25
	Bakgrunn	25
	Problemstillinger	27
	Metodisk tilnærming	28
	Personvern og forskningsetikk	30
	Rapportens oppbygging	31
2	Tendenser – transnasjonale ekteskap og søknader om familiegjenforening i tall	32
	Utviklingen i ekteskapsmønstre blant unge voksne med innvandrerbakgrunn	32
	Utviklingen i alderen for inngåelse av ekteskap	35
	Utviklingen i andelen transnasjonale ekteskap	39
	Søknader om familieinnvandring	42
	Vilkårene tvang, samtykke og proforma	46
	Avsluttende oppsummering	53
3	Rettslig rammeverk	56
	Internasjonale forpliktelser	57
	Ekteskapsloven	58
	Straffeloven	64
	Gjennomgang av dommer etter ekteskaps- og straffeloven	66
	Utlendingsloven	70

	Forvaltningsloven	82
	UDIs rundskriv 2013-010	82
	Oppsummerende drøfting	87
4	Utlendingsforvaltningen og saksflyt	89
	Utlendingsdirektoratet (UDI)	89
	Politiet	92
	Utenriksstasjonene	92
	Klagebehandling i Utlendingsnemnda (UNE)	93
	Særtrekk ved saksbehandlingen ved mistanke om tvangsekteskap	94
5	Underholdskravet	96
	Underholdskravet	97
	Skal virke forebyggende	98
	Likevel manglende inntjening	100
	Ikke reell inntekt?	101
	Avslå på underhold når man ikke har nok på tvang	102
	Avsluttende vurdering	104
6	Intervjuordningene	107
	Forhåndsintervju	107
	Referanseintervju hos politiet	108
	Intervju med søker på utenriksstasjonen	120
	Avsluttende oppsummering	129
7	Hjemmel for å avslå på tvang	132
	Oversikt over sakene	133
	Paragraf 51 annet ledd	135
	Ugyldig ekteskap	140
	Proforma vs. tvang	142
	Bruk av indikatorer	145
	Utforming av vedtak	149
	Avsluttende drøfting	151
8	Utredningspraksis	155
	Utredning	155
	Kvalitetssikring av skjønnsvurderingene	155
	Begrensninger	156
	Forestillinger om mørketall	158

	Indikatorer på tvang og landspesifikke forskjeller	159
	Ulike syn på vurderingstemaer	160
	Kompetansebygging i UDI	161
	Klagebehandling	162
	Avsluttende drøfting	164
9	Anmeldelse og risikohåndtering	167
	Begrunnelser for anmeldelse	167
	Noen utfordringer	170
	Deling av taushetsbelagte opplysninger for øvrig	172
	Hjelpeapparatet	173
	Informasjon	175
10	Avsluttende diskusjon	178
	Nye ekteskapstendenser – nye utfordring	178
	Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket	179
	Underholdskravet	179
	Avslagshjemmelen, første alternativ	180
	Annet alternativ	181
	Problematisk indikatortenkning	183
	Ambivalens	184
	Intervjuordningene	185
	Avslag som tiltak mot tvang	187
	UDI som ett ledd i tiltakskjeden	189
	Fornyelsessaker	189
11	Anbefalinger	191
	Videreutvikle fenomen- og begrepsforståelse	191
	Videreutvikle regelverket	192
	Videreutvikle UDIs RS 2013-010	192
	Tiltak for å styrke utredning	193
	Hjelpeapparatet	195
	Informasjon	195
	Forskning	196
	Litteratur	197
	Sammendrag	200

Forord

Denne rapporten er en evaluering av tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket. Institutt for samfunnsforskning har gjennomført arbeidet på oppdrag av Utlendingsdirektoratet i perioden november 2013 til januar 2015.

Prosjektet opprettet i samarbeid med oppdragsgiver en referansegruppe med følgende medlemmer: Cecilie Fjelberg fra Innvandringsavdelingen Justisdepartementet, Cecilie Velle/Lars Byberg fra Utlendingsavsnittet i Oslo politidistrikt, Ola Hagen/Maren Hofstad Dahl fra Bufdir, Anne Marte Stifjeld fra Røde Kors- telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og fra UDI: Ingrid Weider Lothe, Analyse- og utviklingsavdelingen; Pegah Zomorodi, Oppholdsavdelingen/Kompetanseteamet; Katrine Waaktaar-Slokvik og Anita Kjersem-Drageset, Oppholdsavdelingen UDI. Takk til alle sammen for gode innspill og kommentarer.

Vi vil rette en stor takk til våre informanter i UDI og UNE, politiet og hjelpeapparatet, blant minoritetsrådgivere og spesialutsending for integreringssaker ved utenriksstasjoner og – ikke minst – personer som selv har erfaring med familieetableringssaker.

Takk til Berit Gravdahl fra Enhet for statistikk og analyse (AUA) i UDI som har bidratt til å framskaffe data for den kvantitative undersøkelsen. Jurist Vigdis Vevstad har gjennomgått et utkast til rapporten og skal ha stor takk for det.

En særlig takk for utmerket samarbeid går til Ina Knarvik Hørnes i Analyse- og utviklingsavdelingen. Hun har vært vår kontaktperson i UDI og hjulpet oss med informasjon, kontakter og praktiske oppgaver.

Oslo 24. mars 2015

Hilde Lidén og Anja Bredal

Sammendrag

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Utlendingsdirektoratet (UDI). Formålet med forskningsprosjektet har vært å evaluere tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket. De aktuelle tiltakene er *underholdskravet*, *intervjuordningene* og *avslagshjemmelen* i utlendingsloven. Sistnevnte kan brukes for å avslå søknad om familieetablering dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Prosjektet har benyttet flere metoder; *statistisk analyse*, *dokumentanalyse*, som omfattet det juridiske rammeverket, aktuelle dommer og saksmapper som gjelder søknad om familiegjennforening, og *intervjuer* av ulike informantgrupper som representanter fra forvaltningen i UDI og UNE, politiet, representanter for organisasjoner, hjelpeapparatet og utenriksstasjoner, samt personer fra målgruppen.

Endringer i ekteskapstrender

Den kvantitative undersøkelsen baserte seg på to datasett: registerdata fra SSB og data fra UDIs statistikk. For å antyde det potensielle omfanget av transnasjonale tvangsekteskap har vi analysert utviklingen i ekteskapsmønstre blant unge voksne med innvandrerbakgrunn. Analysen viser at det i 2010 var om lag 13 000 ugifte over 20 år med bakgrunn i de aktuelle landene. Gruppen har siden 2010 hatt en årlig tilvekst på mer enn 2000 personer. Den potensielle risikogruppen for transnasjonale tvangsekteskap kan dermed anslås til å være omlag 21 000 personer ved inngangen til 2015. På den andre siden har vi dokumentert en meget betydelig tendens til atferdsendring i denne gruppen. Tilbøyeligheten til å være gift ved 25 års alderen viser en sterkt fallende tendens i 20-årsperioden som undersøkelsen omfatter, fra 50 til 30 prosent blant kvinnene og fra 30 til 10 prosent blant mennene. Den sterke økningen i giftealder må antas å bidra til å redusere risikoen for tvangsekteskap. Vi har særlig sett på ekteskapsalder for de med tyrkisk og pakistansk bakgrunn. For gruppen med pakistansk bakgrunn er ekteskapsalder i dag lik andre med ikke-

vestlig innvandringsbakgrunn, mens de med tyrkisk bakgrunn har en lavere ekteskapsalder. Trenden over tid mot økt ekteskapsalder er imidlertid den samme. Fra annen forskning vet vi at andelen ungdom med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn som tar høyere utdanning viser en lignende økning i samme tidsperiode. Det er grunn til å anta en sammenheng mellom trenden med økt ekteskapsalder og økning i andel som tar høyere utdanning.

Parallelt med fallende giftemålstilbøyelighet finner vi en nedadgående tendens til å finne ektefelle i utlandet. Andelen transnasjonale ekteskap har falt, fra om lag 60 til om lag 40 prosent for begge kjønn. Vi konkluderer med at tallene gir en klar indikasjon på at den individuelle risikoen for tvangsekteskap gjennom transnasjonale ekteskap har blitt vesentlig redusert.

Dette er positive endringstrekk i lys av de formål og den forståelse som ligger bak tiltakene mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket. Som vi har sett, har det vært en sentral målsetting å bidra til at unge venter med å gifte seg, og i stedet tar lønnet arbeid eller utdanning. Antakelsen er at de unge dermed blir mer økonomisk og psykologisk selvstendige, og bedre i stand til å stå imot press om å gifte seg mot sin vilje. Dette generelle bildet gir et bakteppe for analysen av de seneste års utvikling i UDIs vedtak i saker som gjelder familieinnvandring. Analysen av søknader fra utvalgte land (Pakistan, Tyrkia Somalia, Marokko, Irak, Iran, Afghanistan, Eritrea, samt kategorien Statsløs) viser at under 1 prosent fikk avslag på vilkåret *tvang* (§ 51 annet ledd) i endelig avslag, i alt 26 saker, flest fra Pakistan. Vi finner at det er få søknader generelt fra søkere under 24 år fra de aktuelle landene, og at kjønnsforskjellene er små for de over 24 år.

UDIs saksstatistikk viser at det å bli eldre ikke er en garanti mot giftepress og tvang. For noen er det antakelig slik at giftepresset utsettes, og slår inn med full styrke når utdanningen er gjennomført. Mens innflytelse har økt med alderen for noen, har presset forflyttet seg for andre. Høyere alder gir altså ikke garanti mot ufrivillige ekteskap, men kan like fullt tenkes å påvirke situasjonen for de utsatte på måter som myndighetenes tiltakstenkning bør ta hensyn til.

Underholdskravet

Underholdskravet er utformet som en generell regel og gjelder alle søknader om familieinnvandring. Et av formålene med kravet er å bekjempe tvangsekteskap, gjennom at referansepersonen sikres økt

selvstendighet. Vi har trukket fram flere forhold som kan understøtte argumentet om at kravet kan bidra til selvstendighet, blant annet at referansepersonen må returnere raskt til Norge etter et giftemål for å oppfylle kravet om inntjening. Inntektskravet kan dessuten medføre at det blir mer legitimt for kvinner å arbeide, også etter inngått ekteskap. Vi antar at underholdskravet er en medvirkende grunn til at utdanning prioriteres og ekteskap utsettes. Samtidig vet vi at høyere ekteskapsalder og økt andel som tar høyere utdanning i denne kategorien er en endring som sees på tvers av ulike land og nasjonale regelverk.

På den andre side kan underholdskravet få negative følger for enkelte unge som ikke innfrir kravet. Noen kan bli presset til å gifte seg, for så å måtte bli værende i vigsellandet. Det virker dermed ikke nødvendigvis forebyggende, og kanskje nettopp ikke for de yngste og mest sårbare i denne gruppen.

Kravet virker godt kjent i de gruppene som regnes til målgruppen for tiltak mot tvangsekteskap.

I andre land begrunnes underholdskravet med at et par skal være selvforsørgende og ikke ligge staten til byrde. Dette argumentet er også framtreddende i Solberg-regjeringens begrunnelse for å heve kravet. Gitt betydelig usikkerhet rundt hvorvidt tiltaket forebygger tvangsekteskap, og om det eventuelt har uintenderte negative konsekvenser for de mest sårbare, ser vi det som rimelig at hovedargumentet for underholdskravet også i Norge er å være selvforsørgende. Samtidig vil det være i tråd med grunntanken om en sammenheng mellom økonomisk selvstendighet og motstand mot tvang.

Intervjuordningene

I intervjuordningene inngår forhåndsintervju, intervju av referansepersonen etter retur til Norge og eventuell intervju av søker ved en utenriksstasjon. Intervjuordningen med referansepersonen synes å fungere etter hensikten. Gjennom ordningen med referanseintervju får myndighetene også anledning til å formidle informasjon om rettigheter og hjelpetilbud.

Referanseintervjuet er helt avgjørende for utredningen av saker der det fattes mistanke om eller det framkommer informasjon om at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Vi mener det er fruktbart å se intervjuet som en prosess med flere lag. Det bør være et avgjørende hensyn at referansepersonen får råd og veiledning om de

handlingsalternativ vedkommende har. Dersom intervjuer kjenner til at referansepersonen har giftet seg mot sin vilje, vil det være lettere å stille spørsmål og dokumentere svarene på en måte som indirekte får fram dette. Denne arbeidsmåten har vært framtrødende ved særlig Oslo politidistrikt og anbefales videreutviklet. Det er avgjørende at UDIs vedtakspraksis støtter opp om og ikke undergraver denne framgangsmåten.

Mange av de samme forholdene som gjelder informasjonsutveksling og kvalitet ved referanseintervjuet gjelder også informasjon som UDI kan få fra søker via utenriksstasjonene. Flere av UDIs saksbehandlere finner at utenriksstasjonene trenger mer tilpasset verktøy som tar høyde for lands- og migrasjonsspesifikke betingelser.

Hjemmel for å avslå

Paragraf 51 annet ledd inneholder to alternativer. *Første alternativ* gir anledning til å avslå en søknad fordi referansen ikke samtykker til at søker skal komme til Norge. Fra utlendingslovutvalget ble dette presentert som en indirekte måte å si at man var blitt tvangsgiftet. Analysen av UDIs statistikk viser at avslagshjemmelen, § 51 annet ledds *første alternativ*, brukes i en del saker, i perioden 2010-medio 2014 ble i alt 133 saker fra de ti mest aktuelle landene der det forekommer arrangerte ekteskap avslått på dette vilkåret. Vilkaeret er ikke avgrenset til tvangsekteskap, men brukes generelt i saker der referansepersonen ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse til familiejenforening i Norge. Alternativet innebærer at referansepersonen ikke behøver å oppgi ytterligere grunn for hvorfor han eller hun ikke samtykker. Vi kan derfor ikke anslå hvor mye den brukes når grunnen er ufrivillig ekteskap. Vi mener UDI bør informere bedre om denne muligheten og foreslår at § 51 annet ledd første alternativ skiller ut som et eget ledd i § 51.

Ifølge utlendingslovens § 51 annet ledd *andre alternativ* kan oppholdstillatelse nektes dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Denne hjemmelen, som vi har kalt *sannsynlig ufrivillig ekteskap*, brukes, men i relativt få saker, 26 i alt. Gjennomgangen av saker viser stor kompleksitet i livssituasjoner og saksforhold. Bruken av vilkaeret er utfordrende, fordi det foreligger begrenset og ofte motstridende informasjon og interesser i saken. Å vurdere sannsynlighetsovervekt er i de fleste sakene en vanskelig oppgave. Når det ikke foreligger konkret informasjon om at ekteskapet

ble inngått ufrivillig fra referanseperson eller søker, vil skjønnnet bygge på «objektive kriterier» ut fra kjennetegn ved giftemålet, relasjon og kontakten i ettertid. Vi mener det er potensiale for å styrke informasjonsgrunnlaget gjennom intervjuordningene.

Vi har sett nærmere på utformingen av vedtakene der saken er avslått på vilkåret *sannsynlig ufrivillig ekteskap*. Fortsatt er det begrenset erfaring med å utforme vedtak etter de nye retningslinjene for saksbehandling av denne type saker. Den endelige standard er ikke funnet når det gjelder hva som er tilstrekkelig for å begrunne avslaget og hvor konkret informasjonen må gjengis for å underbygge en konklusjon. Flere hensyn skal ivaretas samtidig: å sannsynliggjøre vedtaket, sikre søkers rett å forstå avslaget og å kunne klage, samtidig som at sikkerheten til referansepersonen ivaretas.

Utredningspraksiser

Lykkes utlendingsforvaltningen med å avdekke og håndtere de aktuelle sakene, og ivaretar saksbehandlingen formålet bak tiltakene på en hensiktsmessig måte? Oppholdsavdelingen (OPA) i UDI, og klageinstansen UNE, behandler svært mange saker, der mulige saker om ufrivillig/tvangsekteskap utgjør en meget liten andel. Å identifisere saker er utfordrende. Når det ikke allerede foreligger konkrete opplysninger vil saksbehandlers blikk være rettet mot indikasjoner i søknadsdokumentene som sannsynliggjør ufrivillighet. Dersom referansepersonen er under 25 år, vil det rutinemessig gjennomføres et referanseintervju, og saksbehandler vil da ha dette som saksgrunnlag. De fleste søknader gjelder imidlertid personer over 25 år. Her vil tvil om frivillighet i større grad basere seg på indikatorer ved opplysninger gitt i søknaden. Saksbehandlerne trekker fram *blikket* som vesentlig for å identifisere saker som bør utredes for tvang, det vil si å gjenkjenne trekk ved saken som skiller den ut fra en ordinær sak. Et slikt blikk er utviklet for proformaekteskap. Siden tvangssaker er få, har færre erfaringer med slike saker. Selv om erfaringsbasert kunnskap synes sentralt i identifiseringsarbeidet, pekes det også på at kontinuerlig oppmerksomhet mot temaet er vesentlig for et årvåkent blikk. Ordningen med stillinger har spesialoppgave og -kompetanse på temaet tvangsekteskap og som holder temaet varmt er dermed viktig.

Vår forståelse er at den valgte organiseringen, som bygger på prinsippet om ordinær behandling og fordeling også av saker som skal utredes for tvang, med en spisskompetanse tilgjengelig for denne

utredningen, er fornuftig. Dette innebærer at disse sakene skal kunne identifiseres og behandles av alle i en avdeling. Temaet inngår dermed som en standardkompetanse. Dette vil gjøre systemet mindre sårbart, gitt en relativt stor utskiftning av saksbehandlere i UDI. Det vil også kreve kontinuerlig kompetansebygging. At flere behandler sakene nødvendigvis også jevnlig drøftinger av likebehandling, noe som kan sikre at skjønn ikke blir for personavhengig. Vi har identifisert et visst sprik i tilnærming til sakene, og arenaer for å drøfte likebehandling vil derfor være vesentlig, gitt det skjønnsavhengige i disse sakene.

UDI har avslått relativt få saker, og er bekymret for eventuelle mørketall. Vi er enig i at det antakelig er flere saker som ikke fanges opp. Det siste året har det vært en generell økning i antall saker med mistanke om tvang i UDI. Den mest plausible forklaringen er at UDI har hatt større oppmerksomhet om problematikken. Vår vurdering av utredningspraksis er at begrensningene skyldes sakens natur (få saker, begrenset informasjon i sakene) mer enn UDIs organisering og saksbehandlingsrutiner.

Vi anser det ikke aktuelt å foreslå å innføre referanseintervju for alle, gitt den store søknadsmengden. Vi ser heller at innsatsen kan styrkes på to måter: ved økt informasjon til målgruppen over 25 år om å bruke de to mulighetene som ligger i avslagshjemmelen, og ved å fortsette med å ha stor oppmerksomhet rettet mot slike saker i utlendingsforvaltningen.

Utlendingsnemnda (UNE) klagebehandler saker med vedtak fra UDI. Siden det er få klagesaker som gjelder ufrivillig ekteskap og sakene som kommer til UNE fordeles mellom nemndledere uavhengig av tema, vil den enkelte nemndleder ha begrenset erfaring med å avgjøre saker som berører tvangstemaet. Sakene er ofte kompliserte. Ved behov for ytterligere utredning, kan UNE innkalle referansepersonen til en samtale som kan få fram ytterligere informasjon i saken, og vi mener dette er en mulighet som bør benyttes. UNE mener for øvrig at saksdokumentene som foreligger i saken i de fleste tilfeller gir et godt grunnlag for deres vurdering av saken.

Konklusjon og anbefalinger

Vi konkluderer med at UDI har de senere år gjort en betydelig innsats for å bygge kompetanse, utvikle rutiner og felles standarder for skjønnsutøvelse. Vi har samtidig pekt på en del områder for videreutvikling av regelverk og praksis.

Lovforarbeider og rundskriv som gjelder tiltakene mot ufrivillige ekteskap/tvangsekteskap i utlendingsregelverket legger til grunn en ung sårbar referanseperson. Med økt ekteskapsalder generelt i den aktuelle innvandrerbefolkningen og en økende andel søknader som gjelder referansepersoner over 25 år, kan livssituasjonen til referansepersoner vise til en større variasjon. Vi ser behov for at utlendingsforvaltningen videreutvikler fenomenforståelsen for å sikre at tiltak treffer referansepersoner med ulik grad av sårbarhet og handlingspotensiale. Det bør også framgå tydeligere, i rundskriv og informasjonsmateriell, at utlendingslovens avslagshjemmel gjelder ufrivillige ekteskap, og ikke tvangsekteskap i straffelovens forstand.

Når det gjelder bestemmelsene om intervju, har vi understreket at regelen om obligatorisk retur til Norge etter ekteskapsinngåelse i seg selv er et viktig tiltak, som ikke skal undervurderes. Den tydeliggjør og styrker referansepersonens tilknytning til Norge og gir tilgang til hjelpeapparatet. Forhåndsintervjuet er i liten grad benyttet. Vi anbefaler at det enten gis mer informasjon om ordningen eller at den avvikes. Vi finner at intervjuene ved utenriksstasjonene bidrar til viktig informasjon i noen saker, også fordi det kan framkomme motstridende opplysninger fra søker og referanseperson.

Det er særlig i gjennomføringen av referanseintervjuet og UDIs tolkning av intervjuet det oppstår ulike hensyn og spenninger. Det bør legges større vekt på råd og veiledning som del av intervjuprosessen, med sikte på at referansepersonen skal kunne gjøre et informert valg om hvilke opplysninger hun/han ønsker å gi. Et annet formål er at intervjuet skal kunne tilrettelegges slik at referansepersonen kan gi opplysninger på en trygg måte.

Paragraf 51 annet ledd inneholder to alternativer. *Første alternativ* gir anledning til å avslå en søknad fordi referansen ikke samtykker til at søker skal komme til Norge. Vi anbefaler at betydningen og implikasjonene av avslagshjemmelen *første* alternativ formidles tydeligere til de som foretar intervju og til referansepersoner, blant annet i rundskrivet, men også i informasjon til offentligheten. Det foreslås å skille ut dagens § 51 annet ledd første alternativ ”*samtykker ikke*” som eget ledd i paragrafen.

Ifølge avslagshjemmelens *annet* alternativ kan en søknad avslås dersom det er sannsynlighetsovervekt for at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Vi har særlig drøftet *to ulike utfordringer* ved bruken av denne hjemmelen. For det første, at skjønnet kan bli for individuelt og medføre forskjellsbehandling. Vi vurderer at UDI har

kommet langt i å utvikle en felles institusjonell kompetanse og praksis rundt skjønn, selv om det fortsatt er en utfordring at en del av sakene havner hos noen få, særlig motiverte saksbehandlere. Den andre utfordringen gjelder at en «ekstern» vurdering anses som mer objektiv og gyldig enn personens egen oppfatning. Vi har omtalt dette som en motsetning mellom et subjektivistisk og et objektivistisk syn. Slik vi ser det, vil man med sistnevnte tilnærming være tilbøyelig til å satse mer på «rene indikatorvurderinger», uavhengig av og/eller i motstrid med referansepersonens egen oppfatning. Det er i denne spenningen mellom et subjektivistisk og objektivistisk syn på vurderingstemaet, at vi mener dagens utfordring ligger. Vi mener det er klokt å holde fast i den grunnholdning, at ufrivillig ekteskap defineres med utgangspunkt i den enkeltes vilje, og være forsiktig med vurderinger som i stor grad er basert på indikatorer som kan henføres til et tradisjonelt arrangert ekteskap.

Summary

This report has been commissioned by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI). The objective of the research project was to evaluate measures against forced marriage in the regulations relating to immigrants. The relevant measures are *the subsistence requirement*, *interview schemes* and *the rejection provision* in the Norwegian Immigration Act. The latter may be used to reject applications for family reunification if it is probable that the marriage has been contracted against the will of one of the parties.

The project has utilized several methods: *statistical analysis*, *document analysis* that encompassed the legal framework, relevant judgments and case files concerning applications for family reunification, and *interviews* with various groups of informants – such as representatives of the administration of the UDI and the Immigration Appeals Board (UNE), the police, representatives of organizations, support agencies and foreign service missions – as well as interviews with individuals from the target group.

Changes in marriage trends

The quantitative survey was based on two data sets: registry data from Statistics Norway (SSB) and data from the UDI's statistics. To indicate the potential extent of transnational forced marriage we have analysed the trend in marriage patterns among young adults with immigrant backgrounds. The analysis shows that in 2010 there were approximately 13,000 single people over the age of 20 with backgrounds from the relevant countries. Since 2010 the group has shown an annual growth of more than 2,000 persons. At the beginning of 2015 the potential risk group for transnational forced marriage can thus be estimated at roughly 21,000 persons. On the other hand, we have documented a substantial tendency towards a change in the behaviour of this group: the tendency to be married by the age of 25 has shown a sharp decline in the 20-year period covered by the study – from 50 per cent to 30 per cent among women and from 30 per cent to

10 per cent among men. It must be assumed that the considerable rise in marriage age contributes to reducing the risk of forced marriage. We have in particular examined marriage age for those with backgrounds from Turkey and Pakistan. For those with a Pakistani background, marriage age is currently the same as that of others with non-Western immigrant backgrounds, while individuals originating from Turkey have a lower marriage age. However, the trend over time towards an increase in marriage age is the same. Other research reveals that the proportion of young people with non-Western immigrant backgrounds who take higher education shows a similar rise over the same period. There is reason to assume that there is a connection between the trend towards a higher marriage age and the increase in the proportion who undertake higher education.

Parallel with the declining tendency of early marriage we also discover a decrease in the inclination to find a spouse abroad: the proportion of transnational marriages has fallen from approximately 60 per cent to roughly 40 per cent for both sexes. We conclude that the figures give a clear indication that the individual risk of forced marriage through transnational marriage has been significantly reduced.

These are positive signs of change in the light of the objectives and of the understanding on which the measures against forced marriage are based in the regulations relating to immigrants. As we have seen, a key goal has been to encourage young people to wait before they marry, and to take paid employment or education instead on the assumption that they are thus more financially and psychologically independent and more able to resist pressure to marry against their will. This general picture forms a backdrop for the analysis of the trends in the UDI's decisions in recent years in cases concerning family immigration. The analysis of applications from selected countries (Pakistan, Turkey, Somalia, Morocco, Iraq, Iran, Afghanistan and Eritrea, plus the stateless category) shows that less than one per cent were rejected on the basis of *force* (section 51, paragraph 2), a total of 34 cases, mostly from Pakistan. We find that in general there are few applications from those under 24 years of age from the countries in question, and that the gender differences are small for those over 24.

The UDI's statistics show that an increase in age is no guarantee against pressure to marry by force. While influence has increased with age for some individuals, for others the pressure may merely be shifted in time. A higher age thus gives no necessarily guarantee against marriage against one's will, but can be thought to influence the

situation for the victims in ways that the authorities should take into consideration when considering measures.

The subsistence requirement

This requirement was designed as a general rule and applies to all applications for family immigration. It was introduced as a measure against forced marriage on the grounds that it ensures the sponsor greater independence. We have described several factors that can support this argument, including the rule that the sponsor must return to Norway quickly after a marriage in order to meet the requirement regarding income. We believe it is of importance that the connection with Norway is maintained. In addition, the requirement regarding income may make it more legitimate for women to work – including after entering into a marriage.

On the other hand, the subsistence requirement may have negative consequences for those young people who do not fulfil it. Some individuals may be pressurized into marriage only to be obliged to stay in or return to the country of marriage. It thus does not necessarily have a preventive effect – and perhaps precisely not for the youngest and most vulnerable in this group. Moreover, the requirement seems to be quite well known within the target group. In other countries the subsistence requirement is based on the premise that a couple must be self-supporting and must not be a burden on the state. This argument is also prominent in the new government's justification for rescinding the requirement. Given the uncertainty as to the extent to which the measure prevents forced marriage, and as to whether it may have unintended negative consequences for the most vulnerable individuals, we regard it as reasonable that being self-supporting is the main argument for the subsistence requirement – also in Norway. At the same time it will be in line with the fundamental idea of a correlation between financial independence and resistance against force.

Interview schemes

The interview schemes include a pre-interview, an interview of the sponsor on his/her return to Norway and, if relevant, an interview of the applicant at a foreign service mission. The pre-interview is utilized to an extremely limited extent, whereas the interview with the sponsor appears to function as intended. Requiring the return of the sponsor for

interview before the application can be processed is a successful measure. Through the sponsor interview the authorities are also given the opportunity to communicate information on rights and available help.

The sponsor interview is crucial for investigating cases that have generated suspicion or information that the marriage has been contracted against the will of one of the parties. We recommend that the interview is regarded as a multi-layered process. A main consideration should be to give the sponsor advice and guidance on his/her alternative courses of action. If the interviewer is aware that the sponsor has married against his/her will, it will be easier to ask questions and to document the answers in a manner that indirectly elicits this information. This way of working has been particularly predominant in Oslo police district, and its further development is recommended. It is vital that the UDI's decision practice supports this procedure rather than undermine it.

Many of the same aspects of information exchange and quality of the sponsor interview also apply to information that the UDI can gather from applicants via foreign service missions. However, it seems that these missions need instruments that are more adapted to country- and migration-specific conditions.

The rejection provision

The Immigration Act section 51 paragraph 2 contains two alternative conditions. The *first alternative* is used to reject an application where the sponsor does not *consent to the applicant being granted* a permit for family reunification in Norway. The analysis of the UDI's statistics shows that applications were rejected on this condition in a total of 224 cases in the period 2010-mid 2014. The condition is not limited to involuntary/forced marriage. Since this alternative means that the sponsor is not required to state further grounds for the refusal to consent, we cannot estimate how much it is used when the reason is forced marriage. We are of the opinion that the UDI should provide better information on this option, and we suggest that the first alternative of paragraph 2 of section 51 is made separate and converted into a specific paragraph in this section.

The *second alternative* given in paragraph 2 of section 51 of the Norwegian Immigration Act establishes that permit may be refused when there is preponderance of evidence that the marriage is

involuntary. According to the preparatory works, the provision concerns marriage against one's will rather than forced marriage in the sense of the penal code. The provision – which we have called *probable involuntary marriage* – is used but in relatively few cases (see above). Our review of cases shows considerable complexity in life situations and case circumstances. The use of this provision is challenging since cases often contain limited and contradictory information and interests. In most of the cases, assessing the preponderance of evidence is a difficult task. When there is no specific information from the sponsor or the applicant to the effect that the marriage was contracted involuntarily, judgement will be based on so called “objective criteria” founded on the special features of the marriage, the relationship and subsequent contact. In our view there is a potential for reinforcing the information base through the interview schemes.

We have looked more closely at the wording of decisions where the case has been rejected on the basis of *probable forced marriage*. So far little experience has been gathered of formulating decisions in accordance with the new guidelines for processing this type of case. The final standard for what constitutes adequate justification for a rejection, and for how specific the information must be to support a conclusion, has not been developed. Several considerations must be taken into account simultaneously: establishing the decision as probable and safeguarding the applicant's right to understand the rejection and to be able to appeal, while also ensuring the safety of the sponsor.

Investigation practice

Is the immigration administration succeeding in detecting and handling the relevant cases and in fulfilling the case-processing objective behind the measures in an appropriate manner? The Residence Department of the UDI and the Appeals Board of the UNE handle a large number of cases, a very small proportion of which concern involuntary/forced marriage. Identifying cases is challenging. In cases where no specific information is available, the case officer's gaze will be directed towards indications in the application documents that establish the probability of force. If the sponsor is under the age of 25, a sponsor interview is routine and the case officer will then be able to use this as a basis for the case. However, most applications concern individuals

over 25, and in such cases doubt about voluntariness is to a larger extent based on indicators in the information given in the application. The case officers emphasize their *gaze* as vital for identifying cases that should be investigated for force, i.e. recognizing features of the case that distinguish it from an ordinary case. A gaze of this kind has been developed for *proforma* marriage. Since cases involving force occur seldom, fewer officers have experience of such cases. Even though empirical knowledge seems to be a key factor in the identification efforts, it is also pointed out that continuous attention to the subject is crucial to develop an alert gaze. The scheme involving some employees having special tasks and expertise in the subject of forced marriage and keeping updated on the subject is therefore important.

Our perception is that the form of organization that has been chosen is sound. It is founded on the principle of ordinary handling and distribution of cases that are to be investigated for force, with special skills available for such investigation. This means that it is possible for these cases to be identified and handled by everyone in a department, and the subject is thus included as a standard skill. Considering the relatively large turnover of case officers in the UDI, this makes the system less vulnerable. It will also require continuous competence enhancement. The fact that several officers handle the cases also makes regular discussions on equal treatment necessary, which in turn can ensure that judgement does not become too person-dependent. We have identified a certain discrepancy in approach to the cases, and arenas for discussing equal treatment will therefore be vital given the fact that these cases are dependent on personal judgement.

The UDI has rejected relatively few cases and is concerned about possible hidden statistics. We agree that there are most likely more cases than have not been identified. During the past year there has been a general increase in the UDI in the number of cases involving suspicion of force. The most plausible explanation is that the UDI has paid considerable attention to this problem. Our assessment of the investigation practice is that the limitations are due to the nature of the case (few cases, limited information in the cases) rather than to the UDI's organization and case-processing routines.

Bearing in mind the large number of applications, we assume that it is not relevant to suggest extending the sponsor interview for all the cases. We would prefer to see efforts strengthened in two ways: by giving more information to the target group over 25 years of age on using the two options that are embodied in the rejection provision, and

by continuing to assign great attention to such cases in the immigration administration.

The Immigration Appeals Board (UNE) handles cases on which the UDI has made a decision. Since there are few appeals concerning forced marriage, and since the cases that reach the UNE are distributed among board chairpersons regardless of subject, the individual board chairperson will have limited experience of reaching a decision on cases that involve force. The cases are often complicated. If further investigation is required, the UNE can summon the sponsor to a meeting that may generate further information in the case, and we believe that this represents an option that should be utilized. The UNE is also of the view that in most cases the documents available provide a good basis for their assessment of the matter in question.

Conclusion and recommendations

We conclude that in recent years the UDI has made significant efforts to build competence and to develop routines and common standards for exercising discretionary judgement. Nonetheless we have pointed out some areas for the further development of regulations and practice.

Circulars and preparatory works for statutes against marriage against one's will/forced marriage in the regulations relating to immigrants are based on the assumption that the sponsor is young and vulnerable. With a higher marriage age in general in the relevant immigrant population and a growing proportion of applications that apply to sponsors over the age of 25, the life situation of those involved can show greater variation. We note the need for the immigration administration to further develop an understanding of the phenomenon to ensure that measures are relevant for those with varying degrees of vulnerability and potential to take action. Circulars and information material should also make it clearer that the rejection provision in the Immigration Act concerns marriage against one's will rather than forced marriage in the sense of the penal code.

With regard to the provisions on interviews, we have emphasized that the rule concerning compulsory return to Norway after marriage is in itself an important measure that must not be underestimated. It clarifies and strengthens the sponsor's connection with Norway and provides access to the support network. The pre-interview is used to only a small extent, and we recommend that either more information is given on this scheme or that the arrangement is phased out. We find

that interviews at foreign service missions contribute to important information in some cases – also because conflicting information may be given by the applicant and the sponsor.

It is particularly in the conducting of the sponsor interview and the UDI's interpretation of the interview, that different considerations and tensions arise. Greater emphasis should be given to advice and guidance as part of the interview process with the aim of enabling the sponsor to make an informed choice as to the details he/she wishes to impart. Another objective is that the interview should be organized in a way that enables the sponsor to give information safely.

The second paragraph of section 51 contains two alternatives: the *first alternative* makes it possible to reject an application because the sponsor does not consent to the applicant coming to Norway. We recommend that the importance and implications of the rejection provision's *first alternative* are communicated more clearly to those who hold the interview and to the sponsors – for example in the circular, but also in information to the general public. We suggest that the first alternative of the current paragraph 2 of section 51 “*does not consent*” is converted into a separate paragraph in this section.

According to the *second alternative* of the rejection provision, an application can be rejected if there is a preponderance of evidence that the marriage has been contracted against the will of one of the parties. We have in particular discussed *two different challenges* in the use of this provision, the first one being that discretionary judgement can be too personal and may lead to discriminatory treatment. We consider that the UDI has made good progress in developing common institutional competence and practice in discretionary judgement, although it is still a challenge that some of the cases end up with just a few particularly well-motivated case officers. The second challenge is that an “external” assessment is regarded as more objective and valid than personal opinion. We have described this as a contrast between a subjectivistic and an objectivistic view. As we see it, in the latter approach an officer will tend to give more weight to “pure indicator assessments” regardless of and/or in contrast to the sponsor's own opinion. We feel that the current challenge is embodied in this tension between a subjectivistic and an objectivistic view of the matter to be assessed. We believe that it is wise to sustain the fundamental attitude that marriage against one's will is essentially defined on the basis of individual will, and to be cautious with assessments that are largely based on indicators that may point to a traditional arranged marriage.

1 Studiens tema og metode

Denne rapporten er resultat av et forskningsoppdrag for Utlendingsdirektoratet (UDI). Hovedformålet har vært å dokumentere og evaluere tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket på følgende områder:

- Tiltak som er ment å forebygge tvangsekteskap, herunder underholdskravet
- Tiltak som er ment å avdekke tvangsekteskap, som de ulike intervjuordningene
- Hjemmelen i utlendingsloven som skal sikre at det ikke innvilges tillatelse på grunnlag av et tvangsekteskap

Prosjektet skulle undersøke hvordan tiltakene virker, gi et oppdatert kunnskapsgrunnlag og bidra til innspill til praksis- og politikikutviklingen på feltet. Oppdragsgiver ønsket anbefalinger som kan bidra til bedre måloppnåelse.

I dette kapitlet presenteres oppdraget og det metodiske opplegget. Først skal vi imidlertid gi en kort skisse av bakgrunnen for de tiltakene vi skal vurdere. Vi tror det er viktig å forstå konteksten de er utformet i for å kunne vurdere implementering og måloppnåelse.

Bakgrunn

Tvangsekteskap ble satt på agendaen for offentlig debatt og politikk utover 1990-tallet, og Norges første handlingsplan mot tvangsekteskap kom i 1998. Her var fokus på forebyggende arbeid og krisehjelp til de utsatte. Våren 2002 fikk temaet fornyet og omfattende oppmerksomhet i kjølvannet av drapet på den svenske kvinnen Fadime Sahindal.¹ I dokumentet *Fornyet innsats mot tvangsekteskap* samme år, lanserte regjeringen flere lovendringer, deriblant i utlendingsregelverket. Som

¹ Drapet ble omtalt som æresdrap, og i den norske debatten ble dette tett knyttet til debatten om tvangsekteskap

vi skal se, var tvangsekteskap et sentralt anliggende i arbeidet med ny utlendingslov utover 2000-tallet.

Tvangsekteskap har vært et kontroversielt tema. Særlig har det vært betydelig uenighet omkring forholdet mellom tvangsekteskap og arrangerte ekteskap, og dermed også om omfang. Forenklet kan vi snakke om en polarisering mellom de som hevder alle arrangerte ekteskap inngås under mer eller mindre grad av tvang, og de som ser tvang som et unntak. Under disse motpolene ligger det også to ganske ulike syn på subjektet; og på hva tvang kan være. Der den siste posisjonen, tvang som unntak, gjerne avgrenser tvang til fysisk, direkte tvang, er den første gruppa ikke bare opptatt av psykisk tvang, men også av sosialisering. Og mens sistnevnte vil hevde at de fleste som gifter seg arrangert, velger frivillig å følge tradisjonen, vil den første gruppa problematisere hvorvidt det overhodet er mulig å snakke om en fri vilje. Dette er unge mennesker som er oppdratt til å følge tradisjonen og til å adlyde sine foreldre. Derfor vil de ikke nødvendigvis selv forstå at de ikke har noe valg.

Det finnes også en tredje og mer nyansert posisjon. Ofte formulert i begreper av gråsoner og glidende overgang, søker disse å ta høyde for at arrangerte ekteskap kan praktiseres på ulike måter, med større og mindre grad av innflytelse fra partene selv. Samtidig legges det vekt på de emosjonelle og sosiale forpliktelser til fellesskapet, som arrangerte ekteskap er tuftet på, og de sanksjoner som kan iverksettes mot enkeltpersoner som ikke innordner seg, som kan gjøre det vanskelig å gå imot familiens ønsker. Hovedbudskapet vil være at et arrangert ekteskap *kan* inngås frivillig *eller* under ulike grader av tvang og press.

Så langt debatten om arrangerte ekteskap. Hensikten her er å forklare bakgrunnen for det vi ser som to retninger når det gjelder vurdering av frivillighet i arrangerte ekteskap; en *subjektivistisk* tankegang vil ta utgangspunkt i den berørtes egen opplevelse. Enkelt sagt; det må være en eller annen grad av motvilje til stede for å snakke om tvang eller ufrivillighet. En *objektivistisk* tilnærming vil i stedet hevde at andre er bedre stilt til å vurdere hvor frivillig et ekteskap er. Den som står på utsiden vil være mer objektiv. Vi understreker at vi her bruker subjektivistisk og objektivistisk bevisst. Et blikk utenfra kan være like subjektivt som ett innenfra.

Tvangsekteskap ble tidlig assosiert med innvandring, fordi de kjente tilfellene var transnasjonale ekteskap, typisk en ung kvinne oppvokst i Norge som ble tvangsgiftet med en mann fra foreldrenes opprinnelsesland. Tiltakene som ble foreslått har vært av to kategorier.

For det første, generelle regler som vil ramme «alle» i en gruppe for å hjelpe de som er utsatt for tvang. For det andre, regler som sikter mot å avdekke tvang i det enkelte tilfelle. De tre tiltakene som dette prosjektet omfatter, dekker begge kategorier: Underholdskravet er generelt, mens intervjuordningene og avslagshjemmelen er mer spesifikt innrettet. Førstnevnte er et konkret, objektivt krav (en gitt inntektsgrense), mens sistnevnte er skjønnsbaserte.

Som vi skal se, har regelendringer i utlendingsloven i ulik grad vakt debatt. Særlig omstridt var forslag om forhøyet alderskrav for familieetablering med ektefeller utenfor EØS. Debatten dreide seg mye om hvorvidt tiltaket var forsvarlig ut fra forholdsmessighetsprinsipper, altså om det var riktig å innskrenke rettighetene til en større gruppe for å hjelpe en mindre. Svaret på dette var selvsagt avhengig av hvor man sto i forhold til omfangsdiskusjonen som vi refererte over. Et tema som har fått mindre oppmerksomhet, er hva det innebærer å bruke utlendingsloven som verktøy for å bekjempe et overgrep som tvangsekteskap. Dette er en lov hvis formål er å regulere utlendingers adgang til riket. Når vi snakker om *tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsloven* kan formålet synes selvsagt: Det handler om å hjelpe den enkelte som er utsatt for tvangsekteskap, og å forebygge at flere blir utsatt. Vi vil imidlertid allerede her introdusere en spenning i lovverket, og dermed i oppdraget for denne undersøkelsen som skal vurdere hvorvidt formålet med tiltakene blir oppnådd: I hvilken grad er det også et selvstendig formål å hindre at tvangsekteskap danner grunnlag for familieinnvandring? Og, hvilket hensyn kommer først i tilfeller der de ulike formålene komme i konflikt?

UDI har avdekket relativt få saker som gjelder tvangsekteskap. Det fremholdes at antall avslag ligger uforholdsmessig lavt i forhold til siste års økning i henvendelser til hjelpeapparatet. UDI opplyser da også å ha mistanke om tvang i et langt større antall saker. Vi oppfatter denne virkelighetsbeskrivelsen som en vesentlig bakgrunn for evalueringen. Spørsmålet om mørketall vil derfor bli berørt i analysen som kommer.

Problemstillinger

De problemstillingene som utlendingsdirektoratet ønsker å få besvart på gjennom den foreliggende evalueringen er:

- Hvordan operasjonaliseres regelverket gjennom rutiner og samarbeid? Ivaretar intervjuordningene og saksbehandlingen

formålet bak tiltakene på en hensiktsmessig måte? Har utlendingsforvaltningen og politi tilstrekkelig kompetanse om tvangsekteskap?

- Bruker utlendingsmyndighetene hjemmelen til å avslå søknader der det foreligger mistanke eller opplysninger om tvangsekteskap?
- I hvilken grad lykkes utlendingsforvaltningen med å avdekke og håndtere saker hvor det er mistanke om tvangsekteskap, og å bidra til/sikre at den utsatte følges opp av aktuelle instanser?
- I hvilken grad virker regelverket forebyggende? Hvilken kjennskap har risikogruppen til regelverket som underholdskravet, intervjuordningene og bestemmelsen om at tillatelse til gjenforening kan nektes – og bidrar dette til å redusere antall unge som utsettes for tvang?
- Bidrar bestemmelsen om at tillatelse kan nektes til å avverge tvangsekteskap

Metodisk tilnærming

Prosjektet bygger på et omfattende datamateriale som er innhentet gjennom ulike metoder, kilder og informantgrupper. Her følger en kort oversikt, mens enkelte aspekter utdypes i de aktuelle kapitlene.

Kvantitativ oversikt

En kvalifisert drøfting av det potensielle omfanget av transnasjonale tvangsekteskap

Datagrunnlaget for disse analysene har vært registerdata for de relevante kohortene av ungdom med innvandrerbakgrunn med opplysninger om referansepersonens landbakgrunn og kjønn. Arbeidet har dratt nytte av data og analyser fra et større migrasjonsforskningsprosjekt ved Institutt for samfunnsforskning; *Migration to Norway. Flows and Regulations*.²

² Prosjektet gjennomføres av Anja Bredal og Axel West Pedersen og er finansiert av Norges Forskningsråd under VAM-programmet (Velferd, Arbeid, Migrasjon).

Analyse av omfang og karakteristika ved saker i UDIs register

I samråd med UDIs enhet for statistikk og analyse er det gjort uttrekk fra DUF-registeret for å kartlegge relevante saks kategorier: saker avslått etter § 51 annet ledd, samtykke, samt proforma. Materialet har blitt analysert ut fra kjønn, alder og landbakgrunn.

Juridisk dokumentstudie

Rettsregler og retningslinjer

Gjennomgang av relevante rettsregler basert på dagens regelverk, forarbeider, samt retningslinjer og praksisnotater.³ Vi har dessuten gjennomgått dommer på straffelovens § 222 og dommer på annullering av ekteskap på grunn av tvang, til sammen 24 dommer basert på søk på «tvangsekteskap» i Lovdata. Dommene har blitt brukt som bakgrunnskunnskap. Dels har vi fått mer innsikt i hvordan en tvangsekteskaps sak kan se ut i ulike landkontekster, dels i hvor domstolene legger listen for å vurdere og bevise tvang i straffesaker.

Gjennomgang av enkeltsaker

Denne omfattende delmodulen har hatt til hensikt å studere praksis opp mot rettsreglene. Totalt 37 saker er gjennomgått. Disse omfatter både saker som er avslått etter avslagshjemmelen, og saker der det har vært mistanke om tvangsekteskap, men der utfallet enten var innvilgelse eller avslag på andre grunnlag. Også klagesaker i Utlendingsnemnda (UNE) inngår i materialet.

Vi har gjennomgått dokumentene i saksmapper og systematisert informasjonen i et eget skjema. Dette har gitt grunnlag for å analysere på tvers av sakene. Samtidig som det gir god oversikt over dokumenter og utfall i enkeltsaker.

³ UDIs praksisnotater er veiledende, men ikke juridisk bindende for praksis.

Kvalitative data

Ansatte i utlendingsforvaltningen, politiet og andre fagpersoner

Vi har intervjuet utvalgte saksbehandlere, fagansvarlige ledelse ved Område for familieinnvandringsaker (OFAM) i UDI og tilsvarende i UNE, til sammen 15 intervjuer. Intervjuene har vært semi-strukturerte og hovedsakelig individuelle. Informantene har eksemplifisert bruk av regelverk, skjønn og vanskelige dilemmaer med utgangspunkt i konkrete saker.

Videre er det foretatt intervju med ti medarbeidere ved politiets utlendingsavsnitt i sju politidistrikt. Distriktene er delvis valgt ut i samråd med oppdragsgiver, med sikte på å få med informanter som har ulik erfaring med tvangssaker. Både nåværende og tidligere spesialutsendinger for integreringssaker (IMDi) ved utenriksstasjonene har blitt intervjuet. Vi bygger dessuten på tidligere intervjuer og samtaler med ansatte på aktuelle utenriksstasjoner. Endelig har vi intervjuet en advokat samt sju representanter for hjelpeapparatet for å belyse samarbeidet og oppfølging av de utsatte, og styrke kunnskapsgrunnlaget om referansens situasjon under og etter UDIs saksbehandling.

Målgruppen m.m.

Vi har intervjuet fire personer som har erfaring fra saker om (mistenkt og/eller avdekket) tvangsekteskap i egenskap av referanseperson. Disse er delvis rekruttert via utlendingsforvaltningen, delvis gjennom andre nettverk.

For å få et inntrykk av målgruppens kjennskap til regelverket, har vi brukt ulike kilder. Vi har henvendt oss skriftlig til minoritetsrådgiverne som er plassert ved utvalgte videregående skoler og ungdomsskoler og spurt om deres inntrykk. I tillegg kommer nettsøk, samt at temaet er tatt opp i intervju med informanter som har vært referansepersoner, og med representanter for hjelpeapparatet. Endelig baserer vi oss på data fra et annet forskningsprosjekt, om «giftetrender» blant norsk-pakistanske etterkommere som Anja Bredal har gjennomført parallelt med dette oppdraget.

Personvern og forskningsetikk

Prosjektet er innmeldt til personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, og data er behandlet etter

etablerte rutiner. Informanter i et prosjekt av denne karakter vil være lett gjenkjennelige. Det dreier seg om medarbeidere i identifiserte instanser og om informanter som er rekruttert gjennom oppdragsgiver. Av hensyn til den enkeltes personvern vil vi derfor begrense henvisninger til og sitater fra informanter. I stedet søker vi å formidle synspunkter og erfaringer på et mer generelt nivå og i form av egne resonnementer og vurderinger.

Rapportens oppbygging

Kapittel 2 gir en oppdatert oversikt over inngåtte transnasjonale ekteskap, ekteskapsalder og landbakgrunn basert på registerdata fra SSB. Videre presenteres omfanget av søknader og avslag når det gjelder ekteskapsinnvandring generelt og vilkårene tvang/ufrivillig ekteskap, samtykke og proforma spesielt, for perioden 2010-2014. Kapitlet gir dermed et bakgrunnstykke for de saker og temaer som drøftes i de øvrige kapitlene. De to neste kapitlene skisserer det lovmessige (kapittel 3) og organisatoriske (kapittel 4) rammeverket for utlendingsmyndighetenes arbeid med tvangsekteskapsaker. Her ser vi også på forarbeidene og identifiserer noen sentrale problemstillinger for den videre framstillingen. De neste tre kapitlene drøfter praktiseringen av de tre sentrale tiltakene som er innført i utlendingsregelverket for å bekjempe tvangsekteskap. Kapittel 5 tar for seg underholdskravet, kapittel 6 intervjuordningene, og kapittel 7 det vi kaller «avslagshjemmelen», § 51 annet ledd i utlendingsloven. I kapittel 8 drøftes kompetansebehov for saksbehandling når avslagshjemmelen vurderes relevant, samt UNES klagebehandling. Kapittel 9 drøfter utfordringer når det gjelder å anmelde og vurdere sikkerheten ved å avslå søknader med begrunnelse i tvangsekteskap og anmelde. Kapittel 10 gir en samlet drøfting av noen sentrale funn og problemstillinger. Avslutningsvis, skisseres anbefalinger til videre oppfølging av utlendingsmyndighetenes arbeid mot tvangsekteskap.

2 Tendenser – transnasjonale ekteskap og søknader om familiegjenforening i tall

I dette kapitlet presenteres aktuelle data om utviklingen i ekteskapsmønstre blant unge voksne med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land og i søknadsmassen om familieinnvandring med henblikk på å legge til rette for en kvalifisert drøfting av det potensielle omfang av transnasjonale tvangsekteskap. Vi redegjør for det første for endringer i giftemålsatferden til det som regnes som risikogrupper for transnasjonale tvangsekteskap med utgangspunkt i registerdata om unge voksne født mellom 1970 og 1990 med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Data fra Statistisk sentralbyrå brukes til å beskrive utviklingen i giftemålsalder og omfanget av transnasjonale ekteskap med et spesielt fokus på unge med familiebakgrunn fra Pakistan og Tyrkia.

For det andre undersøker vi de seneste års utvikling i antall og type vedtak angående familieinnvandring basert på ekteskap. Vi ser på avslagsprosenten og den registrerte forekomsten av brudd på vilkårene om fravær av tvang, samtykke fra hovedpersonen og proforma-ekteskap. Denne delen av analysen er basert på data om søknader om familieinnvandring i perioden 2010 til medio 2014 fra UDIs registre. Også i denne delen av analysen fokuseres det spesielt på søkere fra utvalgte land der det erfaringsmessig kan være fare for transnasjonale tvangsekteskap: Pakistan, Tyrkia, Somalia, Marokko, Irak, Iran, Afghanistan, Eritrea, samt kategorien Statsløs.

Utviklingen i ekteskapsmønstre blant unge voksne med innvandrerbakgrunn

Vi skal i dette avsnittet beskrive utviklingen i ekteskapsmønstrene blant unge voksne med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land som i

varierende grad regnes for å være under risiko for transnasjonale tvangsekteskap.⁴

Med innvandrerbakgrunn mener vi at individene enten er norskfødte barn av to utenlandsfødte foreldre, eller at de er barn av to utenlandsfødte foreldre og selv er innvandret til Norge før fylte 14 år. Vi ser dels på utviklingen i ekteskapsalderen innen denne gruppen og dels på tilbøyeligheten til å gifte seg med en ektefelle fra foreldrenes opprinnelsesland (inngå transnasjonale ekteskap).

Datamaterialet, som er stilt til rådighet av Statistisk sentralbyrå, består av alle individer med innvandrerbakgrunn etter denne definisjonen som er født mellom 1970 og 1990 - til sammen 41 726 personer. Gruppen er raskt voksende. Som vist i tabell 1 utgjør de yngste fødselskull innen denne gruppen om lag 4 tusen individer mens det bare var om lag 500 individer i hver av de eldste fødselskohortene.

Tabellen viser videre antall individer med henholdsvis pakistansk og tyrkisk innvandrerbakgrunn. Disse to gruppene er valgt ut for nærmere analyser fordi de er regnet som under risiko for tvangsekteskap, samtidig som de er såpass store slik at det er mulig å gjøre statistiske analyser. For begge disse gruppene ser vi en tilsvarende sterk vekst i størrelsen på fødselskullene og dermed vekst i antallet individer i gifteferdig alder.

⁴ Dataene og analysene i dette avsnittet trekker som nevnt veksler på arbeid gjort i prosjektet «Immigration to Norway: flows and regulation» som har vært finansiert av Norges forskningsråd

Tabell 2.1: Antall individer fordelt på fødselskullene 1970-1990. Alle med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn og individer med bakgrunn fra Pakistan og Tyrkia

Fødselsår	Alle	Pakistan	Tyrkia
1970	474	134	70
1971	531	158	54
1972	570	118	62
1973	664	176	74
1974	854	234	89
1975	973	267	88
1976	1089	312	96
1977	1329	363	125
1978	1537	420	138
1979	1775	428	136
1980	1986	394	160
1981	2176	461	154
1982	2205	481	168
1983	2414	511	175
1984	2598	507	162
1985	2860	510	202
1986	3030	533	180
1987	3237	578	191
1988	3571	566	207
1989	3800	573	199
1990	4053	566	241
Total	41726	8290	2971

For å få et inntrykk av antallet individer i disse gruppene som er under risiko for tvangsgifte i det enkelte år må man imidlertid trekke ut de individene som allerede var gift ved inngangen til året.

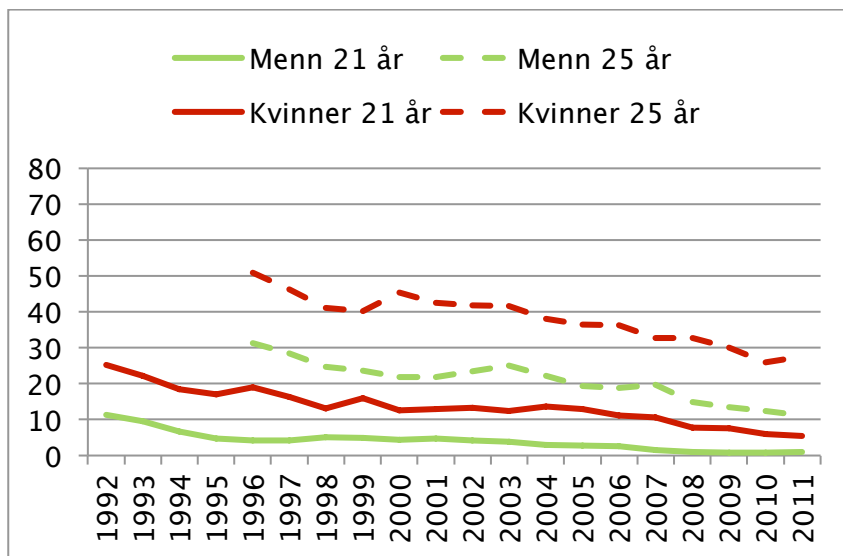
Vi har sett nærmere på dette for individer med bakgrunn fra ni utvalgte land: Pakistan, Tyrkia Somalia, Marokko, Irak, Iran, Afghanistan, Eritrea og Statsløs og vi finner at det ved inngangen til år 2010 var om lag 13 000 ugifte voksne over 20 år med bakgrunn i disse landene. Videre finner vi at gruppen av ugifte unge voksne med bakgrunn fra disse landene vokste med vel 2000 personer i år 2010, og den årlige tilveksten i antallet potensielt gifteklare individer i denne gruppen må formodes å øke jevnt i de følgende årene. Hvis vi la til grunn at alle unge voksne med bakgrunn fra disse landene har den samme individuelle risiko for tvangsekteskap som tidligere fødselskull, måtte dette bety at risikogruppen for tvangsekteskap var raskt økende sammenlignet med tidligere.

På den andre siden er det grunn til å tro at det skjer endringer i adferden som kan medføre at den egentlige risikogruppen likevel forblir stabil eller minker. Det er slike endringer i ekteskapsadferden unge voksne med innvandringsbakgrunn fra ikke-vestlige land som vi skal undersøke i det følgende.

Utviklingen i alderen for inngåelse av ekteskap

Vi starter med å se på utviklingen i alderen for inngåelse av ekteskap, siden det å bli gift i relativt ung alder vanligvis regnes for å være en risikofaktor i forbindelse med transnasjonale tvangsekteskap.

Figur 2.1: Andel gift ved 21 og 25 års alder. Alle med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn.

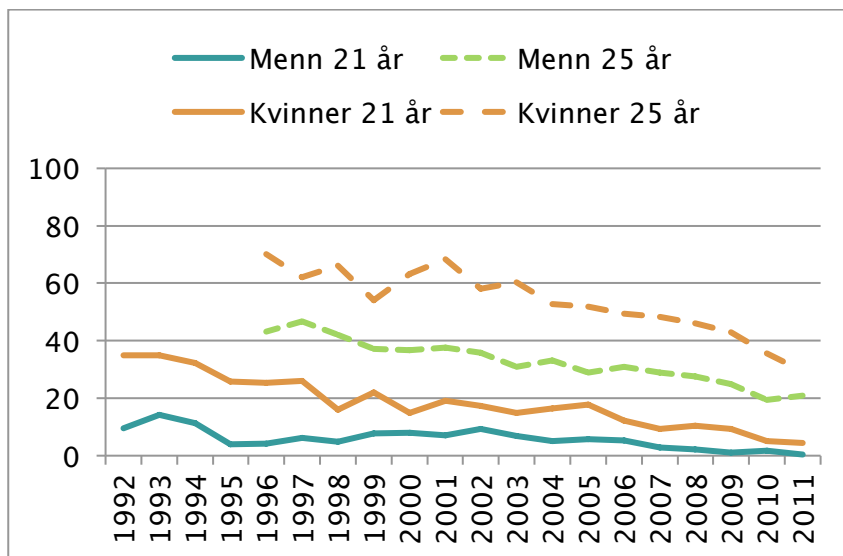


Vi har i figur 2.1 vist andelen 2. generasjonsinnvandrere som er gift ved utgangen av det året de fyller henholdsvis 21 og 25 år.⁵ Som man kan se er kvinner som forventet mer tilbøyelige til å gifte seg tidlig enn menn og andelen som er gift er naturligvis til enhver tid høyere blant 25-åringene sammenlignet med 21-åringene. For begge kjønn og ved begge alderstrinn er det imidlertid en klar og vedvarende tendens til fall i giftemålstilbøyeligheten over tid. Mens det blant kvinnene i 1992 var om lag 25 prosent som var gift ved 21 års alder (kohorten født i 1970) hadde den tilsvarende andelen falt til 6 prosent i 2011 (kohorten født i 1990). Blant mennene falt andelen som blir gift i helt ung alder (før fylte 21 år) fra vel 10 prosent i 1992 til under 1 prosent i 2011.

Også tilbøyeligheten til å være gift ved 25 års alder viser en sterkt fallende tendens i denne 20-årsperioden – fra 50 til 30 prosent blant kvinnene og fra 30 til 10 prosent blant mennene.

⁵ Et kanskje mer intuitivt mål hadde vært å se på utviklingen i gjennomsnittlig eller forventet alder for ekteskapsinngåelse. Problemet er at dette ikke lar seg beregne før en har fulgt fødselskullet helt til den alderen hvor inngåelse av giftemål ikke lenger er aktuelt.

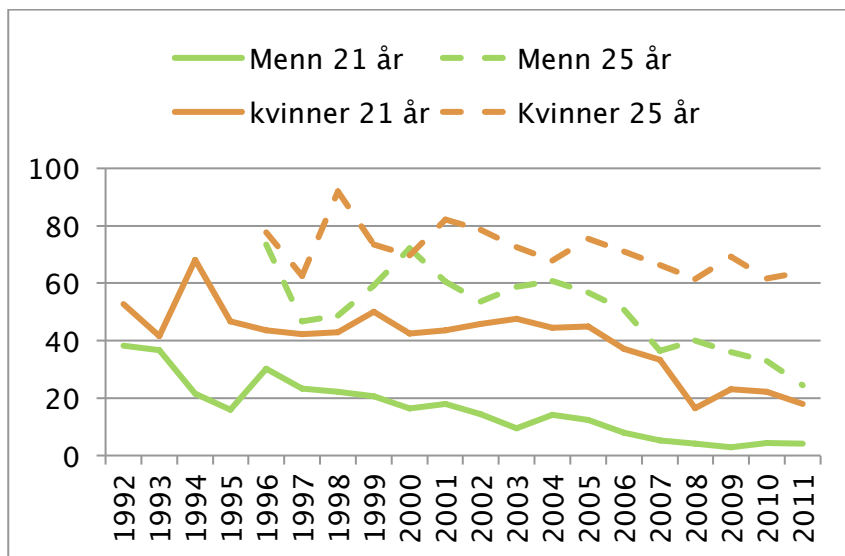
Figur 2.2: Andel gift ved 21 og 25 års alder. Alle med pakistansk innvandrerbakgrunn.



Et tilsvarende mønster finner vi blant unge voksne med innvandrerbakgrunn fra Pakistan, som vist i figur 2.2. Blant denne gruppen var det tidligere relativt mange som var gift ved 25 års alder, men andelen som gifter seg tidlig har falt kraftig slik at de «pakistanske» ungdommene ikke lenger skiller seg klart ut. I 2011 er 30 prosent av kvinnene gift ved 25 års alder og 20 prosent av mennene. Både nivå og endring i giftemålstilbøyelighet ved 21 år alder er omtrent lik for denne gruppen som for hele gruppen av ikke-vestlige innvandrere. I 2011 er det bare 5 prosent av kvinnene som er gift ved 21 års alder og mindre enn 1 prosent av mennene.

Figur 2.3 viser tilsvarende tall for unge med innvandrerbakgrunn fra Tyrkia. Størrelsen på denne gruppen er vesentlig mindre enn gruppen med pakistansk bakgrunn og det forklarer at kurvene viser større tilfeldig variasjon fra ett år (og ett fødselskull) til det neste. Likevel ser vi et klart mønster der ekteskapstilbøyeligheten ved ulike alderstrinn ligger systematisk høyere for denne gruppen enn for alle med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn og for gruppen med pakistansk bakgrunn, samtidig som trendene over tid er de samme.

Figur 2.3: Andel gift ved 21 og 25 års alder. Alle med tyrkisk innvandrerbakgrunn.



Vi har så langt klart å dokumentere en meget betydelig tendens til atferdsendring når det gjelder alderen for inngåelse av ekteskap både blant unge med ikke-vestlig bakgrunn generelt og blant ungdom med bakgrunn fra land der man normalt antar at det kan være en fare for transnasjonale tvangsekteskap; Pakistan og Tyrkia.

I den samme perioden har tilbøyeligheten til å ta høyere utdanning blant innvandrerdokumentert en sterk økende tendens (se for eksempel Henriksen 2010) og det er grunn til å tro at disse tendensene er knyttet til hverandre, selv om vi ennå vet lite om hvilken vei kausaliteten går, altså om økt ekteskapsalder fører til at flere tar høyere utdanning eller at økt andel som tar høyere utdanning fører til at ekteskap inngås seinere (Danckert og Jakobsen 2014).

En annen mulig forklaring på de observerte endringene i tilbøyeligheten til å gifte seg tidlig kunne være innstramminger i reglene for å gifte seg med en ektefelle fra foreldrenes opprinnelsesland. Saken er imidlertid at regelverket for familieinnvandring var noenlunde stabilt frem til år 2008 og det er derfor all grunn til å anta at de atferdsendringene vi ser frem til da, er drevet av mer eller mindre spontane prosesser.

Endringer i regelverket for familieinnvandring kan derimot tenkes å spille en rolle i de aller siste årene som er dekket av analysen. Særlig

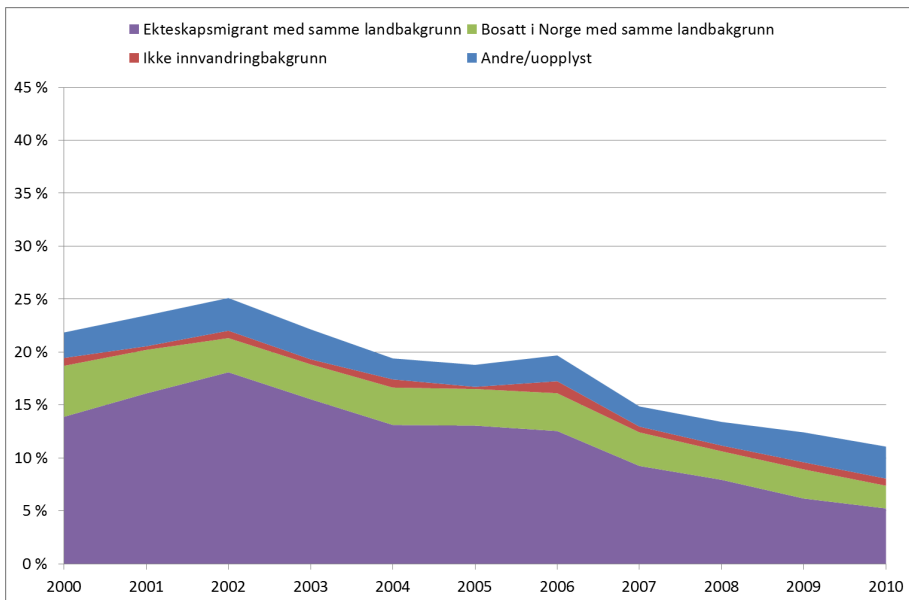
er det grunn til å peke på innskjerping av underholdskravet i 2008 og ikke minst i 2010 (se NOU 2011:7; s. 74-75). Det er godt mulig at disse regelendringene kan ha bidratt til å forsterke det underliggende fallet i giftemålstilbøyeligheten ved 25 års alder for kvinner med pakistansk bakgrunn etter år 2008 som vises i figur 2.2 og fallet i giftemålstilbøyeligheten ved 21 års alder for kvinner med tyrkisk bakgrunn som vises i figur 2.3. Datamaterialet er imidlertid for spinkelt til å kunne foreta seriøse økonometriske tester av om de «knekkene» som viser seg i de to kurvene etter 2008 er statistisk signifikante.

Atferden vi har sett på til nå – valg av giftemålsalder – er åpenbart i beste fall en svært indirekte indikator på utviklingen i risikoen for transnasjonale tvangsekteskap. Vi skal til slutt i dette avsnittet rykke ett skritt nærmere og se på endringer i andelen transnasjonale ekteskap hvorav igjen en i prinsippet ukjent andel kan være forbundet med tvang.

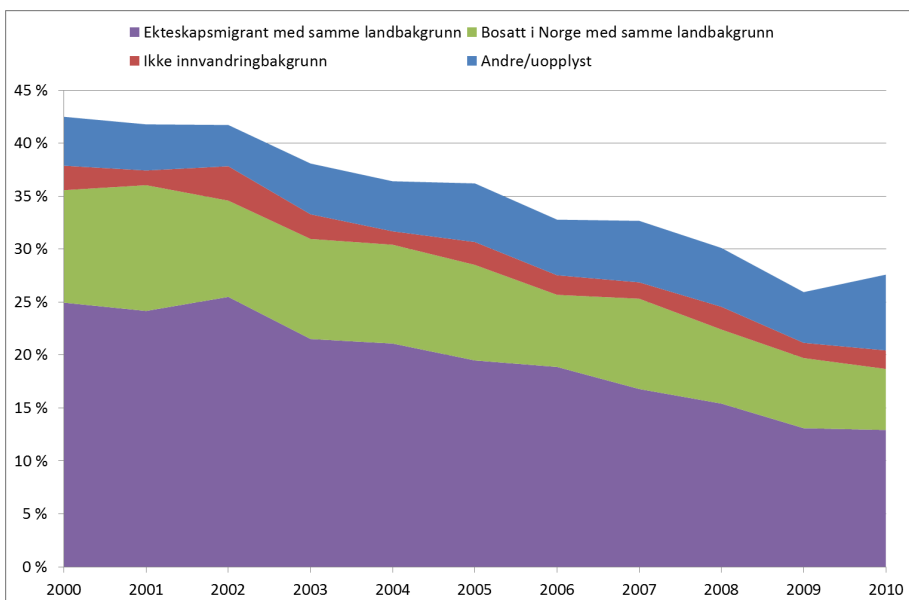
Utviklingen i andelen transnasjonale ekteskap

Figur 2.4 og 2.5 viser – for henholdsvis menn og kvinner med innvandringsbakgrunn fra ikke-vestlige land – andelen som ved 25 års alder har inngått giftemål med ulike kategorier av ektefeller: 1) En ekteskapsmigrant med samme landbakgrunn som «hovedpersonen», 2) en person bosatt i Norge med samme landbakgrunn som hovedpersonen, 3) en person uten innvandringsbakgrunn (to norske foreldre) og 4) en kategori for andre typer eller uopplyst. Vi har i disse figurene bare tatt med perioden 2000-2010 der vi har et tilstrekkelig stort materiale til å foreta denne mer detaljerte beskrivelsen av valg av ektefelle.

Figur 2.4: Menn med innvanderbakgrunn fra ikke-vestlige land. Ekteskapielig status og type ektefelle ved fylte 25 år



Figur 2.5: Kvinner med innvanderbakgrunn fra ikke-vestlige land. Ekteskapielig status og type ektefelle ved fylte 25 år



For begge kjønn ser vi at den fallende giftemålstilbøyeligheten ved 25 års alder, som vi allerede har dokumentert, langt på vei er knyttet til en tilsvarende fallende tendens i tilbøyeligheten til å gifte seg med en ekteskapsmigrant fra foreldrenes opprinnelsesland. Mens i underkant av 15 prosent av mennene og 25 prosent av kvinnene i år 2000 hadde inngått et transnasjonalt ekteskap med en person fra opprinnelseslandet ved fylte 25, hadde den tilsvarende andelen sunket til henholdsvis 5 og 15 prosent i år 2010. Også andelen som ved fylte 25 år har giftet seg med en herboende med samme landbakgrunn har vist en svakt fallende tendens, men fallet er her mindre enn det samlede fallet i ekteskapstilbøyelighet. Andelen som har giftet seg med en etnisk norsk person (uten innvandringsbakgrunn) er svært liten og mer eller mindre uforandret over denne perioden.

Hvis vi i stedet hadde vist fordelingen på ulike typer av ektefeller blant de som faktisk er gift ved 25 års alder, ville resultatet blitt at også andelen transnasjonale ekteskap har falt, fra om lag 60 til om lag 40 prosent for begge kjønn. Tilsvarende resultater får vi når vi studerer unge voksne med bakgrunn fra Pakistan og Tyrkia separat (resultater ikke vist her).

Det er selvfølgelig umulig å trekke sikre konklusjoner om eventuelle endringer i risikoen for transnasjonale tvangsekteskap på bakgrunn av de utviklingstendensene vi har beskrevet her. Hvis vi imidlertid gjør en antakelse om at andelen som er utsatt for tvang blant de som i ung alder inngår transnasjonale ekteskap, så gir tallene en indikasjon på at den individuelle risikoen for tvangsekteskap har blitt vesentlig redusert i perioden.

Datamaterialet for den følgende analysen består av registeropplysninger om samtlige vedtak i saker om familieinnvandring basert på ekteskap i perioden 2010 til og med mai 2014 – til sammen 35 788 vedtak. Materialet omfatter alle typer søknader om slik ekteskapsinnvandring der familieetablering⁶ utgjør en underkategori. Vi har opplysninger om søkers statsborgerskap, kjønn og alder (både ved søknadstidspunktet og det endelige vedtakstidspunktet) samt tilsvarende opplysninger om den norske referansepersonen.⁷ Videre har vi opplysninger om det endelige utfallet av søknadsprosessen og om

⁶ Saker der søkeren ønsker å flytte til Norge i forbindelse med å inngå/har inngått ekteskap med en person bosatt i Norge.

⁷ «Referansepersonen» er personen som i utgangspunktet er bosatt i Norge. Den utenlandske partneren som ønsker opphold i Norge er «søker».

hvorvidt tre sentrale vilkår for familieinnvandring har vært ansett for «ikke-oppfylt» enten i et foreløpig vedtak (første vedtak i UDI og før en evt. klagebehandling) eller i det endelige vedtaket. De tre vilkårene er (fravær av) tvang, samtykke fra referansepersonen og at ekteskapet ikke er proforma.

Dessverre mangler vi opplysninger om andre vilkår som kan føre til avslag, og her ikke minst, om hvorvidt underholdskravet har vært ansett for oppfylt eller ikke. Vi mangler også data om hvorvidt referansepersonen har innvandrerbakgrunn (dvs. har foreldre som har innvandret til Norge) og vi mangler opplysninger om den eventuelle tidligere landbakgrunnen til foreldrene.

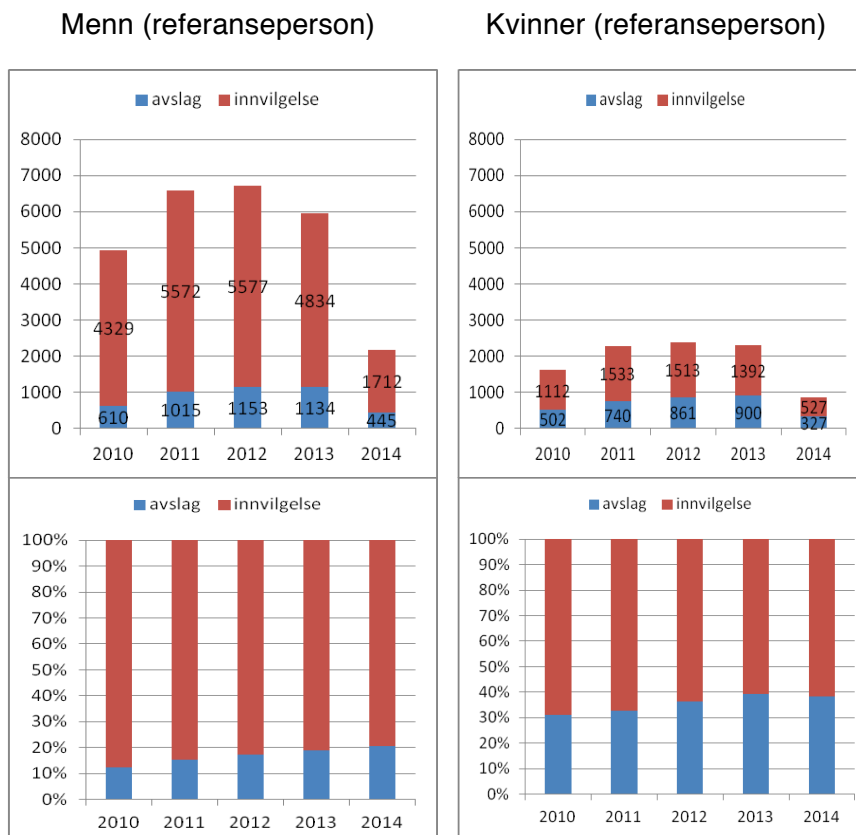
Det er viktig å være oppmerksom på at enheten i disse dataene er det enkelte vedtak. Det er fullt mulig at den samme norske referansepersonen kan ha vært involvert i flere søknader etter hverandre i løpet av observasjonsperioden.

Søknader om familieinnvandring

Figur 2.6 viser utviklingen i den samlede vedtaksmassen over de siste vel fire årene – med separate tall for henholdsvis mannlige og kvinnelige referansepersoner⁸. For å gi et så komplett og utfyllende bilde som mulig, viser vi i den øverste raden de absolutte tallene for henholdsvis innvilgete og avslåtte søknader og i den nederste raden den tilhørende avslagsprosenten.

⁸ Vi har ikke selvstendige opplysninger om referansepersonens kjønn, og har derfor måtte gjøre en antakelse om at vedkommende er av det motsatte kjønn til søker.

Figur 2.6. Utviklingen i den totale vedtaksmassen fra 2010 til medio 2014, oppdelt etter endelig utfall av søkeprosessen. Absolutte tall og prosent av vedtaksmassen.



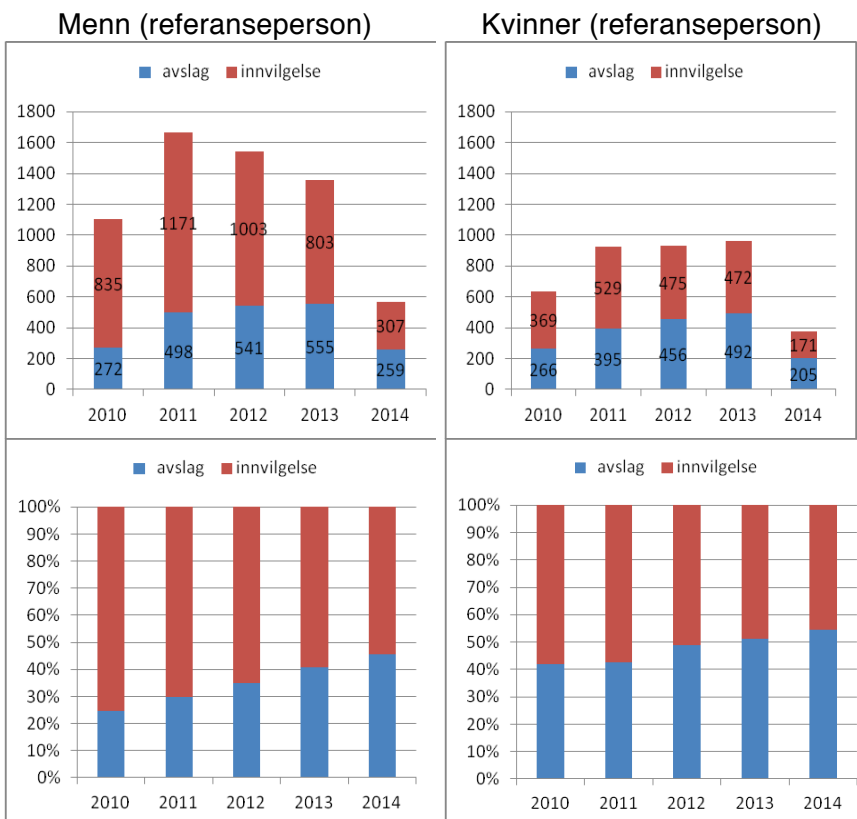
Det fremgår av figurene i den øverste raden at det har vært en klar tendens til vekst i vedtaksmassen 2010 til 2012 etterfulgt av en mindre nedgang i 2013. Tallene for 2014 har bare med vedtak gjort til og med mai måned.

Videre er det vesentlig å legge merke til at det er vesentlig flere søknader med kombinasjonen mannlig referanseperson/kvinnelig søker enn den omvendte kombinasjonen kvinnelig referanseperson/mannlig søker. Nærmere bestemt er det 26 400 søknader med en mannlig referanseperson i denne perioden mot 9 400 søknader med en kvinnelig referanseperson.

I tillegg er det en klart større avslagsprosent for saker der kvinner er referanseperson enn for saker med en mannlig referanseperson. Avslagsprosenten har vist en klar økning fra 2010 til 2014 for begge

kjønn. For saker med en mannlig referanseperson har avslagsprosenten økt fra 12 til 20 prosent, mens avslagsprosenten for saker med en kvinnelig referanseperson har økt fra i overkant av 30 prosent i 2010 til i underkant av 40 prosent i første del av 2014.

Figur 2.7. Utviklingen i vedtaksmassen fra utvalgte land*, oppdelt etter endelig utfall av søkeprosessen. Absolutte tall og prosent av vedtaksmassen.



*Pakistan, Tyrkia Somalia, Marokko, Irak, Iran, Afghanistan, Eritrea, Statsløs.

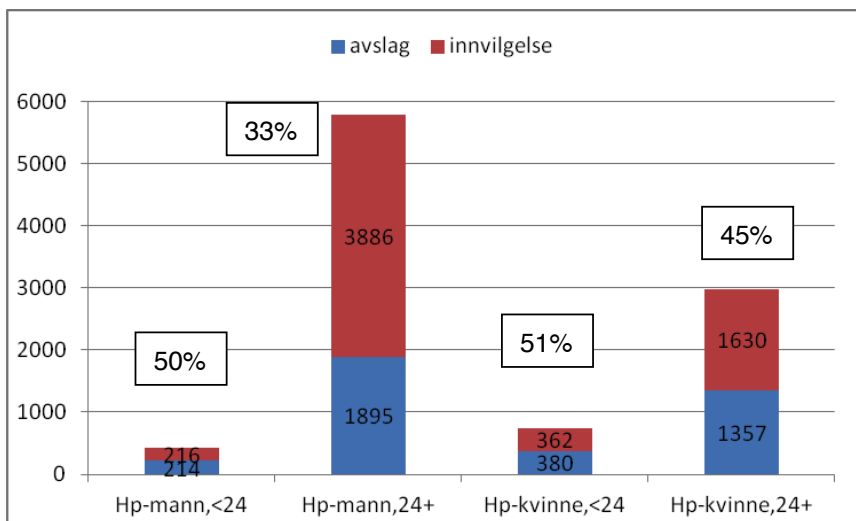
Figur 2.7 viser de samme tallene som figur 6, men nå basert på den delen av vedtaksmassen som stammer fra søkere fra de utvalgte land: Pakistan, Tyrkia Somalia, Marokko, Irak, Iran, Afghanistan, Eritrea samt kategorien Statsløs. Dette gjelder for til sammen 10 000 saker – fordelt på 6 200 med en mannlig referanseperson og 3 800 med en kvinnelig referanseperson.

Vi ser også her en tendens til vekst i vedtaksmassen sammenlignet med år 2010. Veksten av vedtak er ikke lineær, og dette kan ikke bare forklares med variasjon i søknader, men også i saksbehandlingsskapitet. Uansett må den anses for å være forholdsvis beskjeden sett i forhold til den sterke underliggende veksten i antallet ikke-gifte unge voksne med bakgrunn fra disse landene. Som nevnt ovenfor var det anslagsvis i år 2010 13 000 ugifte over 20 år med bakgrunn i de aktuelle landene, og gruppen har i denne perioden en årlig tilvekst på mer enn 2000 personer.

Det er viktig å merke seg at det også i vedtaksmassen for disse landene er færre søknader med en kvinnelig referanseperson, samtidig som kjønnsforskjellen er mindre for disse landene enn den er for den totale vedtaksmassen.

Avslagsprosentene er klart høyere blant søkerne fra de utvalgte landene sammenlignet med den samlede vedtaksmassen, samtidig som avslagsprosenten også her er høyere for kvinnelige enn for mannlige referansepersoner. Avslagsprosenten har dessuten gått opp de siste årene for begge kjønn – fra 25 til 45 prosent for mannlige referansepersoner og fra 42 til 55 prosent for kvinnelige referansepersoner.

Figur 2.8. Fordeling av vedtaksmassen utvalgte land etter vedtak, kjønn og alder på referansepersonen. Avslagsprosent i tekstboksene. 2010-mai 2014.



Figur 2.8 viser fordelingen av vedtaksmassen etter kjønn og alder på referansepersonen (under 24 år eller 24 år og eldre). Det fremgår av figuren at det er relativt få søknader fra par der referansepersonen er under 24 år gammel. I underkant av 1 200 søknader knytter seg til referansepersoner under 24 år, mot nærmere 8 800 fra referansepersoner over 24 år. Blant sakene med en kvinnelig referanseperson er det – som man kunne forvente - relativt flere unge søkere, men også her er de unge søkerne i klart mindretall. For de unge referansepersonene av begge kjønn er avslagsprosenten i tillegg høy – rundt 50 prosent – slik at det totale antallet innvilgningsvedtak over denne perioden blir forholdsvis lavt – i underkant av 600 fra de utvalgte landene.

Vilkårene tvang, samtykke og proforma

Vi skal nå gå over til å se på hvilke vilkår som har vært grunnlag for avslag på søknaden om familieinnvandring. Som nevnt har vi dessverre ikke tilgang på uttømmende data om grunnlaget for et eventuelt avslag, men må nøye oss med å se på eventuelle brudd på tre av de relevante vilkårene: at ekteskapet ikke er inngått mot en av partenes vilje (tvang), at referansepersonen samtykker til at søker gis oppholdstillatelse (samtykke) og at ekteskapet ikke er inngått proforma (proforma).

Tabell 2.2 Antall saker i perioden 2010-mai 2014 der vilkårene tvang, samtykke og proforma har vært ansett for ikke-oppfylt i et foreløpig eller endelig vedtak. Tall for utvalgte land vist separat.

	Tvang	Samtykke	Proforma	Vilkår*
Afghanistan	2	8	12	20
Eritrea	0	17	6	23
Irak	2	16	12	29
Iran	1	11	9	21
Marokko	3	13	56	67
Pakistan	18	24	25	60
Somalia	3	28	84	113
Statsløs	2	5	5	10
Tyrkia	3	18	66	81
Sum	34	140	275	424
Andre land	12	91	231	317
Sum alle	46	231	506	741

*Minst ett av de tre vilkårene har vært ansett for ikke-oppfylt

Tabell 2.2 gir en oversikt over antall vedtak i perioden 2010-mai 2014 hvor et eller flere av disse tre vilkårene har vært vurdert som «ikke oppfylt». I denne tabellen inngår både vedtak som er såkalt foreløpig eller endelig vedtak (etter eventuell klagebehandling). De tre første kolonnene viser antallet saker der henholdsvis tvang, samtykke og proforma har vært ansett for ikke oppfylt. Den siste kolonnen viser det samlede antallet saker der minst ett av disse tre vilkårene har vært ansett for ikke-oppfylt. Tallene i denne den siste kolonnen er gjennomgående litt mindre enn summen av tallene i de tre første kolonnene fordi det kan ha vært saker med brudd på flere vilkår samtidig.

Hvis vi starter med den første kolonnen, ser vi at vilkåret tvang har vært brukt i til sammen 46 saker over hele denne perioden på knapp tre og et halvt år. Pakistan skiller seg ut med klart flest saker (18), mens det for de andre utvalgte land er få søknader som avslått på dette grunnlaget (1-3 saker pr land). Til sammen 34 av de 46 sakene der

vilkåret tvang har vært ansett for ikke-oppfylt stammer fra de land som vi her har utpekt som risikoland.

Proforma-saker kan innebære tvangsekteskap om avtalen inngås av familie mot en av partenes vilje, men mer vanlig er det likevel at partene er innforståtte med overenskomsten. Vi ser av den andre kolonnen at omfanget av proformasaker er langt høyere med til sammen 506 saker i dette tidsrommet. Antallet proforma-saker er særlig høyt blant søkere fra Somalia, Tyrkia og Marokko. Til sammen står våre utvalgte land for litt mer enn halvparten av det totale antallet saker der et avslag har vært begrunnet med brudd på proforma-vilkåret.

Vilkåret om at referansepersonen ikke samtykker til at søker får innvilget sin søknad gjenspeiler ulike typer forhold, deriblant tvang. Statistikken skiller dessverre ikke ut tvangstilfellene. Til sammen 231 saker er avslått på dette grunnlaget i denne perioden. 140 av disse sakene stammer fra søkere fra ett av de utvalgte landene.

Nå kan det være saker hvor flere av disse tre vilkårene har vært vurdert som brutt samtidig og man kan derfor ikke uten videre summere tallene i de tre første kolonnene for å få et bilde av det samlede antallet saker der minst ett av vilkårene har vært ansett for ikke-oppfylt. Derfor viser vi i den siste kolonnen det samlede antallet saker der minst ett av de tre vilkårene har vært ansett for ikke-oppfylt. Den stadfester at det er et visst overlapp mellom de tre typene av vilkårsbrudd, altså at det i noen saker er flere vilkår som har vært ansett for ikke-oppfylt i vedtaksprosessen. På den andre siden viser tallene at dette forekommer forholdsvis sjeldent ettersom summen av tallene i de tre første kolonnene ikke vesentlig overstiger tallet i den siste kolonnen.

Tabell 2.3 Antall saker fra utvalgte land der vilkårene tvang, samtykke og proforma har vært ansett for ikke-oppfylt i det endelige vedtak

	Tvang	Samtykke	Proforma	Vilkår
Afghanistan	2	7	10	17
Eritrea	0	17	3	20
Irak	2	14	10	25
Iran	0	11	5	16
Marokko	2	12	39	50
Pakistan	15	24	20	53
Somalia	2	28	66	94
Statsløs	1	4	3	8
Tyrkia	2	16	46	61
Sum	26	133	202	344
Andre land	12	91	170	256
Sum alle	38	224	372	600

*Minst ett av de tre vilkårene er ansett for ikke-oppfylt

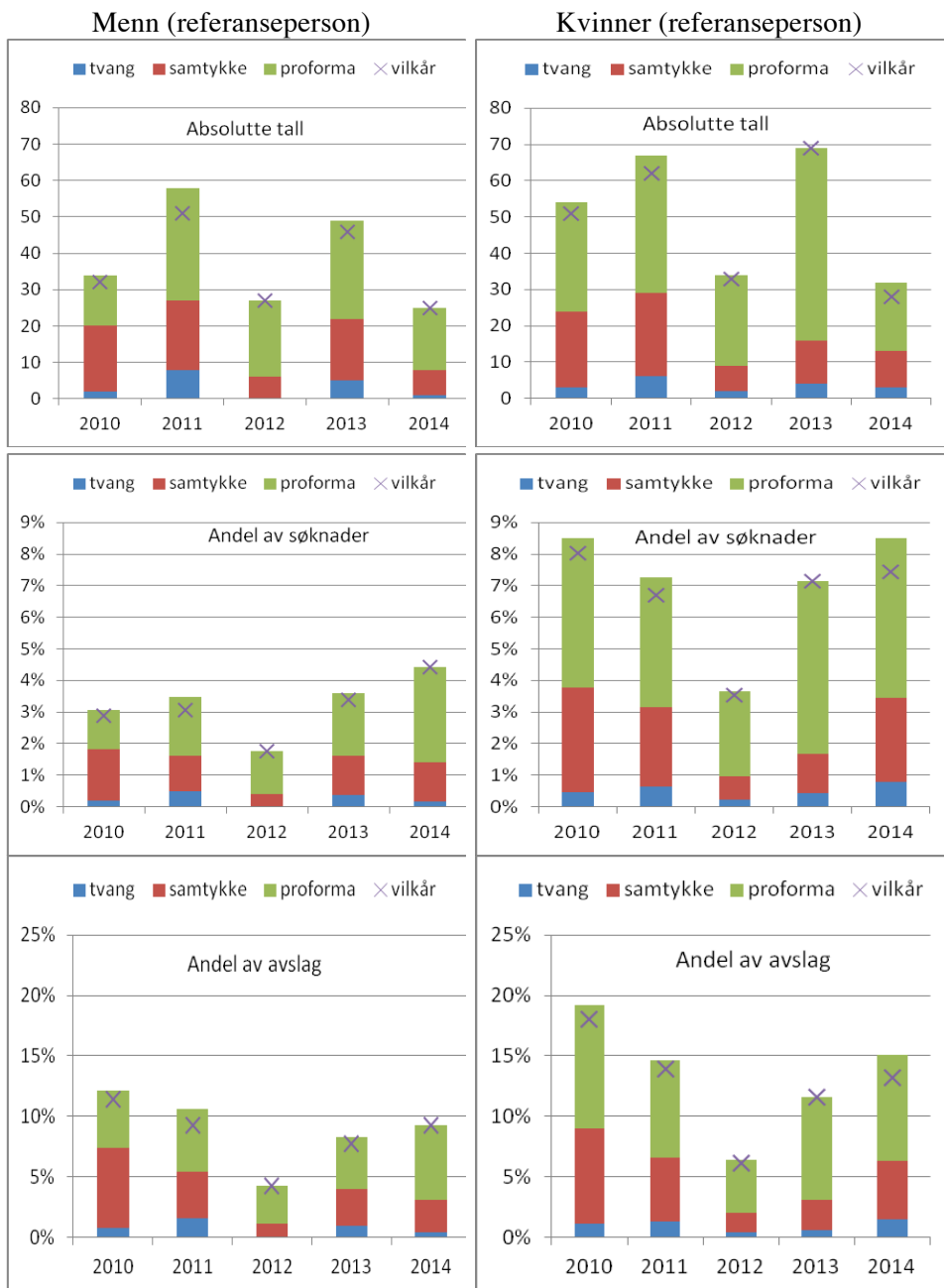
Tabell 2.3 er lik tabell 2.2 bortsett fra at den bare viser antallet vedtak der ett eller flere av de respektive vilkårene har vært ansett for ikke-oppfylt i det endelige vedtaket (inkludert klagebehandling).⁹

Vi ser at det for 38 søknader har vært konkludert med brudd på vilkåret om tvang i det endelige vedtaket om avslag. Av disse er 15 saker fra Pakistan. I 224 saker er vilkåret om samtykke ansett for ikke-oppfylt i det endelige vedtaket, mens det for 372 saker i det endelige vedtaket er vurdert brudd på vilkåret om proforma. I til sammen 600 saker er minst ett av de tre vilkårene vurdert som «ikke-oppfylt».

Vi skal nå gå videre og se på utviklingen i antallet saker med brudd på disse tre vilkårene over tid i absolutte tall og sett i relasjon til den samlede vedtaksmassen og det totale antallet avslag i perioden.

⁹ For 11 av de til sammen 600 vedtakene der minst ett av vilkårene er registrert som brutt viser det seg at søknaden likevel er registrert som innvilget og antakelig er det da opplysningene om vilkårsbrudd som er feil. Dette gjelder imidlertid bare for to vedtak fra de landene som vi har valgt ut for nærmere undersøkelse – ett fra Tyrkia og ett fra Marokko og i begge tilfeller er det vilkåret om proforma som er registrert brutt samtidig som søknaden altså har blitt innvilget.

Figur 2.9. Utviklingen i antall saker der de tre vilkårene, tvang, samtykke og proforma har vært ansett for ikke-oppfylt for søkere fra utvalgte land. Absolutte tall, andel av vedtaksmassen og andel av endelige avslag.



Resultatene er vist i figur 2.9. Som man kan se har det ikke vært noen entydig utvikling over tid i verken det absolutte eller det relative antallet saker der ett eller flere av disse vilkårene har vært ansett som «ikke-oppfylt». Den eneste klare tendensen som peker seg ut, er at antallet saker med brudd på ett eller flere av de tre vilkårene ser ut for å ha vært spesielt lavt i år 2012 – både i absolutte tall, og målt som andel av vedtaksmassen og det samlede antallet avslag.

Figurene i den øverste raden viser videre at det absolutte antallet saker med brudd på ett av disse vilkårene er høyest for søknader med en kvinnelig referanseperson. Når vi vet fra før at det er klart flere søknader med en mannlig referanseperson, er det å forvente at kjønnsforskjellen blir enda klarere når vi ser på andelen av vedtaksmassen med brudd på vilkårene i den andre raden i figuren. For alle de tre vilkårene gjelder det at andelen saker der de har vært ansett for ikke-oppfylt, er om lag dobbelt så høyt for søknader med en kvinnelig referanseperson sammenlignet med søknader med mannlige referansepersoner.

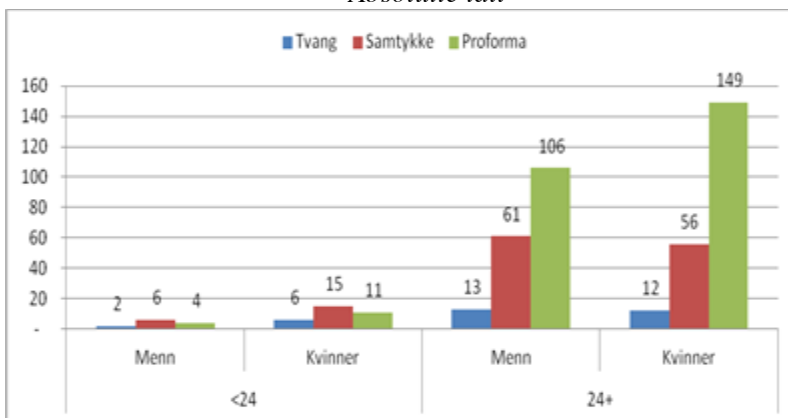
Andelen av det totale antall søknader om familieinnvandring som får avslag på hver av de tre vilkårene, er lav. For søkere med en mannlig referanseperson varierer den årlige andelen brudd på minst ett av de tre vilkårene omkring 3 prosent, mens den tilsvarende andelen blant søkere med en kvinnelig referanseperson varierer fra vel 3 prosent i 2012 til vel 8 prosent i både 2010 og de første månedene av 2014.

Det samme bildet får vi når vi ser på antall brudd på de tre vilkårene målt som andel av alle avslagene som blir gitt. Vilket tvang utgjør i alle årene en svært beskjeden andel av alle avslag, mens vilkåret samtykke utgjør en vesentlig høyere andel av avslagene – særlig i år 2010 med om lag 6 prosent av avslagene gitt til mannlige referansepersoner og 8 prosent av avslagene gitt til kvinnelige referansepersoner. For vilkåret proforma er det en klar tendens til at andelen avslag på dette vilkåret er høyere i saker der kvinner er referanseperson.

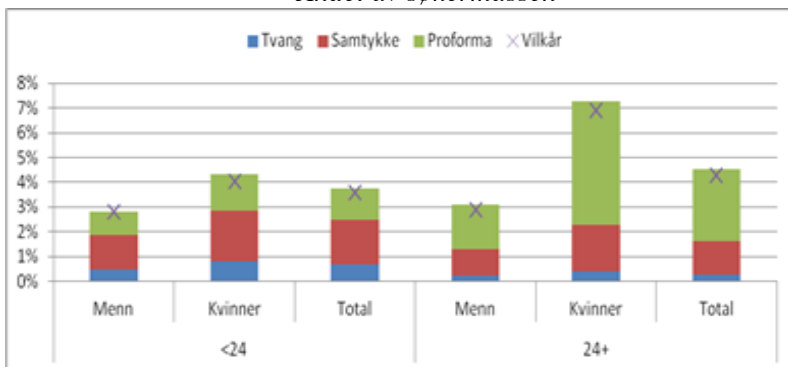
For søkere med en mannlig referanseperson er brudd på minst ett av de tre vilkårene involvert i om lag 10 prosent av det samlede antallet avslag i årene 2010, 2011 og 2014. For søkere med en kvinnelig referanseperson er andelen avslag der disse vilkårene har vært ansett for brutt vesentlig høyere med nærmere 20 prosent i 2010 og 15 prosent både i 2011 og 2014 (de fem første måneder).

Figur 2.10 Saker der ett eller flere av de tre vilkårene har vært ansatt for ikke-oppfylt, fordeling etter kjønn og alder på referansepersonen.

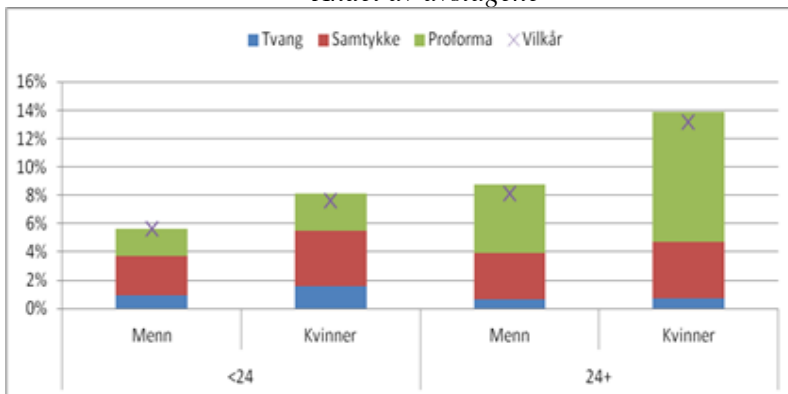
Absolutte tall



Andel av søkermassen



Andel av avslagene



Til slutt har vi i figur 2.10 vist hvordan antallet saket med brudd på de tre vilkårene fordeler seg med hensyn til referansepersonens alder. Vi vet fra før at vedtaksmassen og dermed det totale antallet avslag som knytter seg til referansepersoner under 24 år er lavt og det er derfor ikke overraskende at det absolutte antallet saker med brudd på ett eller flere av de tre vilkårene er lavt blant denne gruppen.

Det er for perioden under ett bare to saker med mannlige referansepersoner under 24 år der vilkåret om tvang har vært ansett for brutt og seks saker med unge kvinnelige referansepersoner. De tilsvarende tallene for vilkåret om samtykke er seks og 15 saker.

Hvis vi i stedet ser på disse sakene som andel av vedtaksmassen og av det totale antallet avslag, så er det mindre forskjeller mellom aldersgruppene. Den gruppen som skiller seg ut med et relativt stort omfang av brudd på de tre vilkårene er kvinnelige referansepersoner som er minst 24 år gamle. Det er dog primært brudd på vilkåret «proforma» som trekker andelen opp for disse søknadene. Hvis vi bare ser på vilkårene tvang og samtykke, så er den relative andelen av både søknader og avslag høyest blant kvinner under 24 år, men de absolutte tallene er - som allerede understreket – små.

Avsluttende oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt utviklingen i ekteskapsmønstre blant unge voksne med innvandrerbakgrunn og dermed det potensielle omfanget av transnasjonale tvangsekteskap. Om vi i utgangspunktet regner med alle unge voksne med innvandrer bakgrunn fra de utvalgte landene Pakistan, Tyrkia Somalia, Marokko, Irak, Iran, Afghanistan, Eritrea, samt kategorien Statsløs er det ikke tvil om at den potensielle risikogruppen for transnasjonale tvangsekteskap er i økning. Vi har anslått at det i 2010 var om lag 13 000 ugifte over 20 år med bakgrunn i de aktuelle landene, og gruppen har en årlig tilvekst på mer enn 2000 personer.

På den andre siden har vi dokumentert en meget betydelig tendens til atferdsendring i denne gruppen når gjelder giftealder. Den sterke nedgangen i tilbøyeligheten til å gifte seg i ung alder må antas å ha bidratt til en vesentlig reduksjonen i risikoen for tvangsekteskap blant ungdom med innvandringsbakgrunn fra de aktuelle landene. Tilbøyeligheten til å være gift ved 25 års alder viser en sterkt fallende tendens i denne 20-årsperioden – fra 50 til 30 prosent blant kvinnene og fra 30 til 10 prosent blant mennene. Vi har sett særlig på ekteskapsalder

for de med tyrkisk og pakistansk bakgrunn. For gruppen med pakistansk bakgrunn er ekteskapsalder i dag lik alle med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn, mens ekteskapsalder for de med tyrkisk bakgrunn ligger systematisk høyere. Trenden over tid mot økt ekteskapsalder er imidlertid de samme.

Som omtalt vet vi fra annen forskning at andelen ungdom med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn som tar høyere utdanning viser en lignende økning i samme tidsperiode, og det er grunn til å anta en sammenheng mellom disse trendene. Reguleringene i utlendingsloven 2008 og spesielt i 2010 kan ha bidratt til å forsterke tendensene til fallende giftemålstilbøyelighet, men datagrunnlaget gir ikke grunnlag for robuste analyser som kan slå dette fast.

Parallelt med fallende giftemålstilbøyelighet finner vi også en nedadgående tendens i tilbøyeligheten til å finne ektefelle i utlandet.¹⁰ Andelen slike transnasjonale ekteskap har falt, fra om lag 60 til om lag 40 prosent for begge kjønn. Vi konkluderer med at tallene gir en klar indikasjon på at den individuelle risikoen for tvangsekteskap gjennom transnasjonale ekteskap har blitt vesentlig redusert.

Dette generelle bildet gir et bakteppe for analysen av de seneste års utvikling i vedtaksmassen for familieinnvandring. Analysen har ikke kunnet skille ut søknader om familieetablering som egen variabel, men omfatter alle søknader om familieinnvandring basert på ekteskap.

Analysen av søknader og vedtak fra de utvalgte landene studien omfatter viser at:

- Det er vesentlig flere søknader med kombinasjonen mannlig referanseperson og kvinnelig søker enn den omvendte kombinasjonen, men denne kjønnsforskjellen er mindre for de utvalgte landene sammenlignet med hele søkermengden.
- Avslagsprosenten har gått opp de siste årene for alle søknader om familieinnvandring og for begge kjønn, likevel er avslagsprosentene klart høyere blant søkerne fra disse landene sammenlignet med den samlede søkermassen. For disse landene har avslagsprosenten økt fra 25 til 45 prosent for mannlige referansepersoner og fra 42 til 55 prosent for kvinnelige referansepersoner. Det er altså noe flere avslag i saker der kvinner er referanseperson enn i saker med en

10

mannlig referanseperson, men forskjellen har som vi ser, minsket betraktelig.

Vi har også sett på fordelingen av vedtaksmassen og *avslag med utgangspunkt i alder* for de utvalgte landene:

- Det er relativt få søknader fra par der referansepersonen er under 24 år gammel (12 prosent). Det er relativt flere unge kvinnelige søkere, men også her er de unge søkerne i klart mindretall.

Analysen har også sett på *saker som er avslått på de tre avslagsvilkårene* som er særlig aktuelle for vårt tema: tvang, samtykke og proforma. Her finner vi at

- Sett i forhold til det totale antall søknader om familieinnvandring er det få som har fått avslag på de tre vilkårene. For vilkåret *tvang* (§ 51 annet ledd) ligger andelen for perioden sett under ett på under 1 prosent (46 saker, flest fra Pakistan).
- Kjønnforskjellen er vesentlig: Når referansepersonen er kvinne er antall avslag på søknad om lag dobbelt så høy sammenlignet med søknader med mannlige referansepersoner for alle de tre vilkårene, og særlig stor når det gjelder proforma.
- Antallet saker der referansepersoner er under 24 er lavt for alle tre vilkår.

Som vi ser er det særlig to funn som er relevant for vurderingen av tiltakene. For det første er det få søknader generelt fra søkere under 24 år fra de aktuelle landene, og svært få saker gjelder avslag på vilkårene tvang og proforma. For det andre er kjønnforskjellene små for de over 24 år for avslag på søknader fra de aktuelle landene. Dette vil være viktig å ta med i vurderingene, blant annet for hvordan tiltak mot tvangssaker har vært begrunnet med modenhetsargumentet og dermed sårbarhet knyttet til ung alder.

3 Rettslig rammeverk

Tiltakene som vurderes i denne studien er forankret i utlendingsloven. Dette kapitlet tar for seg de aktuelle bestemmelsene, både hva de sier og hvordan de ble innført. Samtidig trekker vi opp et noe bredere rettslig lerret.

Også andre lover har bestemmelser med relevans for tvangsekteskap, nemlig ekteskapsloven og straffeloven. Det er et generelt poeng at ulike lovverk ses i sammenheng, slik at man sikrer best mulig samsvar og helhet. Som vi skal se, har også flere av de samme dilemmaene vært reist i forbindelse med innføringen av de ulike lovenes bestemmelser. Her trekker vi særlig fram fylkesmannens adgang til å reise sak om et ekteskaps gyldighet (ekteskapsloven), straffebudet om tvangsekteskap/offentlig påtale (straffeloven) og avslagshjemmelen i utlendingsloven. En siste hensikt med å sammenligne på tvers av lovverk, er å få fram det særegne ved utlendingslovens avslagshjemmel; når det gjelder *vurderingstema*, hva er det som rammes, og *beviskrav*; hvor sikkert grunnlag må man ha for at lovbestemmelsen kan anvendes.¹¹

Dette kapitlet har dermed to funksjoner. For det første, å redegjøre for relevante rettsregler. For det andre, å tematisere noen sentrale temaer fra forarbeidene, for å drøfte lovgivers intensjon og noen sentrale utfordringer i implementeringen av regelverket.

Vi begynner med ekteskapsloven og straffeloven. Denne første delen avsluttes med en kort presentasjon av resultatene fra en gjennomgang av dommer etter ekteskapslovens annulleringsbestemmelse og straffebudet om tvangsekteskap. Så tar vi for oss de ulike tiltakene i utlendingsloven. Vi har valgt denne rekkefølgen dels av kronologiske årsaker, dels for å kunne tydeliggjøre utlendingslovens vurderingstema og beviskrav i kontrast til de to andre regelverkene. I tillegg til de regler som er i særlig fokus for denne

¹¹ Beviskrav, krav til sannsynlighet for at noe faktisk har skjedd for at dette skal legges til grunn i forbindelse med rettslige avgjørelser. (Store medisinske leksikon, SML)

studien, nevnes kort enkelte andre relevante regler i utlendingsregelverket, samt i forvaltningsloven. Til slutt ser vi nærmere på UDIs operasjonalisering og tolkning av lovbestemmelsene i form av et rundskriv om håndtering av tvangsekteskapsaker.

Internasjonale forpliktelser

Denne studien vil ikke vurdere det norske regelverket opp mot Norges forpliktelser etter internasjonale konvensjoner. Dette ligger utenfor vårt oppdrag. Vi vil likevel innledningsvis kort nevne det internasjonale bakteppet for lovgivningen som berører tvangsekteskap.

Flere internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, inneholder bestemmelser som skal sikre retten til å inngå ekteskap, uten tvang. I FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948 heter det i artikkel 16 nr. 2 at *”Ekteskap må bare inngås etter fritt og fullt samtykke av de vordende ektefeller”*. Retten til å inngå ekteskap etter egen fri vilje er videre fastslått i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 23, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 10, FNs kvinnekongresskonvensjon artikkel 16 nr. 1 og FNs konvensjon om samtykke til ekteskap, minstealder for ekteskap og registrering av ekteskap artikkel 1.¹² Vi vil understreke at det er fritt samtykke som er rettighetsfestet, og at det ikke sies noe om grunnlaget for ekteskapet. Retten til å inngå ekteskap gjelder uavhengig av om det er basert på kjærlighet eller ikke. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 12 sikrer retten til å inngå ekteskap, mens EMK artikkel 8 forplikter Norge til å respektere retten til privatliv og familieliv. Tiltak for å bekjempe tvangsekteskap må derfor ikke være så vidtrekkende og inngripende at de medfører brudd på retten til å inngå ekteskap eller å utøve sin rett til familieliv etter ekteskapsinngåelsen. Tiltakene må heller ikke bryte med respekten for familielivet til personer som ikke er tvangsgiftet, se Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s.194.

Utfordringen med å anvende generelle regler mot spesifikke problemer, er at de vil påvirke alle som ønsker å søke

¹² Norge har reservert seg mot ekteskapskonvensjonens artikkel 1 nr. 2, som omhandler muligheten for å inngå ekteskap uten at begge parter er til stede (stedfortrederekteskap). I Norge er det et krav at begge parter møter for en vigsler.

familieinnvandring, uansett om disse er i risikogruppen for tvangsekteskap. Det må derfor alltid vurderes om slike regler er forholdsmessige, eller om de rammer for bredt. Slike forholdsmessighetsvurderinger er sentrale i vurderingen av hvorvidt restriksjoner på familieinnvandring er i tråd med EMK og at restriksjoner ikke virker diskriminerende, jf. art. 14. Det vil si at man ikke kan ha innvandringsregler som for eksempel skiller (direkte eller indirekte) mellom kvinner og menn, eller som virker etnisk diskriminerende. Det er likevel generelt akseptert at man kan skille mellom egne borgere, EU-borgere, og borgere av land utenfor EU, og eventuelt mellom personer som trenger innreisevisum og personer som ikke trenger det.

Flere artikler i FNs barnekonvensjon er også relevante når det gjelder statens plikt til å forhindre barne- og tvangsekteskap. Artikkel 24, nr. 3 etablerer for eksempel at Norge ”skal treffe alle effektive og egnede tiltak for å avskaffe tradisjonsbestemt praksis som er skadelig for barns helse”. I følge FNs barnekomité er tvangsekteskap og kjønnslemlestelse eksempel på tradisjonsbestemte praksiser som det må treffes tiltak mot.

Tvangsekteskap er både i norsk og internasjonal sammenheng definert som en form for vold i nære relasjoner. I den forbindelse er Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) spesielt relevant. Konvensjonen ble vedtatt av Europarådets ministerkomité 7. april 2011 og signert av Norge 7. juli 2011. Norske myndigheter forbereder ratifisering etter en høring i 2013 (se avsnitt om straffeloven).

Ekteskapsloven¹³

Helt sentralt i norsk ekteskapslovgivning står betingelsen om frivillighet. Vilkåret i § 1 b. *Frivillighet* lyder slik:

Kvinner og menn har samme rett til fritt å velge ektefelle. Ekteskap skal inngås av egen fri vilje og med eget samtykke.

¹³ Lov om ekteskap LOV-1991-07-04-47 trådte i kraft 1.1 1993.

Et annet sentralt vilkår er *ekteskapsalder*, jmfør § 1 a:

Den som er under 18 år, kan ikke inngå ekteskap uten samtykke fra dem eller den som har foreldreansvaret, og tillatelse fra fylkesmannen. Fylkesmannen kan ikke gi tillatelse dersom den som søker, er under 16 år.

Fylkesmannen kan bare gi tillatelse når det foreligger sterke grunner for å inngå ekteskap. Nekter de eller den som har foreldreansvaret, eller vergen å gi samtykke, kan fylkesmannen likevel gi tillatelse hvis det ikke er rimelig grunn for nektelsen.

Ekteskap inngått i utlandet

Et aktuelt tema er når ekteskap inngås i et land som har en annen ekteskapsalder enn Norge. Når det gjelder norske myndigheters anerkjennelse av utenlandske ekteskap, skiller ekteskapsloven mellom personer med og uten tilknytning til Norge. Paragraf 18a slår fast at personer uten tilknytning til Norge som hovedregel vil få ekteskapet anerkjent i Norge dersom det er gyldig inngått i vigsellandet og ikke åpenbart ville virke støtende på norsk rettsorden (*ordre public*)¹⁴. Ved tilknytning til Norge stilles det strengere krav, slik det framgår av paragraf 18a annet ledd:

Et ekteskap som er inngått i utlandet, anerkjennes ikke her i riket dersom minst en av partene var norsk statsborger eller fast bosatt her i riket på vigselstidspunktet, og:

- ekteskapet er inngått uten at begge parter var til stede under vigselen,
- en av partene var under 18 år, eller

¹⁴ «*Ordre public*» kan oversettes med rettsorden/følelse/tradisjon. Begrepet sikter i internasjonal rett til prinsippet om at dersom en utenlandsk rettsregel fører til et resultat som blir *for* støtende i forhold til den nasjonale rettstradisjon/rettsfølelse, vil den ikke kunne gjøres gjeldende. I forarbeidene til ekteskapslovens §18 a (Ot.prp. nr. 100 (2005-2006)) diskuteres hva som skal regnes som *ordre public*-stridig alder. Det slås fast at dette ikke er helt klart, men at eksperter på familierett mente at ekteskap under 15 år helt klart strider mot *ordre public*.

- en av partene allerede var gift

Departementet kan likevel etter begjæring fra begge parter anerkjenne ekteskapet dersom sterke grunner taler for det.

Paragraf 18a annet ledd trådte i kraft 1. juni 2007. Hensikten med bestemmelsen var særlig å motvirke tvangsekteskap og barneekteskap, samt å hindre omgåelse av norsk lovgivning ved å reise til utlandet for å inngå ekteskap. Det var også et hensyn å forhindre at barn tas med tilbake til opprinnelseslandet, giftes bort og holdes tilbake fram til fylte 18 år for så å søke om familieinnvandring.

Et kompliserende forhold er at noen gifter seg religiøst. I flere tilfeller foretas slik utenomrettslig, religiøs vigsel mens partene er under ekteskapsalder (se Bredal og Wærstad 2014). Ekteskapet formaliseres senere gjennom sivilrettslig vigsel. Formell registrering av ekteskap hos myndighetene i vigsellandet er et krav for å søke familieinnvandring.

Annulering

Ekteskapsloven åpner for at et ekteskap kan bli kjent ugyldig, blant annet dersom det er inngått ved tvang. En slik sak er å regne som et sivil søksmål mellom partene, der den ene går til sak mot den andre. Paragraf 16 tredje ledd lyder:

Hver av ektefellene kan reise søksmål for å få kjent ekteskapet ugyldig dersom han eller hun er blitt tvunget til å inngå ekteskapet *ved rettsstridig atferd*. Dette gjelder uavhengig av hvem som har utøvd tvangen. (Vår utheving)

En annulleringsdom får virkning både framover og bakover i tid; ekteskapet er ikke og har heller aldri vært gyldig.¹⁵ Motivasjonen for bestemmelsen angis i blant annet Ot.prp.nr. 44 (1993-1994): Det kan kjennes som en merbelastning for den som blir tvunget inn i ekteskap, dersom vedkommende må gå veien om separasjon og skilsmisse for å

¹⁵ Ot.prp.nr.44 (1993-1994 s.12 referert i tingrettsdom TNERO-2013-205170

komme seg ut. I tillegg vil det innenfor visse kulturer være et sosialt stigma knyttet til å ha status som skilt.¹⁶

Vurderingstemaet er altså *rettsstridig tvang*. Forarbeidene til ekteskapsloven overlater til rettspraksis å trekke opp linjene for hva som skal kvalifisere til rettsstridig tvang som kan føre til ugyldighet. Bestemmelsen omfatter både fysisk og psykisk tvang. Det understrekes også at det må foreligge et meget sterkt press som normalt vil være egnet til å skape alvorlig frykt. Ugyldighetsregelen anses imidlertid å ha videre rekkevidde og beviskravene noe lavere enn for straffebestemmelsen (se under). Et vesentlig moment, er at søksmål ikke kan reises senere enn fem år etter ekteskaps inngåelse. Etter fem år vil altså ekteskapet uansett bli betraktet som gyldig. Videre må sak reises innen seks måneder etter at personen er blitt fri for tvangen. Dette er noe vi vil komme tilbake til i forhold til saksbehandlingstiden for familieinnvandring, jf. kapittel 8.

Som vi skal se under er det reist flere saker for domstolen for å få annullert ekteskap de senere år, og som kan gi innsikt i forhold rundt inngåelser av tvangsekteskap.

Fylkesmannens adgang til å reise sak om gyldighet

En annulleringssak etter § 16 tredje ledd må som sagt reises av parten selv. Ekteskapsloven har imidlertid også en bestemmelse, § 16a, som gir fylkesmannen anledning til å reise sak for å få dom for at et ekteskap består eller ikke består. Tvangsekteskap er én av begrunnelsene.¹⁷

Bakgrunnen for forslaget om å gi fylkesmannen søksmålskompetanse var at det på den tid var reist få saker for retten

¹⁶ Ekteskapslovens § 23 tredje ledd gir rett til direkte skilsmisse (uten forutgående separasjon) dersom man er blitt tvunget til å inngå ekteskapet ved rettsstridig atferd.

¹⁷ Barne- og familiedepartementet (Ot.prp. nr. 103 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapslova) m.m. Bestemmelsen ble vedtatt ved endringslov 19. desember 2003 nr. 119, og trådte i kraft 1. mars 2004. Bestemmelsens forarbeider er Ot.prp. nr. 103 (2002-2003) og Innst. O. nr. 17 (2003-2004).

for å annullere et ekteskap.¹⁸ Dette ble særlig forklart med den vanskelige situasjonen som enkelte fortsatt befant seg i, og som fryktet represalier og utstøtelse. Vi kan kalle det et *belastningsargument*:

Det kan vere til hjelp for ein part som meiner at det ligg føre tvangsekteskap, men som kjenner det som ei stor *belastning* å gå til sak sjølv. (vår utheving)

Begrunnelsen var altså å *avlaste* en part som *ønsket* at ekteskapet ble annullert, men ikke våget å reise sak selv. Noen av høringsinstansene var likevel bekymret for at fylkesmannen ville gå til sak i strid med partens ønske. Senter mot etnisk diskriminering og OMOD var opptatt av *disposisjonsprinsippet* i sivilsaker, altså prinsippet om at «folk skal kunne stå fritt til å ordne sine rettsforhold». Departementet sa seg enig i at dette sivilprosessuelle grunnprinsippet i utgangspunktet taler imot å gi fylkesmannen søksmålskompetanse, men påpekte at i visse tilfeller har det offentlige rett og plikt til å reise sak for å sikre offentlige interesser. Bigami ble nevnt som eksempel. På den andre side ble det understreket, at hjemmelen skulle brukes med forsiktighet ved tvangsekteskap, og primært i tilfeller der det var svært uheldig at situasjonen ikke ble avklart. Et eksempel var der det forelå en straffedom om tvangsekteskap. Også i slike tilfeller gikk imidlertid den utsattes ønsker om løsning foran:

Også her bør det *vere i samsvar med ønsket til den eller dei som har vore utsett for tvangen*. Sjølv om det ligg føre ein straffedom for tvangsekteskap, kan vedkomande som har vore utsett for tvangen, ønskje å få ekteskapet oppløyst ved skilsmisse, til dømes av omsyn til barna, framfor å få dom for at ekteskapet er ugyldig. (vår utheving)

¹⁸ I høringsnotatet foreslo departementet først å gi fylkesmannen mulighet til å *gjøre vedtak* om at et ekteskap er ugyldig, basert på en felles erklæring fra partene om at en eller begge var blitt tvangsgiftet ved rettsstridig atferd. Et betydelig antall høringsinstanser mente dette var en for vid fullmakt, og forslaget ble trukket tilbake. Høringsinstansene ble også bedt om å vurdere om det skulle være mulig for andre – og i så tilfelle hvem – å gi fylkesmannen informasjon om at det kan foreligge et tvangsekteskap. Heller ikke dette ble noe av.

Belastningsargumentet, som lå til grunn *for* at fylkesmannen kunne gå til sak, tilsa altså etter departementets mening også at sak bare ble reist dersom den utsatte var innforstått. Departementet trakk dessuten opp et rent praktisk argument, idet det ville være vanskelig å få opplyst saken, uten den utsattes medvirkning.

Da bestemmelsen trådte i kraft, utarbeidet departementet et rundskriv.¹⁹ Her åpnes det i noe større grad for at fylkesmannen kan ta initiativ til ugyldiggjøring *mot partenes ønske*. Samtidig framgår det tydelig at fylkesmannen skal reise sak *fordi* partene ikke tør å ytre et slikt ønske:

Selv om bestemmelsen må benyttes med varsomhet, vil adgangen til å reise sak imidlertid *ikke være avhengig av at en eller begge av partene ønsker det*. Det må være fylkesmannens vurdering, på bakgrunn av informasjon fylkesmannen er i besittelse av, som avgjør om partene er i en slik tvangssituasjon at de *ikke tør uttrykke seg* mot tvangen. (BFD 2004, våre uthevinger)

Kort oppsummert, forutsetter ekteskapsloven at et ekteskap er inngått frivillig. Rettslig annullering av et ekteskap inngått ved tvang kan oppnås på to måter. 1) Ved at en part reiser sak mot den andre. Vurderingstemaet er rettsstridig tvang, og beviskravet er sannsynlighetsovervekt. 2) Ved at fylkesmannen reiser sak. Denne adgangen skal begrenses til opplagte saker og brukes med forsiktighet. Søksmålskompetansen er begrunnet med belastningsargumentet, at den som er utsatt ikke våger å ta egne rettslige skritt på grunn av frykt for represalier. Det samme argumentet tilsier at myndighetene opptrer i samsvar med den utsattes ønsker. Selv om den offentlige interesse også nevnes, er dette et svært lite framtreddende hensyn i forarbeidene.²⁰

Vi har ikke undersøkt bredt, men har fått oppgitt at Fylkesmannen i Oslo og Akershus ikke har hatt noen saker etter ekteskapsloven § 16 a.

¹⁹ Barne- og familiedepartementet (2004) Rundskriv Q-11/2004. Ekteskapsloven § 16a om fylkesmannens adgang til å reise sak om et ekteskap består eller ikke består. Publisert: 27.02.2004

²⁰ Departementet legger for øvrig til grunn at fylkesmannen ikke kan gå til søksmål i sak om tvangsekteskap dersom ekteskapet har vart i mer enn fem år, jf. tilsvarende i ekteskapsloven § 16 fjerde ledd som gjelder der det er partene selv som reiser sak.

Straffeloven

Tvangsekteskap er forbudt ved lov. Som vi skal se i kapittel 9 vurderes det i hver sak som UDI avslår på tvang, om personer som bidro til gjennomføringen av et tvangsekteskap skal anmeldes. Straffelovens beviskrav er som kjent *utover enhver rimelig tvil*. Hva sier så straffeloven vurderingstemaet; hva er tvangsekteskap i strafferettslig forstand?

Tvangsekteskap

Norge var tidlig ute med en spesifikk straffebestemmelse om tvangsekteskap fra 2003. Tidligere var tvangsekteskap forbudt etter den generelle bestemmelsen om tvang i straffelovens § 222, første ledd. Det nye straffebudet, § 222 annet ledd, har en strengere strafferamme:

For tvangsekteskap straffes den som ved vold, frihetsberøvelse, utilbørlig press eller annen rettsstridig atferd eller ved å true med slik atferd tvinger noen til å inngå ekteskap. Straffen for tvangsekteskap er fengsel inntil 6 år. Medvirkning straffes på samme måte.

I diskusjonen om vurderingstemaet – hva er et tvangsekteskap – sto frivillighet i arrangerte ekteskap sentralt:

Om dette grunnleggjande vilkåret er oppfylt, er det i utgangspunktet ikkje noko i vegen rettsleg for at ekteskapet kjem i stand på bakgrunn av ei avtale mellom familiane deira.

Vurderingen besto i om personen giftet seg frivillig eller som følge av press, og «om dette presset i tilfelle er så *utilbørleg* at det må seiast å

vere *rettsstridig og straffbart*.»²¹ (side 10, vår utheving).²² Det er etablert rett at tvangen både kan være fysisk og psykisk.²³

Med det nye straffebudet ble det samtidig innført *ubetinget offentlig påtale*. Begrunnelsen var todelt:

Etter Justisdepartementet si oppfatning kan dei noverande påtalereglane vere til hinder for at saker om tvang og truslar får den strafferettslege oppfølging dei fortener. Ikkje minst gjeld det i dei sakene der tvangen eller trusselen framleis er reell. I slike tilfelle kan gjerningspersonen ofte også presse den krenkte til ikkje å melde forholdet. Ved å gjere påtalen offentlig utan vilkår blir *den krenkte friteken for den belastninga* det kan vere å krevje sine nærmaste straffa. *Samtidig vil endringa gi eit haldningsskapande signal* om at samfunnet tek avstand frå denne typen lovbrøt. (side 22, våre uthevinger)²⁴

Vi kjenner her igjen belastningsargumentet fra diskusjonen om fylkesmannens søksmålskompetanse. Det offentlige skal avlaste personer som ikke selv våger å anmelde. Samtidig er det her et tydeligere hensyn knyttet til det offentliges egne interesser og allmennprevensjon. Som ved offentlig påtale for vold i nære relasjoner for øvrig, noterer vi at argumentet om å avlaste individet begrenser seg til en påstand. Hvorvidt offentlig påtale faktisk oppleves og fungerer som en fritakelse fra ansvar, i de tiltaltes og omgivelsenes øyne, diskuteres ikke.

Bestemmelsen har hittil vært brukt i et fåtall saker, men vi har etter hvert en del dommer som har utviklet rettspraksis både i forhold til

²¹ Rettsstridig og straffbart er to forskjellige ting: «Rettsstridig, betegnelse som undertiden blir brukt for å betegne at en handling går ut over grensen for handlefriheten og derfor er forbudt av rettsordenen. En straffbar handling er alltid samtidig rettsstridig, men en rettsstridig handling behøver ikke være straffbar. Rettsfølgen vil i alminnelighet være erstatningsplikt hvis handlingen har voldt påregnelig økonomisk skade og er begått forsettlig eller uaktsomt.» SNL.

²² Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) om lov om endringer i straffelova mv. (styrka innsats mot tvangsekteskap mv).

²³ I flere rettsaker inngår brudd på andre straffebestemmelser, typisk voldtekt, trusler og vold.

²⁴

forsøk på og gjennomført tvangsekteskap, fra alle rettsinstanser (se under).

For øvrig vil vi nevne ifølge dagens rettstilstand kan § 222 andre ledd ikke anvendes fullt ut på religiøse/sivilrettslig ugyldige ekteskap. I stedet anvendes *forsøk på* overtredelse av annet ledd, eller den alminnelige bestemmelse om tvang, altså § 222 første ledd (se Bredal og Wærstad 2014).

Barneekteskap

Barneekteskap kommer opp som et relevant tema i tvangsekteskapsaker: Et par kan ha inngått religiøs vigsel eller også et offentlig anerkjent ekteskap i vigsellandet før de er 18 år. Siden dette ikke oppfyller kravene til gyldig ekteskapsalder for søknad om familieinnvandring kan de eventuelt formelt skille seg og gifte seg på nytt. I noen tilfeller gjelder dette barn som er under 16 år. Straffeloven § 220 første ledd gjelder barneekteskap. Paragrafens første ledd heter:

Den som inngår ekteskap eller partnerskap med noen som er under 16 år, eller medvirker til dette, straffes med fengsel inntil 4 år.

Denne bestemmelsen innebærer innføringen av en "tvangspresumsjon". Altså, at barneekteskap per definisjon er tvangsekteskap, uavhengig av den utsattes opplevelse. En nærmere bevismessig vurdering er ikke nødvendig.²⁵

Gjennomgang av dommer etter ekteskaps- og straffeloven

Vi har gjennomgått 24 dommer hvor tvangsekteskap var et tema, enten i en annullerings- eller i en straffesak. Utvalget består av alle treff på søkeord «tvangsekteskap» i Lovdata, samt en dom som UDI tipset oss om. Hensikten har vært todelt. For det første ville vi undersøke om sakene gjaldt familieinnvandring og dermed hadde vært vurdert av utlendingsmyndighetene. For det andre ønsket vi kunnskap om bevisførselen, for å ha et bakgrunns- og sammenligningsgrunnlag for

²⁵ Jf. Stortingets merknader fra komiteen i Innst.O.nr.106 (2002-2003).

tolkning og bevisførsel når det gjelder tvangsekteskap i utlendingsregelverket.

Før vi går videre skal vi gi et overblikk over saksmaterialet. Dommene er fra samtlige rettsinstanser (tingrett, lagmannsrett og høyesterett) og fra perioden 1999 – 2014. Det er snakk om 17 unike saker der seks ble anket til lagmannsretten, og to gikk helt til høyesterett. I alle unntatt én sak er saksøker/fornærmede en kvinne.

Ni av de 17 sakene er sivile søksmål: Åtte gjelder annullering av ekteskap etter ekteskapslovens § 16 tredje ledd og én gjelder skilsmisse etter ekteskapslovens paragraf 23 om (direkte) skilsmisse. De øvrige åtte sakene er straffesaker, hvorav én etter straffelovens § 227 («for i ord eller handling å ha truet til en straffbar handling»). Resterende sju saker gjelder trusler om å inngå ekteskap eller gjennomført tvangsekteskap, jf. straffeloven § 222 første eller andre ledd. Så vidt vi kan bedømme, er det ingen overlapp mellom de sivile og straffesakene. Straffesakene gjelder familier med følgende landbakgrunn: Pakistan (3), Irak (3), Iran (1), Romania (1), mens de sivile søksmålene fordeler seg slik: Pakistan (4), Irak (2), Somalia og Tyrkia.

Få utlendingssaker

Vi har altså for det første undersøkt hvor mange av sakene som hadde eller kunne hatt en tilknytning til utlendingsmyndighetene. I fire av sakene, alle gjelder annullering av ekteskap, er giftemålet inngått i foreldrenes hjemland og ektefellen har søkt om familieetablering. I ett tilfelle har UDI avslått søknad fordi referansepersonen opplyser at ekteskapet er inngått med tvang. I de øvrige tre får søker innvilget søknad på familieetablering og annulleringen skjer etter at ektefellen er kommet til Norge. I ett tilfelle var oppholdstillatelse til Norge målsettingen med inngåelsen av ekteskapet, men i dette tilfellet nektet kvinnen å bidra i søknadsprosessen, og avbrøt forholdet like etter.

I seks av de 17 sakene (både annulleringssaker og straffesaker) har herboende blitt tvangsgiftet i utlandet og så kommet tilbake til Norge ved hjelp av ambassaden, slektning eller lignende. Flere hadde da bodd en kortere eller lengre periode mot sin vilje hos svigerforeldrene/med ektemann før de greide å returnere til Norge. Dette er saker der det ikke ble aktuelt å søke om familieetablering, og de har således ikke vært behandlet av utlendingsmyndighetene.

Seks av de 17 ekteskapene er inngått enten som religiøst eller sosialt akseptert ekteskap (det siste gjelder Rom). Tre av de religiøse

ekteskapene, der partene var under 18 år, ble inngått i Norge. Heller ikke i disse tilfellene vil utlendingsmyndighetene nødvendigvis bli involvert. Det kan imidlertid ikke utelukkes. En sak gjaldt for eksempel en asylsøker uten opphold i Norge som returnerte til hjemlandet og søkte familieinnvandring derfra.

I ett tilfelle baserer dommen seg på trussel om tvangsekteskap, der det verken ble inngått religiøst eller formelt ekteskap. Denne saken gikk til høyesterett (2014) for å avklare hjemmel og straffeutmåling. I dette tilfellet ble anken over lovbruken, dvs. straffelova § 222 andre ledd første straffalternativ, og bevisvurderinga under skyldspørsmålet, samt straffeutmålingen avvist²⁶.

Sannsynliggjøring av tvang

Det andre spørsmålet vi var interessert i, er hvordan tvangen sannsynliggjøres i bevisførselen. Vi finner at oppmerksomheten rettes mot *relasjonene* mellom saksøker og den/de som utøver tvang og det belyses *hvordan* press og eventuell vold har vært utført. Oppvekst og livssituasjon forut for ekteskapsinngåelsen står dermed sentralt, blant annet gjennom vitneutsagn fra barnevernet, venner m.m. som sannsynliggjør kontroll og dominans. Dette gjelder både annullerings- og straffesakene. Et tema som drøftes i flere saker er hvordan *utilbørlig press* skal forstås i tvangsekteskapsaker. For eksempel i straffesaken TROMS-2012-146785²⁷ viser tingretten til uttalelser i forarbeidene til straffeloven § 222 andre ledd, hvor det anses at «utilbørlig press» kan være rettsstridig selv om den ikke er straffbar i relasjon til straffelovens øvrige bestemmelser. Retten viser også til menneskerettsloven fra 1999, som har som lovbestemt formål å styrke menneskerettighetene i norsk rett.

Kjønn og ung alder er sentrale kjennetegn ved sakene. De åtte sakene som gikk for strafferetten, handlet alle unntatt en om en person som var under 18 år ved ekteskapsinngåelsen; tre var 16 år og fire var under 16 år. *Ung alder* har vært et viktig moment i bevisførselen angående press og tvang.

²⁶ Noregs Høgsterett - HR-2014-469-A - Rt-2014-205

²⁷ Romsdal tingrett - TROMS-2012-146785. Det er denne saken som gikk videre til Høyesterett HR-2014-469-A - Rt-2014-205 omtalt over.

Som vi så av analysen av søknader om familieinnvandring avslått på tvang i kapittel 2, var det få av disse sakene i den aktuelle perioden (2010-2014) som omfattet unge under 24 år. Og, selv om det var flest unge kvinner, var det også menn i denne gruppen (seks kvinner og to menn), mens der referansepersonen er over 24 år var kjønnsfordelingen omtrent lik. Det kan se ut som om lav alder, også under ekteskapsalder, kan være et sentralt moment for om en sak blir behandlet i rettsvesenet, og at dette er et moment som sannsynliggjør tvang. I de sivile søksmålene tematiseres ikke alder på samme måte, og alder er ikke alltid oppgitt i referatene fra forhandlingene og i vedtaket. I gjennomgang av de aktuelle strafferettsdommene finner vi at et viktig vurderingstema er press og tvang utøvd av foreldre, svigerfamilie, søsken eller andre slektninger før og også etter ekteskapsinngåelsen. Vold og voldtekt utøvd gjennom ekteskapet er et annet moment som ofte reises i bevisførselen. Også medvirkning til utøvelse av disse formene for vold inkluderes i vurderingene, men straffutmålingen ligger lavere for dette. Å dokumentere tvang og vold som *vedvarende* trekk ved relasjonene er sentralt for å sannsynliggjøre at det er tale om tvangsekteskap.

I strafferettssakene gjelder alle svært unge *kvinner*. Også i annulleringssakene er det kvinner som er utsatt og som dermed er saksøker. Foreldelsesfristen på 6 måneder for annullering av ekteskap er i flere saker et tema, fordi det kan være vanskelig å avgjøre når en person i realiteten er fri fra tvangen.

Oppsummering

For å oppsummere, viser vår gjennomgang for det første at norsk rett har behandlet få saker om tvangsekteskap. For det andre har kun et fåtall av disse sakene vært innom utlendingsmyndighetene i form av søknad om familieinnvandring. Kun én av straffesakene var basert på anmeldelse i etterkant av vedtak basert på avslagshjemmelen § 51 annet ledd. Dette skyldes dels at ekteskapsinngåelsen (både sivilrettslige og religiøse) har skjedd i Norge mellom to herboende parter. Dersom ekteskapet er inngått i utlandet kan grunnen til at det ikke søkes om familieinnvandring være at herboende part søker/får hjelp før søknad innleveres. Dette gjelder både personer som først tvinges til å bo en periode i ektefellens/svigerfamiliens hjemsted, men så lykkes å søke hjelp fra utenriksstasjon. I andre tilfeller kommer herboende tilbake til Norge umiddelbart etter ekteskapsinngåelsen og får bistand til å

forhindre søknad. Enkelte av sakene gjelder ekteskap inngått mellom parter med oppholdstillatelse i Norge.

Når det gjelder bevisførselen ser vi at oppmerksomheten er rettet mot relasjonene mellom saksøkte og den/de som utøver tvang, og at tvang og vold har vært et *vedvarende* trekk ved disse relasjonene. Dette kommer bl.a. fram gjennom vitneutsagn. I flere saker er det snakk om dysfunksjonelle familierelasjoner. At ekteskapet inngås i svært ung alder er et vesentlig vurderingstema i straffesakene.

Utlendingsloven

Et lovutvalg foretok en omfattende revisjon av utlendingsloven i perioden 2001-2004. Ambisjonen om å ta i bruk utlendingsloven for å hindre tvangsekteskap var reflektert i mandatet (NOU 2004:20), og flere mulige virkemidler ble diskutert. Her skal vi ta for oss de viktigste bestemmelsene slik de ser ut i dag, og hvilke betraktninger som ligger i forarbeidene.²⁸ Først skal vi bare kort orientere om noen grunnleggende regler.

Oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap

Inngåelse av ekteskap kan danne grunnlag for oppholdstillatelse i Norge gjennom familieinnvandring. Personen som bor i Norge kalles *referanseperson* (utl § 39), mens den utenlandske part er *søker*. I henhold til § 40 har referansens utenlandske ektefelle *rett* til oppholdstillatelse dersom referansepersonen er:

- a) norsk eller nordisk statsborger som er bosatt eller skal bosette seg i riket,
- b) utlending med permanent oppholdstillatelse i riket,
- c) utlending som har eller får lovlig opphold i riket med oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller

²⁸ Tre av forslagene ble sendt på hastehøring i 2005 og fulgt opp i odelstingsproposisjon samme år. Alderskravet ble behandlet i forbindelse med loven som helhet, samt i egen tillegghøring (Staver 2014).

d) utlending som har oppholdstillatelse etter ordningen med kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34, uten at ordningen med kollektiv beskyttelse har opphørt.

Det er et vilkår for oppholdstillatelse at begge parter er over 18 år, i tråd med norsk ekteskapslov. Med mindre særskilte omstendigheter tilsier det, må ektefellene ha til hensikt å bo sammen.²⁹ Videre gjelder flere unntak fra retten til familieinnvandring, hvorav noen er innført helt eller delvis som tiltak mot tvangsekteskap.

Avslagshjemmelen § 51 annet ledd

Utlendingslovutvalgets innstilling (NOU 2004) har en omfattende diskusjon omkring tvangsekteskap. Sentralt står spørsmålet om hvorvidt transnasjonale arrangerte ekteskap er problematiske i seg selv, og hva som definerer et tvangsekteskap, i forhold til arrangerte ekteskap. Innstillingen slår fast at arrangerte ekteskap med partnere fra opprinnelseslandet (ofte kalt *henteekteskap*) var vanlig blant migranter fra flere ikke-vestlige land, og at praksisen ble videreført i andre generasjon. Utvalget diskuterte på denne bakgrunn hvorvidt det av innvandrings- eller integreringsmessige hensyn burde innføres tiltak mot transnasjonale arrangerte ekteskap som sådan. Konklusjonen ble formulert slik:

Etter utvalgets oppfatning kan verken de integreringsmessige utfordringene eller de mulighetene som retten til familieetablering skaper for omgåelse av de innvandringsregulerende bestemmelsene, begrunne utlendingsrettslige tiltak som retter seg helt generelt mot alle ekteskapsinngåelser basert på en tradisjon med arrangerte ekteskap, også de ekteskap som er *villet* fra begge brudefolkens side. (...) Det som etter utvalgets oppfatning derimot fremstår som særlig viktig, er at lovgiver retter tiltak mot at noen blir presset til å inngå ekteskap *mot sin vilje*. (side 241, våre uthevinger)

²⁹ Referansepersoner som har asyl, er overføringsflyktning eller fått kollektiv beskyttelse eller opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn (egen lovbestemmelse § 40a) må oppfylle kravet om 4 års arbeid eller utdanning i Norge (den såkalte fireårsregelen).

Formålet med bestemmelsen var som vi ser, å ramme arrangerte ekteskap som ble inngått *mot en eller begge parters vilje*, ikke de som var villet. Altså la utvalget til grunn en *subjektivistisk* tilnærming til tvang/frivillighet. For øvrig var de tydelige på at straffeloven og ekteskapsloven la til grunn en for snever forståelse av tvangsekteskap. Med henvisning til datidens begrensede forskningsgrunnlag (særlig Bredal 1998 og 1999) og hjelpeapparatets erfaringer, etablerte utvalget en forståelse av tvangsekteskap som inkluderte alvorlig press, økonomisk og emosjonell avhengighet og sterke sosiale forventninger:

I den grad man med "tvangsekteskap" forstår slike ekteskap som kan utløse straffansvar etter straffeloven eller som kan kjennes ugyldige etter ekteskapsloven, vil dette ikke nødvendigvis dekke alle de tilfeller av arrangerte ekteskap hvor det er utøvet et så alvorlig press at det kan anses å foreligge et overgrep i forhold til den enkeltes frihet til selv å velge ektefelle. Det må således legges vekt på at partene i arrangerte ekteskap ofte er *svært unge* og har en begrenset *mulighet og evne* til å hevde sine egne interesser når disse kommer i konflikt med familiens og slektens ønsker. Særlig gjelder dette for dem som er økonomisk og sosialt avhengige av foreldrene og familien. Selv om det ikke forekommer direkte trusler, vil det derfor kunne tenkes tilfeller hvor en eller begge parter blir "overtalt" under slike omstendigheter *at det kan stilles spørsmål ved graden av selvstendighet og frihet knyttet til vedkommendes valg*, jf. Anja Bredal (side 243, våre uthevinger)

Vi ser at utvalget presenterer en forståelse av det typiske tvangsekteskapsofferet som en svært ung person med «begrenset mulighet og evne til å hevde sine interesser» overfor familien. Samtidig som de definerer tvangsekteskap med utgangspunkt i den enkeltes vilje, problematiserer de til en viss grad den samme. Mens det i liten grad framkommer hva som ligger i «evne», er det desto mer fokus på *mulighet*. Et vesentlig anliggende var de alvorlige sanksjoner som kunne ramme referansepersonen dersom hun eller han fortalte myndighetene om tvangen:

(...) referansepersonen ofte vil være i en svært sårbar situasjon som gjør at vedkommende vil ha vanskelig for å opplyse om forholdet til myndighetene.

Vi gjenkjenner en variant av belastningsargumentet, som her begrunnet utvalgets forslag om at *søknaden kan avslås dersom den ikke støttes av referansepersonen*. Da departementet la fram høring om egen avslagshjemmel (som ble § 51 annet ledd), var utvalgets forslag videreført som den nye hjemmelens første alternativ. Samtidig ble det understreket, som utvalget allerede hadde antydnet, at dette alternativet kunne brukes av andre grunner enn tvangsekteskap, uten at dette blir forklart nærmere:

Det første alternativet i bestemmelsen er begrunnet i at en referanseperson som har vært utsatt for alvorlig ekteskapspress ofte vil være i en svært sårbar situasjon, som gjør at vedkommende vil ha vanskelig for å opplyse om forholdet til myndighetene. Bestemmelsen innebærer at man ved mistanke om tvang eller alvorlig ekteskapspress ikke vil være avhengig av at referansepersonen våger å forklare seg aktivt om det press som har vært utøvet. Det er tilstrekkelig for å nekte tillatelse til søkeren at referansepersonen unnlater å gi sin aktive støtte til søknaden. Det bemerkes for øvrig at bestemmelsen ikke er begrenset til saker som gjelder ekteskapspress, men kan ha anvendelse også i andre sammenhenger hvor det er uklart om referansepersonen (fortsatt) støtter en innlevert søknad. (Ot.prp. 75, side 427, våre uthevinger)

For øvrig sluttet departementet seg til utvalgets ønske om et annet vurderingstema enn tvangsekteskap, altså «ekteskap inngått mot en av partenes vilje», med den samme begrunnelse som utvalget, at også annet alvorlig press enn rettstridig tvang bør omfattes. Forslaget til avslagshjemmel ble dermed utformet med to alternativ som følger:

Oppholdstillatelse etter bestemmelsene i kapittelet her kan nektes dersom [1] referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse, eller [2] dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

I høringsrunden i 2005 var instansene som uttalte seg i all hovedsak positive til forslaget. Flere var imidlertid skeptiske til formuleringen av beviskravet; «grunn til å anta». Blant disse var UDI som uttalte:

Forslagets formulering "det er grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje" reiser også mange

tolknings spørsmål og vil dermed kunne bli problematisk å forholde seg til. Det er vanskelig å tenke seg at avslag skal begrunnes med at utlendingsmyndighetene "antar" (tror eller mistenker) at en person er utsatt for tvangsekteskap. Vi er i utgangspunktet av den oppfatning at parten/partene *på en rimelig klar måte må gi uttrykk for* at vedkommende er utsatt for tvang, før det kan bli aktuelt å avslå søknad om oppholdstillatelse på grunnlag av tvangsekteskap.³⁰

Departementet sa seg enig i innvendingene og endret kravet til *sannsynlighetsovervekt*. I tråd med lovutvalgets forslag, ble det presisert at det ikke er et vilkår for å nekte tillatelse at det sannsynliggjøres at det er utøvd vold, frihetsberøvelse, utilbørlig press eller annen rettstridig atferd, eller trusler om slik atferd.

I odelstingsproposisjonen er det tydelig at departementet ser for seg en snever anvendelse av annet alternativ, blant annet fordi de forventer at noen av de ufrivillige ekteskapene vil bli avslått ved at referansepersonen *unnlater å støtte* ektefellens søknad, altså etter første alternativ. Signaleffekten framheves imidlertid som et eget hensyn, og forventningen var at flere ville søke hjelp:

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. (side 31, våre uthevninger)

Det kan med andre ord se ut som departementet forventet mer bruk av første enn av andre alternativ. Videre mente departementet at tillatelse ikke alltid skal nektes. Departementet presiserer dermed at det skal være en *kan*-, og ikke *skal*-paragraf, slik UDI foreslo i sin høringsuttalelse. I denne forbindelse henviser departementet til

³⁰ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Justisdepartementet: «Høringsuttalelse NOU 2004:20 Ny utlendingslov», datert 4. april 2005

belastningsresonnementet i forbindelse med forarbeidene til fylkesmannens søksmålskompetanse, som vi gjenga tidligere i kapitlet. Et eksempel som nevnes, på at avslag kan fravikes, er når ekteskapet ligger tilbake i tid, og det ikke lenger er grunn til å tro at press holder dem sammen. Da skal ikke opphold nektes fordi det forelå press ved inngåelsen av ekteskapet. At det er barn i forholdet kan tale for en slik tolkning, men det advares samtidig mot automatikk, slik at kvinner kan presses til å få barn for at oppholdstillatelsen skal sikres.

Bestemmelsen trådte i kraft i 2010 som § 51 annet ledd. Oppsummert er det altså *to alternativer* som kan føre til at en søknad ikke innvilges. Det første gjelder der referansepersonen selv ikke bekrefter at han eller hun ønsker søker til Norge, heretter kalt *referansen samtykker ikke*. Alternativ to omfatter tilfeller der UDI, ut fra informasjon som foreligger i saken, finner sannsynlighetsovervekt for at ekteskapet er inngått ufrivillig/med tvang, heretter *sannsynlig ufrivillig ekteskap*. Det kan hende, men er ikke nødvendig at referansepersonen forklarer seg om tvang. Vi ser nærmere på hvordan avslagshjemmelen praktiseres blant annet i kapittel 7.

Intervju av referansepersonen

Utlendingslovutvalget viste også til at tvangsekteskap ofte ble gjennomført i opprinnelseslandet, og gjerne uten forvarsel. De lanserte derfor en regel om obligatorisk retur for intervju for de som giftet seg med visumpiktig utlending.

Utlendingsloven § 56 fjerde ledd sier at oppholdstillatelse ikke kan innvilges på grunnlag av ekteskap eller samboerskap etablert i utlandet før den som er bosatt i Norge har returnert hit og er blitt intervjuet av utlendingsmyndighetene. Utlendingsforskriften § 10-5 gir unntak dersom referansepersonen hadde fylt 25 år da ekteskapet ble inngått. Tiltaket gjelder altså når referansepersonen er under 25 år.

Formålet med bestemmelsene er delvis forebyggende, delvis avdekkende. Den skal hindre at noen uten forvarsel blir presset til å inngå ekteskap mot sin vilje under ferieopphold i utlandet, og at de blir holdt tilbake inntil ektefellen er innvilget opphold. Man så for seg at risikoen for at den unge ville fortelle om tvangen ved retur, ville få i hvert fall noen foreldre til å la være å gjennomføre tvang. Å bli intervjuet i Norge ville også i seg selv øke sjansen for at hun fortalte om tvangen:

Når referansepersonen er tilbake i Norge, vil vedkommende ha helt andre muligheter for å stå frem med opplysninger om eventuell tvang, og signalisere at han eller hun ikke ønsker søknaden innvilget. (side 249)

I høringen fikk forslaget stort sett tilslutning, men flere var opptatt av å begrense ulempen for de som ikke blir tvangsgiftet. For å imøtekomme dette hensynet ble det innført adgang til å foreta et forhåndsintervju, som omtales nærmere i kapittel 6. Blant andre UDI foreslo å begrense kravet til de tilfeller der minst en av partene var under 25 år. Departementet overlot spørsmålet til fastsettelse i forskrift, men signaliserte en grense på 23 år. Begrunnelsen var en antakelse om at såkalte feriekupp var vanligst i den yngste gruppen. Vi kommer nærmere inn på intervjuordningene i kapittel 6.

Underholdskravet

Utlendingsloven setter krav til at referansepersonen kan forsørge de familiemedlemmer de skal gjenforenes eller etablere samliv med. Et inntekts/underholdskrav for familieinnvandring har eksistert i norsk utlendingsforskrift siden 1975 (NOU 2011:7, 2011 s. 72), og hovedregelen om tilstrekkelig inntekt ble skrevet inn i utlendingsloven av 1988. Det har dog variert over tid hvilke grupper av referansepersoner som er omfattet. Man har i mesteparten av perioden siden 1975 hatt generelle unntak fra hovedregelen for personer med flyktningstatus eller norsk statsborgerskap. Utlendingslovutvalget foreslo å fjerne 'hovedregelen' i og med at store grupper referansepersoner var omfattet av unntak (NOU 2004:20, 2004). Som vi skal se tok lovens endelige utforming i stedet en skjerpene retning.

Inntektskrav for familieinnvandring ble for første gang brukt som tiltak mot tvangsekteskap i 2003. Regjeringen ved Kommunal- og regionaldepartementet la et forslag om regelendring ut på høring om at alle par der en av partene var under 23 år måtte dokumentere tilstrekkelig inntekt for å oppnå familieinnvandring - også der en av partene var norsk borger. Tankegangen bak forskriftsendringen var at unge som opparbeidet seg et selvstendig inntektsgrunnlag lettere ville kunne motstå press fra familien (KRD 2003). UDI påpekte i sin høringsuttalelse at unge i målgruppen (annengenerasjons innvandrere) ofte ville jobbe i familiebedrifter - noe som kunne undergrave effekten

av tiltaket noe. Oslo Røde Kors, som drev hjelpetelefonen mot tvangsekteskap, var derimot svært positive til tiltaket i sitt høringssvar.

Utlendingslovutvalget (NOU 2004:20) var *kritiske* til å bruke inntektskrav som virkemiddel mot tvangsekteskap. De fryktet at regelen kunne føre til at unge ble tvunget til å jobbe i stedet for å ta høyere utdanning. De foreslo derfor i stedet å innføre en 21års aldersgrense, som vi kommer tilbake til under. Da den nye utlendingsloven i sin helhet ble lansert i 2007, hadde 21-årskravet falt bort, men inntektsbestemmelsene var utvidet. Departementet vektla at et skjerpet inntektskrav ville kunne stimulere unge mennesker til å skaffe seg et eget fundament i livet gjennom utdanning og arbeid, noe som ville gjøre dem mer økonomisk uavhengig av familien. Også vilkåret om at det kun er inntektene til referansepersonen som skal medregnes, skulle fremme referansepersonenes økonomiske uavhengighet (Ot. prp. 75 side 75).

På dette tidspunktet var allerede norske borgere under 23 år pålagt et underholdskrav, og departementet foreslo nå å fjerne unntaket for borgere over 23 år også.³¹ I prosessen fram mot endelig lovforslag hadde formålet med underholdskravet blitt utvidet. I en egen høring høsten 2008 presenteres hele fire formål for underholdskravet, hvorav bekjempelse av tvangsekteskap er sentralt. De tre andre dreide seg om å sikre at paret reelt var selvforsørgende, å bidra til bedre integrering, og å gjøre Norge mindre attraktivt for asylsøkere. I motsetning til 21-årskravet, var det påtakelig lite oppmerksomhet og debatt om underholdskravet. Høringen fikk kun tretten svar, hvorav seks var fra offentlige instanser.

Da lovforslaget forelå i 2008, foreslo departementet følgende innstramminger i forskriften, i tillegg til en generell heving av nivået på kravet fra lønstrinn 1 til lønstrinn 8:

- kun referansepersonens egen inntekt kan medregnes
- referansepersonen skal også dokumentere tilstrekkelig inntekt i året forut for søknaden med ligningsattest

³¹ I den nye utlendingsloven gjelder unntaksbestemmelsene i forskrift i hovedsak utlendinger som har fått beskyttelse etter utl. § 28, altså flyktningstatus i utvidet forstand. Det er også visse unntak fra kravet om tidligere inntekt, altså inntekt i forrige ligningsår, blant annet for referansepersoner som var under fulltidsutdanning og for høyt kvalifisert arbeidskraft fra utenfor EØS.

- referansepersonen skal ikke ha mottatt sosialhjelp i året forut for søknaden

Regjeringen foreslo 2014 en generell heving av kravet fra 88 prosent av lønnstrinn 19 (ca 251.000) til lønnstrinn 24 (ca 304.000).³² Norge vil med dette få ett av de høyeste underholdskravene i Europa. Formålet med endringen er «i større grad å sikre at partene kan forsørge seg selv og å bekjempe tvangsekteskap». Samtidig foreslås en unntakshjemmel «som en sikkerhetsventil for å unngå at det oppstår tilfeller der en søknad om familieinnvandring må avslås til tross for at det er åpenbart at formålene med underholdskravet er oppfylt». Underholdskravet har hele tiden vært begrunnet med flere hensyn. Hensynet til generell selvforsørgelse blant innvandrere synes nå å være vektet vel så mye som kampen mot tvangsekteskap. I kapittel 5 går vi nærmere inn på hvordan kravet er utformet i dagens forskrift og hvordan det virker.

Aldersgrense for familieetablering

Hovedregelen for ekteskapsinnvandring følger som nevnt ekteskapslovens 18-årsgrense. En høyere aldersgrense for familieetablering som tiltak mot tvangsekteskap har vært foreslått flere ganger i den politiske debatten og også drøftet av utlendingslovutvalget. I forbindelse med hva lovutvalget anså som mulige uheldige bivirkninger av et inntektskrav for unge personer under utdanning, foreslo de heller å innføre en aldersgrense for familieinnvandring på 21 år når søker kom fra land utenfor EØS, inspirert av det danske regelverket (og EUs familieinnvandringsdirektiv). Forslaget ble kritisert i høringsrunden om NOU 2004:20 i 2005, blant annet fordi mange fryktet at unge ville bli “dumpet” i hjemlandet til de var gamle nok. Da forslaget ble sendt på en egen høring i 2006, var 21-årsgrensen derfor koblet med et tilknytningskrav (tre ulike modeller ble foreslått) for å hindre nettopp

³² Justis- og beredskapsdepartementet: Høringsbrev 26/6 2014.
https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/HORING--ENDRINGER-I-UTLENDINGSLOVEN-24-ARSGRENSE-FOR-FAMILIEETABLERING/id764604/?regj_oss=10

dette.³³ Forslaget var svært omstridt både i pressen, i høringsrunden og innad i regjeringen, og ble til slutt henlagt.

Høyere aldersgrense har igjen blitt satt på dagsordenen etter at Høyre og Fremskrittspartiet dannet ny regjering i 2013. I samarbeidsavtalen mellom den nye regjeringen, Venstre og Kristelig Folkeparti ble det lagt inn et forslag om å innføre en 24-årsgrense for familieetablering for å «bekjempe tvangsekteskap og sikre at paret kan forsørge seg selv». Forslaget ble sendt på høring i 2014.³⁴ På samme måte som 21-årskravet som ble foreslått i 2005/2006 bygger forslaget på en «modenhetslogikk»:

Tanken bak 24-årskravet er at eldre parter, både som følge av personlig modenhet og som følge av en mer selvstendig posisjon i familien, har større mulighet til å motsette seg press fra familien.

Samtidig nevnes at eldre par vil ha bedre utgangspunkt for å være selvforsørgende. Det legges opp til en skjønnsmessig unntaksbestemmelse der det er «åpenbart at samlivet er frivillig». Utfallet av høringen og et eventuelt lovframlegg er ikke kjent ved avslutningen av vårt prosjekt.

Proforma

Det følger av utlendingsloven § 40 fjerde ledd at

oppholdstillatelse kan nektes dersom det fremstår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med inngåelsen av ekteskapet har vært å etablere et grunnlag for opphold i riket for søkeren

Vurderingen av om et ekteskap er inngått for å oppnå oppholdstillatelse er sammensatt og byr på bevismessige utfordringer. I følge

³³ Danmark hadde på dette tidspunktet et generelt tilknytningskrav som krevde at paret skulle ha sterkere tilknytning til Danmark enn til et annet land for at den utenlandske part skulle få opphold på grunnlag av ekteskap. Det norske forslaget var atskillig mer spesifikt og konkret enn det danske.

³⁴ Justis- og beredskapsdepartementet: Høringsbrev 26/6 2014 *ibid*.

Justisdepartementets instruks om proformaekteskap må det derfor foretas en bred vurdering av spørsmålet.³⁵

Departementet trekker spesielt frem de momentene som er vist til i forarbeidene til utlendingsloven (Ot.prp.nr 75 (2006-2007) kapittel 9.6.2.5, jf. kapittel 9.6.2.3.).³⁶ Vi gjengir her kriteriene som ikke er rangert eller ment å være uttømmende:

- Kontakt mellom partene – for eksempel hvor lenge de har kjent hverandre og karakter og omfang av kontakten
- Kunnskapen partene har om hverandre
- Samsvarende opplysninger fra partene – for eksempel hvordan de møttes, giftet seg og kontakten mellom de
- Om ektefellene kommuniserer på et felles språk
- Aldersforskjell mellom partene
- Om det er betalt for giftemålet uten at dette kan forklares med grunnlag i medgiftstradisjoner
- Om ekteskapet klart er atypisk i forhold til ekteskapstradisjoner i hjemlandet til utlendingene
- Om det foreligger omstendigheter som taler for at ekteskapet er inngått ved bruk av tvang eller utnyttning, eksempelvis at partene er klart ujevne i mental utvikling
- Om referansepersonen eller nære familiemedlem av søkeren har en ekteskapelig historie eller lignende, som gir grunnlag for mistanke om proforma
- Om den som søker oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskapet, før har prøvd å få opphold på annet grunnlag, for eksempel på grunnlag av søknad om asyl, og om ekteskapet er inngått i nær tilknytning til et annet avslag på annen søknad
- Om partene har tidligere ektefelle/samboer/partner som skal bo sammen med part, jf. også loven § 40 sjette ledd tredje punktum.

Flere av kriteriene som er nevnt over kan være relevant å vurdere også for tvang, som lite kontakt før giftemål og manglende kunnskap om hverandre. Proformaekteskap kan inneholde elementer av tvang, og tvangsekteskap kan være motivert for å oppnå oppholdstillatelse i et vestlig land. Det er også kjent at ekteskap kan inngås av søsken hvor formålet er å sikre den utenlandske parten oppholdstillatelse, for så å ta

³⁵ Se også UDI praksisnotat, retningslinjer for vurdering av saker i forhold til proforma – utlendingsloven § 40 med mer

³⁶ Instruks fra Justisdepartementet GI 2010-001, instruks om proformaekteskap, jf. utlendingslova § 40 fjerde ledd

ut skilsmisse. Det anses derfor nødvendig å fastslå om det eksisterer en familierelasjon mellom søker og referanseperson. Dette gjelder særlig enkelte landbakgrunner, der det er blitt praksis at søkeren og referansen anmodes om å avlegge en DNA-test, med hjemmel i utlendingsloven § 87.

Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter samlivsbrudd

Vi skal også ta med hjemmelen om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av vold i samlivet.³⁷ Dette gjelder for en person som har kommet til landet gjennom familieinnvandring eller -etablering der samlivet avsluttes før vedkommende har fått opphold på selvstendig grunnlag.³⁸ Personer som har midlertidig oppholdstillatelse i Norge knyttet til familieinnvandring, skal normalt forlate landet hvis samlivet opphører. Utlendingsloven § 53 sier imidlertid at en utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41 (ektefelle eller samboer), etter søknad skal gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet. Alternativt, dersom utlendingen som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der.

Utlendingsloven § 53 etablerer videre at en utlending som mister oppholdsgrunnlaget fordi vedkommende reiser søksmål om å annullere ekteskapet eller krever skilsmisse på grunn av tvang, etter søknad skal gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Tillatelsen gis for seks måneder av gangen, inntil rettskraftig avgjørelse foreligger. Hvis ekteskapet blir kjent ugyldig eller oppløses ved skilsmisse på grunn av tvang, gis utlendingen etter søknad ny tillatelse på selvstendig grunnlag, forutsatt at søkeren ikke har utøvd eller medvirket til å utøve tvang ved ekteskapsinngåelsen.³⁹

³⁷ Utvalget av saker vi har gjennomgått omfatter personer som er i en slik situasjon, der vi spør om det eventuelt burde vært oppdaget at ekteskapet var inngått mot partenes vilje i løpet av saksbehandlingen.

³⁸ Kravet om å få opphold på selvstendig grunnlag er formelt tre år.

³⁹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): Konvensjoner og lover om tvangsekteskap, 13

Forvaltningsloven

Avslutningsvis vil vi peke på noen relevante paragrafer i forvaltningsloven. I henhold til utlendingsloven § 80 vil forvaltningsloven gjelde når ikke annet følger av loven. Forvaltningsloven gir generelle regler om behandlingsmåten i den offentlige forvaltning og er dermed et viktig premiss for saksbehandlere i UDI og UNE.

I henhold til utlendingsforskriften § 17-1 om parter og fullmektiger i utlendings saker er (kun) søker å anse som part i saken. Det vises her til forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav e. Status som part gir bestemte rettigheter etter loven, som dokumentinnsyn, rett til meddelelse om vedtaket og grunnene for det, samt klagerett.⁴⁰ Den norske referansepersonen har ikke partsstatus.⁴¹ Hun eller han kan imidlertid opptre som fullmektig for søker, alene eller i tillegg til advokat.⁴² Dette er vanlig i og med at søker befinner seg i et annet land og ikke forstår norsk. Det er da også oftest sammenfallende interesser mellom søker og referanseperson. Slik er det derimot ikke i tvangsekteskapsaker. Vi kommer tilbake til noen av de problemer som oppstår som følge av regler for partsstatus og -rettigheter i tvangsekteskapsaker i kapittel 9.

Der kommer vi også inn på unntak fra begrunnelsesplikten. Forvaltningsloven §§ 23 til 25 inneholder generelle regler om begrunnelse av vedtak i enkeltsaker. Hovedregelen er at enkeltvedtak skal begrunnes. Dersom UDI avslår en søknad, skal begrunnelsen som hovedregel framgå av vedtaket. I visse tilfeller kan man imidlertid å gjøre unntak fra begrunnelsesplikten, jf forvaltningsloven § 24 tredje ledd. Dette kommer vi altså tilbake til.

UDIs rundskriv 2013-010

UDI har utarbeidet et rundskriv, RS 2013-010 *Retningslinjer for håndtering av opplysninger om tvangsekteskap i*

⁴⁰ Partsinnnsyn - partens rett til å gjøre seg kjent med opplysninger i egen sak etter forvaltningsloven §§ 17 – 21

⁴¹ Jf. utl. § 80 og utlendingsforskriftens § 17-1.

⁴² En part har rett til å la seg bistå av fullmektig i saken, jf. forvaltningsloven § 12. En fullmektig som ikke er advokat, skal legge fram skriftlig fullmakt. Dersom det for eksempel på grunn av krig, manglende infrastruktur eller helsemessige forhold er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å fremlegge skriftlig fullmakt, kan det i særlige tilfeller legges til grunn at en annen opptre som fullmektig uten skriftlig fullmakt.

familieinnvandrings saker.⁴³ Som rettskilde viser rundskrivet hvordan UDI tolker regelverket. I bredere forstand formidler det en fenomenforståelse og et rasjonale. Vi vurderer rundskrivet som så sentralt at vi vil bruke litt plass på å presentere og i noen grad kommentere det. Hensikten er dels å gi en ytterligere bakgrunn for analysen av det øvrige datamaterialet, dels å vurdere rundskrivet som sådan.

Vi skal i denne omgang særlig ta for oss de deler av skrevet som omhandler vurderingstema og beviskrav, mens andre temaer vil bli kommentert senere i rapporten. Del 1 beskriver rundskrivets formål. Vi merker oss at hensynet til å håndheve utlendingsloven oppgis som et eget formål, som nevnes først:

Retningslinjene har som formål å motvirke at ekteskap inngått mot en av partenes vilje kan gi grunnlag for oppholdstillatelse i Norge. Retningslinjene skal videre legge til rette for at personer som er blitt utsatt for tvangsekteskap kan bli identifisert og få nødvendig bistand. Et overordnet mål er at retningslinjene bidrar til å motvirke tvangsekteskap.

Videre presenteres § 51 annet ledd, og de to alternativene: Vurderingstemaet er hvorvidt *ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje*, og det er tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt. Videre presiseres at det ikke må sannsynliggjøres at det er utøvd vold, frihetsberøvelse, utilbørlig press eller annen rettstridig adferd, eller trusler om slik adferd.

Del 2, bakgrunn, redegjør for de dilemmaer utlendingsforvaltningen har stått overfor når det gjelder å anvende «avslagshjemmelen». Inntil relativt nylig har man vært tilbakeholden med å bruke den, av hensyn til referansepersonens sårbare posisjon. I stedet valgte UDI, der det var mulig, å avslå på «annet grunnlag», for eksempel underhold. De siste årene har UDI revurdert denne praksisen, og rundskrivet innvarsler det vi vil kalle et *linjeskifte*. Det skal nå avslås på *reelt* grunnlag. Rasjonale bak den nye linjen kommer blant annet fram i følgende lengre sitat:

⁴³ Retningslinjene gjelder både ved førstegangssøknad om familieinnvandring, fornyelser og tilbakekall.

Personer utsatt for tvangsekteskap befinner seg i en meget vanskelig situasjon da presset fra familien om å bli gift er stort. Psykisk press er gjeldende i samtlige tvangsekteskapsaker. Ofte vil ung alder, sosial og økonomisk avhengighet av foreldrene, og tilhørighet til en familie som praktiserer et tydelig kjønns- og generasjonshierarki være tungtveiende momenter som gjør det vanskelig for den unge å motstå ekteskapspress. Presset vil for mange oppleves som så utilbørlig, at det å kunne si nei til et ekteskap ikke oppleves som et reelt valg. Å motstå ekteskapsinngåelse kan medføre sosial utestengelse fra familien, trusler om vold, fysisk vold eller annet overgrep.

Terskelen for å gi informasjon om tvangsekteskap til utlendingsmyndighetene er høy. Av frykt for represalier anmoder ofte referansepersoner som gir opplysninger om tvangsekteskap om at det ikke skal fremgå av vedtaket at de har gitt slike opplysninger. Mange ønsker at UDI skal trenere behandling av søknaden eller avslå søknaden på et annet grunnlag, for eksempel med begrunnelse om manglende underhold. Resultatet vil da bli at søkeren ikke får en tillatelse i Norge, mens referansepersonen selv slipper å stå som ansvarlig for vedtaket overfor sin familie. Konsekvensene har i enkelte saker derimot vist seg å være en annen. Avslag med begrunnelse om underhold vil ikke i seg selv bidra til at den utsatte kommer ut av en tvangssituasjon. Personer kan oppleve å befinne seg i en tvangssituasjon over lengre tid, hvor det psykiske presset likevel ikke avtar. Psykisk press over tid kan føre til at personen til slutt gir etter for presset.

Utlendingsloven gir adgang til å avslå en søknad når et ekteskap er inngått mot en av partenes vilje. Å benytte tvangsekteskap som avslagsgrunn vil forhindre at personer befinner seg i en årelang tvangssituasjon. En slik begrunnelse vil også ha en allmennpreventiv virkning.

Siden personer utsatt for tvangsekteskap er i en sårbar situasjon, er det viktig at utlendingsmyndighetene har gode rutiner for å sørge for personens sikkerhet.

Del 3 omhandler rutiner for informasjon fra UDI og politiet til referansepersoner i saker der tvangsekteskap oppgis eller mistenkes.

Dette kommer vi tilbake til i senere kapitler. Her skal vi konsentrere oss om del 4 om vurdering. Vi finner for det første en *liste over momenter* som kan benyttes i sannsynlighetsvurderingen.⁴⁴ Det påpekes at listen ikke er uttømmende og at momentene hver for seg eller sammen ikke behøver å indikere tvangsekteskap. Momenter som nevnes er for eksempel: Ung alder, at ekteskapet kom i stand raskt, at familiene inngår avtaler når partene er unge uten at de er informert, at det er få ekteskapskandidater, og at disse er innenfor en snever krets basert på familienes preferanser. For det andre omtales terskelen for å nekte tillatelse. Ekteskapsinngåelse tilbake i tid kommenteres særskilt. Det skal gjøres en helhetlig vurdering på vedtakstidspunktet, i tråd med prinsippene som ble beskrevet tidligere.

Det nevnte linjeskiftet utdypes under punkt 4.3 som omhandler "tvangsekteskap som begrunnelse i vedtak":

Dersom det foreligger opplysninger om tvangsekteskap i en sak om familieinnvandring, *skal* saksbehandleren som hovedregel avslå søknaden etter lovens § 51 annet ledd. Dette gjelder *selv om referansepersonen ikke ønsker* at opplysningene skal fremgå av et vedtak. Terskelen for å ikke benytte tvang som begrunnelse i vedtak skal være høy. Å avslå søknaden på et annet grunnlag kan medføre at personen befinner seg i en vedvarende pressituasjon.

Dersom det foreligger tilstrekkelig *objektive holdepunkter* for tvang bør disse anvendes som begrunnelse i vedtak, fremfor å benytte referansepersonens direkte utsagn om tvang i saker hvor man har opplysninger om at det sistnevnte vil medføre en sikkerhetsrisiko.

Gitt at personer utsatt for tvangsekteskap lever i konstant press fra foreldre og øvrig slekt, kan press over lang tid føre til at personen til slutt resignerer. Man skal derfor være varsom med å ikke bruke tvang som avslagsbegrunnelse i saker hvor referansepersonen på et tidlig stadium har gitt opplysninger om tvangsekteskap, men i etterkant hevder at hun eller han har tenkt seg godt om og nå likevel ønsker ektefellen til Norge. (Våre uthevinger)

⁴⁴ En tilsvarende indikatorliste er utarbeidet for saker som vurderes opp mot proforma (se over).

Vi ser at *hensynet til den utsatte* og en *vedvarende pressituasjon* står sentralt, også som del av begrunnelsen for at UDI skal handle i strid med hennes/hans ønsker. Det ser ut til at rundskrivet legger til grunn at et vedtak på reelt grunnlag, i motsetning til ett på "annet" grunnlag, vil få slutt på pressituasjonen. Et ytterligere moment har vært hensynet til en eventuell ankesak. Hensynet til den utsatte begrunner også føringen om å bruke det som kalles «objektive holdepunkter» framfor direkte utsagn om tvang. Tanken er at personen i mindre grad vil bli ansvarliggjort for et vedtak basert på UDIs vurderinger. Det synes innforstått at myndighetene og referansen er enige om at det foreligger grunn til avslag, altså at hun giftet seg ufrivillig. Tilfeller der referansen og UDI er uenige om vurderingstemaet, tematiseres ikke. Tilsvarende kommenteres ikke det konfliktpotensiale som ligger i at vedtak fattes mot personens vilje, blant annet der vedkommende har skiftet forklaring eller mening underveis i prosessen.

Et sentralt tema i tvangsekteskaps sakene, har vært faren for alvorlige represalier mot referansepersoner når søker (og familiene) får lese vedtaket. Det er derfor aktuelt å vurdere unntak fra begrunnelsesplikten i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. I praksis betyr dette at søker kun får vedtakets konklusjon, mens begrunnelsen ikke følger med. Ifølge rundskrivet skal det tungtveiende grunner til for å unnta fra begrunnelsesplikten, og det sentrale vurderingstemaet er om et begrunnet vedtak vil «sette personens liv og helse i fare». Er det derimot søker som opplyser om tvang, vil terskelen for å unnta begrunnelsen være lavere. Dette begrunnes med at det norske hjelpeapparatet ikke har mulighet til å ivareta sikkerheten til søker fordi vedkommende oppholder seg i et annet land. Det ser med andre ord ut til at UDIs praksis forutsetter at det norske hjelpeapparatet vil ha mulighet til å ivareta sikkerheten for referansepersonen. Som nevnt kommer vi tilbake til unntak fra begrunnelsesplikten i kapittel 9.

En observasjon er at avslagshjemmelens første alternativ, «samtykker ikke», får liten plass i rundskrivet. Videre, når det gjelder vurderingstemaet «mot sin vilje»: Slik vi forstår det, betyr det at spørsmålet som skal vurderes er om ekteskapet var (u)frivillig/villet. Rundskrivet bruker imidlertid gjennomgående begrepet tvangsekteskap. For eksempel sies det at tvangsekteskap kan være et fremmed begrep for referansen og at man skal finne andre formuleringer. Dermed kan det framstå som uklart hvorvidt ufrivillig ekteskap er det samme som tvangsekteskap. En beslektet observasjon er at rundskrivet legger mye vekt på å forklare hvorfor referansen *ikke*

vil forklare seg om ufrivillighet, press og tvang. Dette er nok basert på erfaring, men det kan være grunn til å spørre om rundskrivet går vel langt i å foregripe en slik motvilje. Dette inntrykket kunne justeres ved å vektlegge betydningen av at referansen likevel blir spurt uttrykkelig, på den ene side, og at det vil være flere måter å uttrykke motvilje på, på den andre. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 6, blant annet.

Oppsummerende drøfting

Tvangsekteskap er ingen enhetlig størrelse i rettslig forstand. Vi har sett at både tvang og beviskravet vurderes forskjellig i de ulike lovene. Det som skal vurderes i en utlendingssak, er ikke om ekteskapsinngåelsen var et tvangsekteskap i straffelovens forstand, om personen(e) ble utsatt for rettsstridig eller ulovlig tvang, men om det ble inngått *med* eller *mot* partenes vilje.

I forarbeidene defineres ufrivillige ekteskap gjennom to avgrensninger. For det første avgrenses det *positivt*, hva som faller *inn* under bestemmelsen, mot definisjonen av tvangsekteskap i straffeloven og ekteskapsloven. Utlendingslovens § 51 annet ledd er ment å ramme vesentlig mange flere ekteskapsinngåelser enn straffelovens § 222 annet ledd. For det andre defineres bestemmelsen *negativt*, hvilke ekteskapsinngåelser som faller *utenfor*, mot frivillige/villede arrangerte ekteskap. Forståelsen av ufrivillig arrangert ekteskap forutsetter altså at det finnes frivillige.

Tilsvarende er beviskravet forskjellig fra straffelovens; alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det fremgår imidlertid av forarbeidene at departementet så for seg en begrenset anvendelse, og at hensynet til den utsatte sto sentralt. Departementet sto dessuten eksplisitt fast ved at hjemmelen skulle være en kan-bestemmelse, mens UDI foreslo en skal-formulering. For øvrig merker vi oss at UDI mente at parten/partene *på en rimelig klar måte må gi uttrykk for* at vedkommende er utsatt for tvang.

Et gjennomgående tema i forarbeidene, har vært hvor langt myndighetene skal gå i å følge eller sette til side den utsattes ønsker. Ved offentlig påtale i straffesaker påtar det offentlige seg å rette opp urett begått mot et individ, på vegne av individet, men også på vegne av fellesskapet. Også fylkesmannens søksmålskompetanse innebærer å overta beslutningen og ansvaret, og dermed kontrollen. Individet slipper – formodentlig – (noe av) belastningen, men blir også fratatt myndighet. Hans/hennes mulighet til å utøve og gjenvinne innflytelse,

blir valget mellom å samarbeide eller ikke samarbeide med etterforskningen og opplysningen av saken. Det offentlige har ulike måter å forholde seg til denne dobbeltheten på. Fra feltet vold i nære relasjoner vet vi for eksempel at politiet gjennomfører motivasjonssamtaler med den utsatte for å motivere henne til å forlate utøver og/eller medvirke til straffesak. Hvis politiet vurderer at manglende samarbeid fra fornærmede gjør det urealistisk å nå fram i retten, vil de kanskje unnlate å ta ut tiltale.

Tilsvarende problemstillinger, om enkeltpersoners råderett over egne liv, ble reist i forarbeidene til utlendingslovens bestemmelse om bruk av vandelsopplysninger for å forhindre overgrep mot søker eller søkers særkullsbarn ved familieetablering.⁴⁵ Her nevnes flere steder at myndighetene må være varsomme med å innta en formynderrolle i forhold til menneskers valg for eget liv, i dette tilfellet utenlandske kvinner som ønsker å leve sammen med norske menn, også selv om de vet at han har vært voldelig tidligere. Vi har ikke sett lignende betraktninger gjort gjeldende i forhold til tvangsekteskap. Tvert imot synes det å bli tatt for gitt at myndighetene er på referansepersonens side og dermed vil ivareta hennes interesser. Potensielle interessekonflikter tematiseres ikke. Antakelig henger dette blant annet sammen med en dominerende forståelse i forarbeidene, av det typiske offer for tvangsekteskap: en svært ung kvinne opplært til lydighet, som utsettes for omfattende kontroll, press og tvang, og som risikerer alvorlige sanksjoner dersom hun protesterer eller bryter ut av ekteskapet og/eller familien.

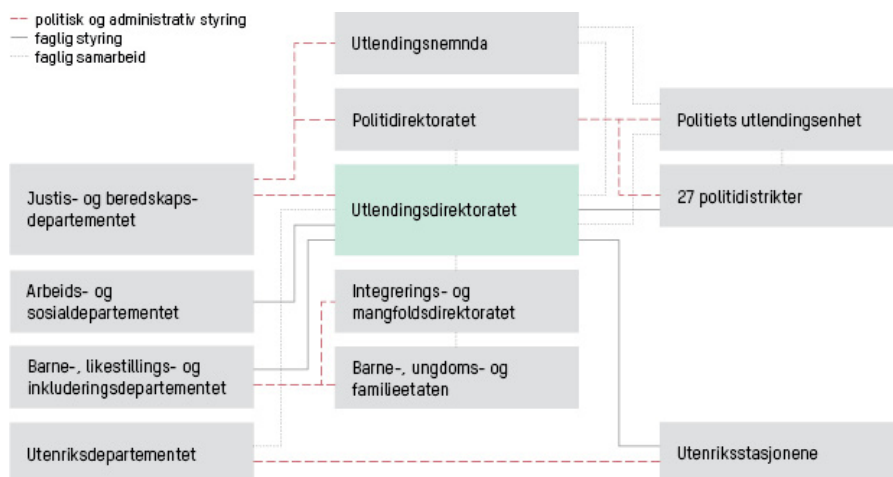
⁴⁵ Utlendingsloven § 85 første ledd. Ot.prp. nr. 109 (2004-2005). Om lov om endringer i utlendingsloven (beskyttelse mot tvangsekteskap og mishandling i ekteskap og vern av utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår mv.)

4 Utlendingsforvaltningen og saksflyt

Dette kapitlet beskriver utlendingsforvaltningen og skisserer kort saksgangen i familieinnvandringsaker, med vekt på det som særlig karakteriserer saker med mistanke om tvang. Hensikten er å gi nødvendig bakgrunnsinformasjon for den videre framstillingen.

Når det gjelder utlendingsforvaltningen vil vi fokusere på Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), politidistriktene, samt utenriksstasjonene, som utgjør de mest sentrale aktørene i dette saksfeltet.

Modell 1 Organisasjonskart, relevante instanser for saker som gjelder familiegjenforening



Utlendingsdirektoratet (UDI)

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen og behandler søknader om asyl, opphold- og

Modell 2 Organisasjonsstruktur, UDIs Oppholdsavdeling

Avd.	Område	Enheter
Oppholds- Avdeling OPA	Område for familie-innvandringssaker (OFAM)	OFAM 1
		OFAM 2
		OFAM 3
		OFAM 4
		OFAM 5
	Område for permanent oppholdstillatelse, reisedokument og statsborgerskap	
	Område for utvisningssaker	
	Område for visum, arbeidstillatelser og studiesaker	

arbeidstillatelser. Oppholdsavdelingen er en av fem avdelinger⁴⁶. Her hører familieinnvandringssaker inn under Område for familieinnvandringssaker (OFAM). OFAM har ansvaret for å behandle søknader om familieinnvandring, inkludert søknader om familieinnvandring som skal behandles etter EØS-regelverket. OFAM er inndelt i fem enheter ut fra geografi og til dels visse typer saker. Særlig to enheter behandler saker der tvang er aktuelt å utrede. Enhetslederne inngår i en ledergruppe sammen med områdeleder for familieinnvandring. Områdeleder har en overordnet rolle når det gjelder å sikre nok ressurser, ha fokus på tvang, ivareta kompetanseheving og tilstrekkelig samarbeid med andre instanser.

Det er flere stillinger som er tillagt et særlig ansvar for tvangssaker. Som en ressurs for alle enhetene er det utnevnt en av tre fagkoordinatorer med ansvar for et fagnettverk på tvang på tvers av enhetene. Analyse- og utviklingsavdelingen i UDI har det overgripende ansvaret for fagfeltene tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold. En koordinator er plassert i denne avdelingen med ansvar for å følge opp UDIs tiltak på disse fagområdene, kvalitetssikre og utvikle arbeidet innad i UDI og delta i tverretatlige samarbeidsgrupper.

⁴⁶ De andre avdelingene er Asylavdelingen, Region- og mottaksavdelingen, Analyse og utviklingsavdelingen og Avdeling for elektronisk forvaltning.

UDI er representert i Kompetanseteam mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og er bindeledd til andre direktoraters innsats på fagfeltet. Representanten har ansvar for problemstillinger knyttet til oppholds og asylsaker som omhandler tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse. Oppgavene består bl.a. i å bidra til kompetanseheving og veilede saksbehandlere i UDI og tjenesteapparatet i konkret sakshåndtering og generelle problemstillinger. Stillingen er plassert i den av enhetene med flest saker på tvang, men skal bistå i saksbehandlingen på tvers av enhetene i saker der det er mistanke om tvangsekteskap. Ved en utlendingssak skal representanten være kontaktpunkt for Utenriksdepartementet for å foreta nødvendig koordinering med berørte parter i Norge når den berørte personen befinner seg i utlandet.

Saksflyten i UDI er slik at saker fordeles etter søkers landbakgrunn. I den aktuelle enheten (basert på geografi) havner søknadene i en felles «innboks» som saksbehandlerne plukker saker fra. I boksen er det både nye saker og saker som kommer tilbake til avdelingen etter for eksempel å ha vært sendt til uttalelse til politiet og er klar for videre behandling. Hvem som behandler en sak bestemmes av sakstilgang og kapasitet. En vanlig utredningsrutine begynner med gjennomgang av søknadsskjema, ID dokumenter, ekteskapsbevis, eventuelt intervjurapport fra ambassaden og vurdering om krav til underhold er oppfylt.

En sak vil bli utredet ytterligere hvis en saksbehandler fatter mistanke om at ekteskapsinngåelsen ikke har vært frivillig. En tvangssak blir ikke nødvendigvis identifisert før seint i utredningen. Alle saksbehandlere kan dermed komme over saker hvor det finnes mistanke. Sakene anses som utfordrende, noe som enkelte finner interessante, mens andre er mindre motivert for slike saker fordi de er kompliserte, de har liten erfaring med slike saker og de vil være særlig tidkrevende.

Alle saker med referanseperson under 25 år fra visumpliktige land vil bli sendt til politiet for intervju («til uttalelse») hvis øvrige vilkår er oppfylt. Det tas stilling til om det er nødvendig å sende saken til uttalelse selv om referansen er over 25 år. Hvor lang tid politiet eller utenriksstasjonene bruker for å gjennomføre sine intervjuer varierer, men i de fleste tilfellene kan det gå flere måneder. Når uttalelsen er ferdig og oversendes UDI, vil en saksbehandler gjennomgå saken og utarbeide forslag til vedtak. Tvangssaker skal alltid behandles ”i linjen”, det vil si drøftes med nærmeste overordnede. Diskusjonene

som foregår internt skal skrives inn som merknader som følger med saken.

Politiet

Politidistriktene, i alt 27, tar imot og forbereder søknader om oppholds- og arbeidstillatelse. En hovedoppgave er å intervju referansepersoner under 25 år ved retur til Norge, samt i eventuelle tilleggsintervju. Utlendingsavsnittet⁴⁷ i politidistriktet der referansepersonens bor har ansvar for å gjennomføre intervjuet. Denne delen av politiet er ofte sivilt ansatte. Vi kommer tilbake til politiets oppgaver og arbeidsmåte i kapittel 6.

Utenriksstasjonene

Utenriksstasjonene er førstelinjetjeneste for utlendinger som vil besøke eller flytte til Norge. Søknad om familieinnvandring kan utfylles via internett, men søknaden vil ikke bli behandlet før søkeren møter personlig på en utenriksstasjon. Det er utarbeidet retningslinjer (RS 2011-021) for utenriksstasjonene om håndtering av tvangsekteskapsaker. I rundskrivet åpnes det for at utenriksstasjonen kan foreta et intervju av søker dersom de har opplysninger eller fatter mistanke om at ekteskapet er eller kan bli inngått mot en av partenes vilje. Referansepersonen kan bli innkalt dersom hun/han oppholder seg i landet. Utenriksstasjonene vil også kunne bli bedt om å utføre et tilleggsintervju med søker for å opplyse saken.

En viktig oppgave for utenriksstasjonen er å vurdere eventuelle feil ved eller falske ID dokumenter. Ved en del utenriksstasjoner er oppmerksomheten også rettet mot å identifisere proforma ekteskap. For noen landbakgrunner vil det bli foretatt DNA-test for å stadfeste/avdekke slektskap, hovedsakelig i innvandring med barn, men også angående proforma. Tvangsekteskap er et annet vilkår som gis særlig oppmerksomhet. I dag er det utplassert spesialutsendinger for

⁴⁷ Den enheten i politidistriktet som har ansvar for utlendingsforvaltningsmessige oppgaver kan være organisert forskjellig og ha ulike navn. Vi har valgt å bruke utlendingsavsnittet som en fellesbetegnelse. Det er viktig å skille politiets utlendingsforvaltning fra PU - Politiets utlendingsenhet – som registrerer asylsøkere og har ansvar for tvangsreturer.

integreringssaker ved fire utenriksstasjoner, som hver dekker flere land: Norges ambassader i Jordan (dekker også Irak, Syria, Libanon og Palestina), Tyrkia (dekker også Iran), Pakistan (dekker også Afghanistan), og i Kenya (dekker også Somalia og Afrikas Horn).⁴⁸ Spesialutsending for integreringssaker skal:⁴⁹

- Bidra til styrket innsats mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, herunder arbeidet med saker som omhandler personer som er etterlatt i utlandet.
- Håndtere og følge opp enkeltsaker.
- Utvikle nettverk og samarbeid med aktører som kan bistå i arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i det landet de tjenestegjør.
- Følge opp prosjekter og tiltak knyttet til likestilling og kvinners rettigheter.
- Øke kompetansen på dette feltet i utenriktjenesten og i det norske tjenesteapparatet for øvrig.

Opgavene er knyttet til utenriktjenestens ordinære arbeid ved å skulle forsterke innsats som allerede foregår ved utenriksstasjonene når det gjelder å øke kapasiteten for konsulære oppgaver og utvikle nettverk med instanser og organisasjoner lokalt som knytter an til utenriktjenestens innsats for likestilling og menneskerettigheter.

Spesialutsendingene skal primært jobbe med konsulære saker i bred forstand, men bistår i utlendingssaker der det kan være informasjon om eller mistanke om tvang. Det er noe ulik praksis med hensyn til hvor mye de deltar i dette arbeidet.

Klagebehandling i Utlendingsnemnda (UNE)

Utlendingsnemnda er et frittstående, domstolliknende forvaltningsorgan som behandler klager på vedtak fra UDI. UNE er overordnet UDI som lovtolkende organ. Det betyr at praksis i UNE er

⁴⁸ Spesialutsendingene kalles også integreringsrådgivere. Funksjonen er etablert som et tiltak mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i henhold til Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011 og senere handlingsplaner. Utsendingene er ansatt i utenriktjenesten og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har det faglige oppfølgingsansvaret.

⁴⁹ Se <http://www.imdi.no/no/Tvangsekteskap1/for-deg-som-jobber-i-hjelpeapparatet/#Utenriktjenesten>

retningsgivende for praksis i UDI. Vedtaket i UNE er endelig, men kan bringes inn for domstolen til rettslig overprøving. Det er likevel anledning til å anmode om at det endelige vedtaket fra UNE blir omgjort gjennom såkalt omgjøringsanmodning. Administrativt er UNE underlagt Justisdepartementet, men departementet har ingen instruksjons-myndighet over UNE i konkrete saker, eller generelt om lovtolkning eller skjønnsutøvelse.

UNE har et juridisk sekretariat som forbereder sakene for nemndmøter og nemndlederne. Sekretariatet er inndelt i en oppholdsavdeling med fire seksjoner og to asylavdelinger med til sammen ni seksjoner. Seksjonene er inndelt etter landområder. UNE har 31 nemndledere som alle oppfyller krav tilsvarende dommerembete. Etter forberedelse i sekretariatet avgjøres sakene av nemndleder eller i nemndmøte (nemndleder og to medlemmer).⁵⁰ Nemndledere og -medlemmer er selvstendige beslutningstakere. Det vanlige er at saken avgjøres av nemndleder. Når en sak reiser vesentlige tvilsspørsmål vil saken behandlet i nemndmøte.

Når saken behandles i nemnd kan dette foregå enten med eller uten personlig frammøte av søker, som er part i saken. I saker om familieinnvandring vil imidlertid søker befinne seg i et annet land. Nemndbehandling vil dermed foregå uten personlig frammøte. Innhenting av ytterligere informasjon, for eksempel gjennom en samtale med referansepersonen i saken, kan inngå i den saksforberedende prosessen. Klagebehandlingen i UNE vil bli diskutert i kapittel 8.

Særtrekk ved saksbehandlingen ved mistanke om tvangsekteskap

Det er noen prinsipper for saksutredningen som er relevant å trekke fram når det foreligger mistanke om tvang. Som det framgikk av kapittel 3 skal alle saker som gjelder referansepersoner som er under 25 år sendes «til uttalelse». Dette omfatter politiintervju av referansen i Norge, eventuelt sikkerhetssamtale, og eventuelt intervju av søker ved ambassaden etter anmodning fra UDI. Noen enheter sender saken til

⁵⁰ Enkelte saker som vurderes som kurante kan avgjøres av sekretariatet; dette er saker der det ikke foreligger noen tvil om utfallet av saken, eller hvis det er en omgjøringsanmodning, at det ikke foreligger nye opplysninger siden forrige vedtak i UNE.

uttalelse også når referansepersonen er over 25 år for visse landbakgrunner fordi det ut fra erfaring forekommer tvangsekteskap også i denne aldersgruppen. Sakene er dermed avhengig av god kommunikasjon med andre instanser og at disse instansene gjør et godt arbeid.

Et særtrekk ved å utrede familieinnvandringssaker er referansepersonens sentrale rolle i saken, samtidig som hun/han ikke har *partsrettigheter*. Referansepersonen har en sentral rolle når det gjelder å opplyse saken og for utfallet av saken, og er direkte berørt av konsekvensene, men er ikke egentlig part i saken, jf. utl. § 80 og utlendingsforskriftens § 17-1, noe vi diskuterer nærmere i kapittel 8.

Et annet trekk er at saksbehandlingen i UDI legger generelt til grunn at sakene skal utredes ut fra *prinsippet om tilstrekkelig belyst*. Det vil si at saken ikke skal utredes for alle eventualiteter. Når et første grunnlag for avslag er identifisert vil vedtaket basere seg på dette. Utredningsplikten for søknader om familieinnvandring går ut over dette. Hvis det mistenkes at saken kan gjelde tvang skal dette utredes selv om saken også kan avslås på f.eks. underholdskravet.

I henhold til utlendingslovens bestemmelse om tvangsekteskap, er det tilstrekkelig å avslå en søknad om familieinnvandring når det er *sannsynlighetsovervekt* for at et ekteskap er inngått mot en av partenes vilje.

I saker som avslås på tvang, undersøkes det konkret hvor sårbar referansepersonen vil være når vedtaket gjøres kjent. Om det er fare for liv og helse, kan UDI unnta fra begrunnelsesplikten slik at søker kun får innsyn i selve vedtaket (jf. forvaltningsloven § 24 tredje ledd). Terskelen settes derfor høyt, fordi dette vil innebære at søker ikke kjenner grunnlaget for avslaget og dermed for hva som skal rettes opp i ved en mulig klage.

I tvangssaker er det også satt inn tiltak for å styrke kontroll over informasjonsflyten for å ivareta de utsattes sikkerhet.

5 Underholdskravet

Dessverre viser det seg at familieinnvandringsreglene også blir misbrukt, f.eks. ved proformaekteskap og tvangsekteskap. Jeg er derfor glad for at det i loven tas inn strengere og mer målrettede tiltak for å bekjempe misbruket. For å motvirke tvangsekteskap og styrke integreringen blir det i dag vedtatt en ny hovedregel om krav til underhold og bolig. Den bosatte i Norge skal som hovedregel være selvforsørgende. Tanken bak dette er at de som selv er i jobb, lettere kan motstå press fra sin familie i forhold til tvangsekteskap. Bare ens egne forventede inntekter kan tas med. Dagens krav til underhold økes fra ltr. 1 til ltr. 8. Det blir også krav om tilsvarende inntekt året før tillatelse skal gis. (Arild Stokkan-Grande 8.4.2008)⁵¹

Da den nye utlendingsloven ble drøftet i Odelstinget ble underholdskravet ansett som et vesentlig forebyggende tiltak, slik Arild Stokkan-Grande, saksordfører i Odelstinget, formulerte det i sitatet over. Kravet om underhold innebærer at et nyetablert par skal være selvforsørgende. Nivået på inntekt skal gi et reelt grunnlag for å dekke familien levekostnader. Underholdskravet er i tillegg ment å forebygge tvangsekteskap gjennom er å redusere søknader om familieinnvandring i ekteskap basert på tvang eller at ekteskapsinngåelsen utsettes slik at partene blir mer selvstendig med alder. Gjennom arbeidsdeltakelse og inntekt antas det at referansepersonen blir mer uavhengig av familien og dermed mindre sårbar. Underholdskravet kunne eventuelt få en mulig negativ bivirkning, fordi en eventuelt påbegynt utdanning ble avbrutt for å sikre tilstrekkelig arbeidsinntekt. På den andre side, fordi utdanning prioriteres av mange foreldre, og at dette er et argument i utgangspunktet for at ekteskapet utsettes, kan kravet bidra til at ekteskapsalderen går opp. Et høyt krav til inntekt vil uansett innebære en høy terskel for å realisere familieinnvandring, noe som kan forebygge denne type ekteskapsinngåelse, og da særlig i tidlig alder.

⁵¹ Se <http://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Odelstinget/2007-2008/080408/3/>

Underholdskravet gjelder som hovedregel for alle typer familieinnvandringer. Tanken om å bruke inntektskravet som et virkemiddel mot tvangsekteskap er spesifikt norsk. Argumentasjonen gjenfinnes verken i EUs familieinnvandringsdirektiv, Danmark eller Storbritannia (Staver 2014). EU familiedirektiv drøfter inntektskrav for familieinnvandring og flere europeiske land har innført dette, men da er argumentasjonen hovedsakelig knyttet til forsørgelse av innflyttet ektefelle.

I Norge er altså kravet utformet som generelle regler som gjelder all familieetablering, men tiltaket ble blant annet begrunnet med spesifikke formål som å motvirke proforma- og tvangsekteskap. Dette reiser aktuelle problemstillinger om forholdsmessighet, noe som ligger utenfor vårt vurderingsoppdrag. Vi vil i stedet vurdere hva som er erfaringene med underholdskravet i utlendingsmyndighetenes saksbehandling knyttet til tvangssaker. Har tiltaket fungert etter hensikten?

Underholdskravet

Krav om underhold og bolig er hjemlet i utl § 58 som lyder

Det stilles krav om underhold og bolig for at oppholdstillatelse skal gis etter loven eller forskrift gitt i medhold av loven.

Underholdskravet er utdypet i forskrift og innebærer at den som søker om familieinnvandring, som hovedregel må være forsørget av referansepersonen. Underholds-kravet er tredelt og stiller krav til:

- referansepersonens framtidige inntekt, jf. utlendingsforskriften § 10-8
- referansepersonens tidligere inntekt, jf. utlendingsforskriften § 10-9
- at referansepersonen ikke har mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen de siste 12 måneder før tillatelse gis, jf. utlendingsforskriften § 10-10.

I dag sier forskriftens § 10-8 at det er et vilkår for oppholdstillatelse i medhold av lovens kapittel 6 (familieinnvandring) at referansepersonen

kan sannsynliggjøre å være sikret midler tilsvarende 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ for den tid søknaden gjelder⁵². Dette nivået gjelder også dokumentasjonen av siste ligningsoppgjør (se utlendingsforskriften § 10-9). Perioder hvor referansepersonen mottar sykepenger, uførepensjon eller alderspensjon etter folketrygdloven regnes som arbeid.

Skal virke forebyggende

For at underholdskravet skal fungere forebyggende bør det være kjent. Vi har forhørt oss med informanter fra hjelpeapparatet, som minoritetsrådgivere og botilbudene, om deres erfaringer fra samtaler med utsatte og andre unge i målgruppen. Det er vårt bestemte inntrykk at underholdskravet er godt kjent, og det er rimelig å anta at underholdskravet har hatt effekt, særlig på visse typer familier.

En gruppe er familier der de unge oppfordres til og forventes å ta en høyere utdanning. Disse vil antakelig uansett vente med ekteskapet. I en del familier vil foreldrene ønske at særlig døtrene gifter seg forholdsvis unge, slik at seksuell ærbarhet er sikret. Her vil nok forsørgerkravet bidra til at ekteskapet drøyer. Samtidig er det kanskje også i denne gruppen at forsørgerkravet bidrar som tungen på vektskålen i favør av arbeid framfor utdanning. Så har vi de familier som er villig til og har muligheter til å skaffe en fiktiv eller på andre måter manipulert inntekt for datteren eller sønnen. Her vil underholdskravet kunne ha effekt, hvis fiktive inntekter blir avslørt eller vanskeliggjort gjennom kontroll.

Som vi har sett, er det allerede en markert nedgang i antall transnasjonale ekteskap, selv om andelen i flere grupper er relativt høy. Forsørgerkravet kan være en del av de forhold som gjør at en partner fra opprinnelseslandet blir mindre lukrativ. Intervjuer med unge norsk-pakistanere i tjueårene viser at forsørgerplikten er ett av flere elementer som taler imot et transnasjonalt ekteskap. Det gjelder ikke bare utlendingslovens krav, men også realiteten i at den som kommer ofte ikke vil ha inntekt den første tiden og vil havne i det nederste inntektsskiktet når han eller hun først får jobb. Særlig for kvinner betyr de to forholdene at det er hun som blir ene- eller hovedforsørger, noe som bryter med det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret. Det er et kjent

⁵² Høringsbrev av 2014 foreslår en økning i nivået, se under.

tema at menn som kommer fra Pakistan for å leve sammen med en norsk-pakistansk kvinne kan oppleve dette som utfordrende. At kjønnsnormen snus på hodet forsterkes ytterligere av at flere nyetablerte, transnasjonale par i en periode bor sammen med kvinnens familie, stikk i strid med det vanlige storhusholdsmønsteret, der eldste sønn og hans kone bor sammen med hans foreldre. Fra britisk forskning kjenner vi til at det nedlatende begrepet *ghar jamai*, «house husbands», kan bli brukt om disse pakistanske ektemennene (Charsley 2012). Også i foreldregenerasjonen verserer det historier om mislykkede svigersønner som ikke levde opp til familiens forventninger og som i noen tilfeller endte med å bli voldelig. I det hele tatt er inntrykket at transnasjonale ekteskap, som lenge har vært kritisert i deler av andregenerasjon, også begynner å miste status i foreldregenerasjonen. I dette perspektivet kan man si at underholdskravet forsterker og symboliserer en virkelighet som allerede i økende grad ses som problematisk i flere miljøer.

Når kravet er kjent blant ungdom og i familiene vil krav om inntjening være et moment i utdannings- og ekteskapsplaner. Analysen av ekteskapsmønsteret i kapittel 2 viser likeledes at alder ved ekteskapsinngåelse har gått opp. Videre viser den at det er relativt få søknader om familieinnvandring der referansepersoner er under 24 år. Vi vil anta at underholdskravet kan være ett av flere momenter som kan bidra til at utdanning prioriteres og ekteskapsalderen går opp. Samtidig er endringen i ekteskapsalder så tydelig som trend i flere land, og at dette begrunnes ut fra momenter om sosial mobilitet, at det ikke er grunnlag for å si at det er underholdskravet som bidrar avgjørende til denne trenden.

Et annet argument for en forebyggende virkning av inntjeningskravet er at referansepersonen må returnere til Norge for å sikre en tilstrekkelig inntekt. Lange opphold i vigselslandet etter ekteskapsinngåelse vil begrense mulighetene for å søke om en snarlig familieinnvandring. I gjennomgangen av søknadene om familieinnvandring (34 saker har vært relevante i denne sammenhengen) finner vi at oppholdet i forbindelse med ekteskapsinngåelse er av kort varighet, og ofte lagt til ferier.

På den andre side vet vi ikke om krav om inntjening kan bidra til at unge fra Norge blir boende i utlandet, og at de da mister mulighet for å ta utdanning. Inntjening kan også føre til at unge som er under press ikke tar utdanning men begynner å arbeide. Av de få sakene vi har

gjennomgått ser vi både at unge har tatt utdanning og at de har startet i ufaglærte jobber i ung alder, ofte i familiebedrifter.

Likevel manglende inntjening

Når krav til inntjening er kjent i målgruppen kunne man forvente at det er få søknader om familieinnvandring der dette kommer opp som et tema. Vi kjenner ikke til hvor mange avslag som er begrunnet i underholdskravet, UDI statistikken ga ikke tilstrekkelig sikre data til å analysere dette avslagsgrunnlaget. Vi vet imidlertid at proforma og særlig tvang utgjør en liten andel av avslagene. I vår gjennomgang av saker⁵³ (37 saker) finner vi likevel flere hvor underholdskravet inngår som del av begrunnelsen for et avslag, altså avslag hjemlet i § 58. I tre vedtak var dette en delbegrunnelse for avslag, mens det har vært avgjørende for avslag i seks vedtak, der tre av disse sakene har blitt innvilget etter at kravet ble innfridd. I et par tilfeller gjelder dette en referanseperson som er kommet som asylsøker og der underholdskravet ikke oppfylles, et par gjelder avslag knyttet til regler for attføring og trygdeytelser. Argumentene for å høyne inntektskrav i forarbeidene til den nye utlendingsloven var at den som får oppholdstillatelse som familiemedlem faktisk ville bli forsørget av herboende referanseperson. Dette skulle gjelde for alle, uansett alder, statsborgerskap og innvandringsgrunn.

I flere av de sakene vi har gjennomgått har referansepersonen ustabile arbeidsforhold, de kan være sykmeldt, ha korte engasjementer osv. Det sendes inn nye opplysninger og dokumentasjon som bidrar til å forlenge saksbehandlingen. Flere søknader som i første omgang ble avslått på vilkår om underhold jf § 58, kan også bli sendt inn på nytt. Søknadsperioden kan dermed strekke seg over flere år.

I enkelte saker kan det se ut som om referansepersonen har brukt manglende opptjening som en måte å sabotere saken på, noe som også blir bekreftet er saksbehandlernes erfaringer. F.eks. i en sak fremkommer det under samtalen med politiet at referansepersonen var blitt tvunget inn i ekteskapet av sin familie. Hun sier imidlertid ikke i klartekst at hun ikke ønsker søkeren til Norge, hun unngår å formulere seg på en direkte måte, uttrykker ambivalens og i ett intervju endrer

⁵³ Utvalget inneholder avslag på § 51 og saker der dette har vært vurdert, se kapittel 1 og kapittel 7.

hun forklaring og mening. Søknaden ble avslått bl.a. på underholdskravet. Saken blir anket og oversendt UNE. UNE opprettholder vedtaket. I et senere politiintervju med referansepersonen kommer det fram at kravet om inntjening ga henne anledning til å arbeide, noe som hun ellers ikke ville fått lov til. Hun arbeider i perioder mye for å slippe å være hjemme. Arbeidstilknytningen ble brukt som et argument for ikke å oppholde seg i landet søkeren bor eller å reise på lengre besøk. I en annen sak opplevde den unge at presset fra familien økte da avslaget med begrunnelse i § 58, dette gikk ut over helsen og førte til ytterligere sykefravær. Underholdskravet *kan* gi referansepersonen en utsettelse som gjør at de kan finne ut av hvordan de skal håndtere situasjonen de har kommet opp i. Samtidig vil referansepersoner som i utgangspunktet er under press kunne bli værende i en presset livssituasjon over tid. Dette er også noe saksbehandlerne vektlegger:

De blir fanget i en uendelig søknadskarusell – at de måtte slutte på skolen, og jobbe, så gikk de ned i stillingshjæmnel for ikke å oppfylle så ble de tvunget på nytt og så var det falske ansettelser osv. De ble værende i denne psykiske kontrollen i en årrekke.

Eksemplene vi har trukket fram kan støtte en forståelse av at underholdskravet virker etter intensjonen om å gi den unge tid til å områ seg, sikre selvstendig tilknytning til arbeidslivet og være en hjemmel som kan brukes når saken ikke framstår med sannsynlighetsovervekt når det gjelder tvang. At kravet også kan føre til forlenget saksbehandlingstid kan på sin side ha negative virkninger.

Ikke reell inntekt?

En begrensning i å bruke underholdskravet som tiltak er knyttet til falsk dokumentasjon av ansettelsesforhold og inntjening. Som en saksbehandler formulerte det: «Man kan trikse og mikse for å oppfylle dette kravet.» En annen sa med et sukk: ”Men det som er, er at det er så mange rare underholdsdokumentasjoner.” De viser for eksempel til ansettelser av referansepersonen i en familiebedrift eller bedrift innen det sosiale nettverket. I flere saker som vi har gjennomgått, avdekkes det at dokumentert inntekt ikke gjenspeiler reelle arbeidsforhold. Det kan imidlertid være vanskelig å få bekreftet når dokumentene har blitt

registrert hos skatteetaten. Arbeidstilknytning hos familie kan være ett moment som gjør at saksbehandlerne ser nærmere på en sak:

Vet ikke om det hjelper med underholdskravet, for familieinnvandringskomplekset, det er mye penger involvert og ikke uvanlig med fiktive arbeidsforhold. Det er typisk tvangsmoment når vi ser at referansepersonen får jobb hos venner, kamerater, det er mye familiebedrifter.

Saksbehandlere vurderer at også i de tilfellene der den unge forsøker å bruke underholdskravet som en buffer mot familieinnvandring, vil foreldrene kunne være pådrivere for å oppfylle kravet slik at søknaden innvilges. Det manipuleres med underholdskravet ved at ”penger dyttes rundt” f.eks. ved at referansepersonen i en familiebedrift kan ha fiktiv inntjening eller ansettelsesforhold. Ikke bare kan foreldrene være aktive når det gjelder å sende inn ny dokumentasjon for å gjenoppta saksbehandlingen av en sak der ikke underholdskravet er innfridd, vi ser i sakene vi har gjennomgått at særlig enkelte advokater bistår foreldrene for å håndtere lovverket på denne måten. Ved mistanke kan UDI undersøke hvor reelt ansettelsesforholdet er. Selv om dokumentfalskhet er kjent fra andre saker, vil denne risikoen likevel peke på utfordringer ved å bruke underholdskravet som tiltak.

Avslå på underhold når man ikke har nok på tvang

I alle saker vurderes underholdskravet, og der dette ikke er oppfylt avslås søknad på dette vilkåret. I flere av sakene vi har gjennomgått avslås saken på underhold i tillegg til andre hjemler som viser til proforma eller tvang. Om det ikke er sannsynlighetsovervekt for tvang, vil saker der det også kan være elementer av tvang, bli avslått på underhold om dette ikke er oppfylt. Som en saksbehandler sier:

Vi får ikke nok på tvang, da må vi ha sikre nok indisier – og om det ikke foreligger så kan det bli avslag på underhold.

Vi har også møtt på at saken ikke utredes for alle eventualiteter så lenge man har utredet og funnet en regelbasert grunn til å avslå. Man viser da til prinsippet i UDIs saksbehandling om at saken skal være tilstrekkelig, men ikke utømmelig belyst (jf kapittel 4). Som en saksbehandler sier:

Vi avslår på det mest tydelige, åpenbare og tar ikke stilling til det andre, slik er vi bedt om å jobbe. I underholdsavslag kan det jo ligge andre ting under. Men de får avslag og så hvis vedkommende ikke klager da, så er jo saken ferdig.

Utsagnet antyder en utredningspraksis der en sak ikke utredes ytterligere når det foreligger andre avslagsgrunner, med mindre det finnes holdepunkter som tilsier at saken bør utredes videre. Enkelte begrunner en slik praksis med produksjonspresset, det vil si hvor mange saker som blir ferdigstilt innen et tidsrom. Saksbehandlere viser også til at å avslå på underhold i stedet for å avslå på tvang ble gjort tidligere som en måte å skåne referanseperson som befant seg i en utsatt situasjon. Denne praksisen har vært drøftet internt i UDI og det er kommet nye retningslinjer der begrunnelsen for avslaget skal være reell (se kapittel 7). En praksis der man ikke avslår på tvang hvis dette er sannsynliggjort i saken vil også bidra til mørketall når det gjelder omfanget av tvangssaker. Et annet moment er tidsaspektet. Om man avslår på underholdskravet eller andre dokumentkrav, kan det føre til at saken gjenopptas flere ganger og dermed strekkes ut i tid.

Det håpløse er jo at først avslår man på pass, så på 4-årskravet eller underhold, så ser man at det ikke er vigselsattest og avslår, det er jo dårlig måte å behandle folk på og det tar veldig lang tid. Innboksene våre blir store, fordi en sak går så mange runder.

Avslag på denne typen hjemler kan føre til at saken gjenopptas når kravet er oppfylt eller at søknaden sendes inn på nytt. Sannsynligheten for at saken må behandles på nytt og utredes bedre er dermed stor, slik vi så det av gjennomgangen av sakene der seks saker kommer opp på nytt, hvorav tre så avslås på tvang etter ytterligere utredning og de resterende tre innvilges. I disse sakene forelå det momenter som var utredet for om det forelå tvang, men disse ga ikke sannsynlighetsovervekt.

Også UNE ser underholdskravet som en mulig hjemmel for å avslå saker der de ikke kan sannsynliggjøre tvang:

Det vi vet er at i en del av disse sakene som vi tror er tvang, så kan vi ta det på andre formaliteter, som underholdskravet.

Vanligere er det at et avslag på underholdskravet i UDI fører til at referansepersonen sender inn ny dokumentasjon til UNE som innfrir kravet. Om det da ligger elementer av tvang i saken vil UNE utrede saken ytterligere. Om dette er informasjon som har blitt drøftet av UDI i deres interne merknader uten at momenter om tvang drøftes i vedtaket vil argumentasjonen ikke tilfalle UNE. De vil da ikke kunne legge en slik mulighet til grunn for sin videre saksbehandling.

Avsluttende vurdering

Kravet om underhold ved søknad om familieinnvandring synes kjent blant unge som vokser opp i Norge. Dette kravet kan være en av betingelsene som gjør at utdanning prioriteres og ekteskapsalderen går opp. Samtidig er dette en endring som sees på tvers av ulike lands regelverk.

Vi finner at underholdskravet langt på vei innfrir forventningene som framsettes i forarbeidene som et til et tiltak som bemyndiger referansepersonen. For det første betyr underholdskravet at referansepersonen må returnere raskt til Norge etter inngåelse av ekteskap for å oppfylle kravene om inntjening. For det andre betyr det at å ha et arbeid også for jenter er akseptabelt, og disse kan dermed få seg yrkeserfaring også etter at de har inngått ekteskap. Samtidig ser vi at underholdskravet kan omgås og dermed svekker formålet om selvstendighet. Underholdskravet kan i noen tilfeller benyttes strategisk ved søknader om familieinnvandring. Vi har sett at en del referansepersoner saboterer underholdskravet ved bevisst å sykemelde seg eller gå ned i stilling. Dette vil være enklere jo høyere kravet er.

Underholdskravet vil også kunne forvanske situasjonen til unge som ikke vil kunne innfri kravet. Vi kjenner fra andre kilder at kanskje de mest sårbare unge som utsettes for tvangsekteskap blir værende ufrivillig over tid i vigselflandet (IMDi 2013, vår gjennomgang av sivilrettslige dommer om annullering av ekteskap og strafferettsdommer om tvangsekteskap).⁵⁴ Et uoppnåelig krav om å søke familieinnvandring for å bosette seg i Norge, kombinert med sterke forventninger om å inngå ekteskap i utlandet, vil svekke den unges handlingsmuligheter. Dette kan føre til at retur til Norge avskrives og dermed mister de tilgang til den bistand de kan få der. I et slikt

⁵⁴ Se RG-1999-449, LB 2008-121127.

perspektiv får tiltaket mer en kontrollfunksjon enn å være et treffende tiltak mot tvangsekteskap.

Som vi kommenterte i kapittel 3, har dagens regjering igjen vendt blikket mot underholdskravet, og i 2014 ble det sendt ut et endringsforslag på høringen⁵⁵. Formålet med endringen er «i større grad å sikre at partene kan forsørge seg selv og å bekjempe tvangsekteskap». Forslaget innebærer innføring av utvidet unntak fra regelen. Høringsbrevet diskuterer i relativt utstrakt grad hvorvidt underholdskravet fører til indirekte diskriminering på grunn av kjønn, da det har vist seg at «andelen avslagsvedtak i familieninnvandringssaker er høyere når referansepersonen er kvinne enn når referansepersonen er mann». Det vises til vurderinger av indirekte diskriminering fra en tidligere høring fra 2012 der man argumenterer for at underholdskravet ikke er indirekte diskriminerende pga. at de kvinnelige referansepersonene har ulike karakteristikk enn de mannlige (de er i stor grad yngre, og med løsere tilknytning til arbeidslivet) og at dette kun viser at underholdskravet virker med tanke på å sørge for selvforsørgelse. De påpeker også at noen referansepersoner bevisst unnlater å oppfylle kravet, og at dette er en viktig grunn til ikke å tillate f. eks. at tredjepart oppfyller inntektskravet.

Samtidig som høringsinstansene er mindre negative til underholdskravet som helhet, tviler de fleste på at det vil fungere som et middel mot tvangsekteskap. *Advokatforeningen* og *JussBuss* er blant disse som ikke ser kravet som er egnet tiltak mot tvang. *IMDI* påpeker først og fremst at effekten i forhold til tvangsekteskap ikke er dokumentert, og at dette i kombinasjon med 24-årsgrensen kan medføre risiko for å bli etterlatt i et annet land eller bli presset til religiøst ekteskap. *Røde Kors Oslo* «kan ikke se at heving av underholdskravet vil kunne bekjempe tvangsekteskap, da personen allerede er giftet bort med tvang». De har heller erfart at unge blir tvunget ut av skolegang og over i arbeid for å oppfylle kravet. De understreker isteden viktigheten av intervjuordningen. I sin høringsuttalelse skriver UDI at formuleringene i kravet i unntaksbestemmelsen om at samlivet skal være *åpenbart* frivillig, kan føre til en situasjon der saksbehandling kan oppfattes som diskriminerende, fordi utvelgelsen baseres på en gruppes

⁵⁵ Forslaget på høring om endring i forskriften foreslår en generell heving av inntektskravet fra 88 prosent av lønnstrinn 19 (ca 251.000) til lønnstrinn 24 (ca 304.000).

kulturelle bakgrunn. UDI mener også at hvordan vilkåret *åpenbart frivillig* skal praktiseres er uklart. *UNE* påpeker i hovedsak at de foreslåtte unntakshjemlene er upresise («nesten»). De mener at vurderingen av hvorvidt forholdet er et resultat av tvang «bør systematisk foretas i forbindelse med personkrets vurderingen og ikke ved en vurdering av underholdsevnen». De stiller spørsmål ved om det er nødvendig å ha en passus om tvang også i underholdskravet, med henvisning til utl. § 51 annet ledd. De påpeker at det blir ressurskrevende om alle underholdsavslag også skal utredes for tvang og at dette vil kreve grundigere intervjuer på utenriksstasjonene. De viser til de foreslåtte unntakshjemlene for 24-årsregelen, og påpeker at det er vanskelig å skille tvangsekteskap og arrangerte ekteskap.

Vi ser her at flere av momentene vi har reist støttes av høringsuttalelsene. Vi kjenner ikke til hvor mange avslag som er begrunnet i underholdskravet, UDI-statistikken ga ikke tilstrekkelig sikre data for å analysere dette avslagsgrunnlaget (se kapittel 2). Underholdskravet er en generell regel, og forholdsmessigheten gitt de få sakene som avslås på tvang (mindre enn 1 prosent av avslagene) er et tema som må vurderes. Nåværende forslag inneholder flere unntak for grupper som «åpenbart» ikke er målgruppe. Dette innebærer økt forskjellsbehandling ut fra karakteristikk som landbakgrunn ol, hvilket igjen vil reise spørsmål om indirekte diskriminering. Det synes at argumentet om underholdsevnen er blitt ytterligere skjerpet, samtidig med at det åpnes for økt forskjellsbehandling. Som et tiltak mot tvangsekteskap synes et skjerpet underholdskrav ikke å gi ytterligere gevinster, men kan heller ha negative konsekvenser for de mest utsatte unge.

6 Intervjuordningene

I dette kapittelet vil vi ta for oss de ulike intervjuordningene. For det første gjelder det regelen om obligatorisk retur til Norge for intervju av referansepersonen ved et lokalt politidistrikt. For det andre, intervju av søker ved ambassadene, som oftest etter henstilling fra Utlendingsdirektoratet. Det er også mulig å be om et forhåndsintervju med politiet før utreise. Ordningene har både et forebyggings- og avdekkingsiktemål. De skal hindre at noen blir presset til å inngå ekteskap mot sin vilje under ferieopphold eller tilsvarende, i utlandet. Intervjuordningene kan fungere avskrekkende, ved at foreldrene risikerer at referansepersonen forteller myndighetene om tvangen. Intervju av søker kan også få fram informasjon om at ekteskapet ikke ble inngått frivillig. Intervjuet med politiet kan bidra til at referansepersonen kommer seg raskere ut av et gjennomført tvangsekteskap.

I kapittelet vil vi presentere trekk ved organisering og gjennomføring av intervjuordningene og diskutere hvordan disse fungerer/om disse fungerer etter hensikten.

Forhåndsintervju

Hovedregelen er at oppholdstillatelse ikke kan innvilges på grunnlag av ekteskap eller samboerskap etablert i utlandet før den som er bosatt i Norge har returnert hit og er blitt intervjuet av utlendingsmyndighetene (jf utl. § 56 fjerde ledd og utlendingsforskriften § 10-5). Det finnes likevel unntak fra vilkåret om at referansepersonen må returnere til Norge for å bli intervjuet. De vanligste er at søkeren har rett til innreise og at referansepersonen hadde fylt 25 år da ekteskapet ble inngått. Et ytterligere unntak fra vilkåret er at referansepersonen kan gjennomføre et forhåndsintervju med politiet før utreise og dermed før ekteskapet blir inngått. Intensjonen har vært å forkorte prosedyren for frivillige ekteskap og ikke at dette skal forebygge tvangsekteskap. UDIs rundskriv RS 2010-105 beskriver de tilfellene der referansepersonen kan la seg intervjuet i anledning saken før de inngår et ekteskap. I

henhold til rundskrivnet vil ordningen med forhåndsintervju medføre at referansepersonen kommer i kontakt med politiet og kan varsle om tvangsekteskap. Det vises her til at den kan evt. ha en mulig kontrollfunksjon. I forarbeidene uttrykte også UDI bekymring for at et forhåndsintervju kunne misbrukes; «Direktoratet vil peke på faren for misbruk av denne muligheten, ved at ungdom tvinges til å gjennomgå slikt intervju på forhånd, er tilstede» (Ot. prp. Nr. 109 (2004-2005) s.27).

Vi har undersøkt hvor utbredt denne ordningen er gjennom intervjuer og gjennomgang av saker behandlet av UDI og UNE. Det tegner seg et entydig bilde av at ordningen er svært lite brukt. Bare én informant i UDI mente å ha kommet over opplysninger om forhåndsintervju. Inntrykket bekreftes av den informasjonen vi har fått fra politiet.

Referanseintervju hos politiet

Som nevnt skal alle under 25 år som gifter seg med visumpliktig utlending returnere til Norge for intervju før ektefellen gis oppholdstillatelse. Intervjuet foretas av utlendingsavsnittet i politidistriktet der referansepersonen bor.

Vi har ikke kartlagt kompetanseprofil ved utlendingsavsnittene, men har fått oppgitt at medarbeiderne oftest ikke har politifaglig utdanning. De fleste intervjuerne er med andre ord sivilt ansatt. Inntrykket er at yngre medarbeidere har høyere utdanning, mens mer erfarne ansatte kan ha merkantil bakgrunn. Ved ett av kontorene vi har vært i kontakt med, var kompetansen fordelt på politihøyskole, jurist og mastergrad innen humaniora.

Våre ti informanter er hentet fra distrikter med både mye og lite erfaring. Flere oppga at de hadde hatt få eller svært få saker der UDI hadde mistanke om tvang. Når det gjelder egen mistanke, er det enda sjeldnere. Hva dette skyldes, er komplisert å svare på ut fra enkeltintervju som dette. Det er nok lettere å snakke om det man ser, enn det man ikke oppdager, for å si det sånn. Derfor vil vår framstilling også ha vekt på de sakene som *har* vært behandlet, og de utfordringene som gjelder der.

Det følgende baserer seg i det vesentlige på intervju med ansatte i politiets utlendingsavsnitt, men vi trekker også – indirekte - på intervju med personer som har erfaring fra den andre siden av bordet, referanseinformantene. Dessuten har vi fått tilgang til utvalgte

eksempler på det UDI bedømmer som gode/informative og mindre gode/informative intervjuer, ut fra deres behov for opplysning av saken. Dette er intervjuer der det har vært mistanke om tvangsekteskap. Intervjuene varierer fra to siders stikkordsmessig referat til 15 sider med detaljerte spørsmål og svar, der én side dveler ved det samme spørsmålet om frivillighet. Dette intervjuet tok fire timer.

Det er med andre ord ikke vanskelig å forstå at UDIs vurderer kvaliteten på intervjuene som svært variabel. Et sentralt anliggende for dem har vært å få tak i hva som kan bidra til bedre intervjuer.

Forberedelser til intervju

Sakene kommer som bestilling fra UDI («til uttalelse»). Det varierer hvordan sakene fordeles, men flere steder skjer det en viss spesialisering, ved at noen medarbeidere får tildelt eller oppsøker saker med mistanke om tvang. UDIs satsing på retningslinjer, maler og mer spesifiserte bestillinger trekkes fram som positivt. Opplevelsen er imidlertid at detaljeringsnivået i bestillingene kan variere. Gjennomgående ønsker informantene seg konkrete bestillinger.

Vi har tidligere ønsket at UDI skulle dele mer, være mer konkret på hva de har mistanke om eller vet. Sånn at vi kan forberede oss og spørre mer inngående, for eksempel hvis det er mistanke om at mor har vært særlig delaktig. UDI har blitt flinkere på det, de holder ikke på hemmelighetene sine som før. Vi får mer spesifikke bestillinger nå og det er bra. Men det kunne godt stå mer om hvordan de vurderer saken per nå.

Når informantene blir spurt om hvilke registre og opplysninger de pleier, kan eller skal sjekke i forkant av intervjuet, viser intervjuerne særlig til DUF og folkeregisteret. De nevner strafferegisteret i saker der referansen mistenkes for å kunne utsette søker og/eller særkullsbarn for vold og overgrep, men er mer usikre når det gjelder hvorvidt strafferegisteret er relevant ved mistanke om tvangsekteskap. For noen er det uklart hva de har hjemmel til å sjekke, samtidig som tidspress er en viktig begrensning uansett. En av informantene mener at UDI kan, hvis det er relevant i saken, begjære om at politiet undersøker strafferegisteret, for eksempel om noen i familien har en voldsdømme mot andre familiemedlemmer. UDI må da klarere hjemmelsgrunnlaget. Slik informasjon kan være nyttig som bakgrunnskunnskap, slik at man kan

spørre aktivt for å belyse forholdet, men intervjuer kan av personvern hensyn ikke dele informasjonen med referansen, får vi forklart. Ved et annet politidistrikt kom det opp at utlendingsavsnittet hadde et godt samarbeid med familievoldsavsnittet i saker der UDI vurderte eller hadde besluttet avslag på grunn av tvang. Ved ett tilfelle hadde det vist seg at familievoldsavsnittet kjente til den unge kvinnen fra før. Det var kjent at hun/han levde et svært kontrollert liv og hadde vært utsatt for vold. Vi spurte om det ville vært mulig at dette kom fram i forkant av intervjuet ved at utlendingsavsnittet rettet en forespørsel til familievoldsavsnittet, for eksempel, fordi det var mistanke om tvang. Dette var informanten usikker på.

Inntrykket er for øvrig at forberedelsene begrenser seg og følger det samme mønster som for andre saker, som proforma. Enkelte har imidlertid særlig interesse for tvangsekteskapsaker og strekker seg litt ekstra:

I bestillingen nevner UDI de konkrete rundskrivene. Jeg pleier å dobbeltsjekke disse, er jo ikke alt jeg husker. Der står det hva jeg må informere om. Så pleier jeg også... kanskje særlig siden jeg er faglig interessert, å bruke Landinfo, lese meg opp på aktuelle ting. Avhengig av kapasitet selvfølgelig. For eksempel fant jeg et skriv om ekteskap i Marokko som var veldig nyttig.

Informasjon til referansepersonen

Det virker som vanlig rutine i starten av intervjuet å informere referansen om at hun/han er innkalt for å belyse utlendingssaken, at hun/han ikke plikter å forklare seg, og at opplysningene som kommer fram, kan bli brukt i saksbehandlingen. Utover standardformuleringer, varierer det hvor mye intervjuer går inn i hva dette betyr i praksis. En av informantene viste til at rundskrivet lister opp punkter som politiet skal formidle og nevnte at han pleide å ta det på slutten av intervjuet. Det er med andre ord kanskje nødvendig å presisere at informasjon skal gis ved intervjuets start.

Ikke alle virker like innforstått med saksgangen og deres rolle med hensyn til å informere referansepersonen om mulige konsekvenser av det han/hun oppgir. Ifølge rundskrivet skal de informere om at tvangsekteskap er straffbart i Norge. At det også er offentlig påtale, og hva dette innebærer, nevnes ikke. Ingen av dem vi har intervjuet,

informerer om at det er offentlig påtale i tvangsekteskapsaker. Det å snakke om mulig anmeldelse oppleves som utfordrende:

Med én gang vi sier at foreldrene kan bli anmeldt, da fryser de til is, da mister vi samarbeidet. Så jeg sier det derfor ikke rutinemessig, men svarer jo hvis referansen spør.

Også senere i prosessen kan det variere hva som kommuniseres. Det kan se ut som om intervjuer legger vekt på den informasjonen som trykker referansen, mens de mer kompliserte utfordringene ikke løftes like tydelig. For eksempel kan det være lettere å fortelle at politiet vil gjøre en sikkerhetsvurdering enn at foreldrene kan bli anmeldt.

Vi oppfatter det også som typisk at intervjuer her vektlegger hva den utsatte ønsker, noe som kan innebære en underkommunisering av den eventuelle konflikten som oppstår dersom referansepersonens ønsker er i motstrid med UDIs. Intervjuene med referanseinformantene bekrefter inntrykket av at det er begrenset hvor mye og hvilken informasjon som gis, og hvorvidt vedkommende får med seg hva det innebærer i praksis. Et eksempel er fra vårt intervju med en referanseinformant. I politiintervjuet hadde vedkommende fått forståelse av at søker, og dermed søkers og referansepersonens familie, kun ville få se vedtaket og ikke begrunnelsen:

X i politiet sa noe sånt som «unnskyld, det var ikke helt opp til oss».
Y i UDI sa «hvem er det som har sagt det til deg?» Det var det jo X som gjorde, men jeg sa ikke noe. Jeg tenkte at det uansett er for seint, gjort er gjort.

Intervjuet

Når de beskriver selve intervjuet, forteller intervjuerne at de legger vekt på å skape en god atmosfære, starte «mykt» og la referansen snakke seg varm.

Når de kommer inn ... jeg prøver å gjøre det til... profesjonelt, men hyggelig. Behandle alle likt, selv om jeg vet noe på forhånd. Skape en situasjon der de tør å fortelle. Malene er lagt opp sånn med innledende spørsmål om familien, de forteller litt. Det blir en sånn soft start, det funker greit. Og så ... jeg har jo fått opplæring i å oppfordre til fri forklaring først, og så spisse mer inn etter hvert. Jeg

har ikke opplevd at noen sier det var ufrivillig. Folk er forskjellige. Noen babler i vei om bryllupet og... Noen må man nesten begrense mens andre må man trekke ting ut av.

En informant forteller at hun/han gjerne starter med å se på bilder fra bryllupet som referansen har tatt med seg. For det første vil en ordentlig bryllupsfest gjøre det mindre sannsynlig at ekteskapet er pro forma. For det andre kan man se mye av bildene med et trent blikk, og de kan være et godt utgangspunkt for samtale.

De fleste legger vekt på å bruke mest mulig fri fortelling. Ambisjonen er å få referansen til å fortelle, og så stille oppfølgingsspørsmål underveis. Det handler om å få fram mest mulig informasjon om hva som skjedde og hvordan referansen opplevde det. Men også om å reagere når noe «skurrer». Noen ganger kan intervjuer få inntrykk av at referansen presenterer en regissert fortelling. Inntrykket er at en del unge forventer at en fortelling om romantisk, individuell kjærlighetsekteskap vil styrke muligheten for positivt vedtak. Det er nok riktigere å si at de undergraver troverdigheten på denne måten, da historien virker usannsynlig gitt den kulturelle og geografiske konteksten.

Hvor mye informasjon trenger UDI? Når er det nok? Det kan se ut som det er litt ulike oppfatninger om dette mellom intervjuerne, og noen ganger mellom politiet og UDI.

Det er vanskelig å si, men jeg tror vi tenker at det ikke skal utbroderes så mye. At vi heller kan ta et oppfølgingsintervju. Det handler jo også om at man av helheten kan skjønne at det ligger en uvilje bak. At det ikke er frivillig.

Denne informanten påpeker at det er mulig å konferere med UDI før intervjuet oversendes formelt, og eventuelt innkalle referansen på nytt dersom det trengs mer informasjon.

Det synes å være noe forskjellige syn på arrangerte ekteskap og potensiale for frivillighet blant informantene. En framholder at det er viktig å behandle jentene som norske. Hvis en jente sier at hun/han var forelsket i fetteren, så bør det ringe en bjelle, mener han. Han hevder at noen av hans kolleger i for stor grad har som innstilling at disse unge menneskene har en annen kulturell bakgrunn og derfor vil være innforstått med mindre innflytelse på partnervalg. Dette er et problematisk utgangspunkt, mener denne informanten. Dersom

referansepersonen gir svar som skurrer i «norske» ører, bør man stille oppfølgingsspørsmål. Ved et annet politidistrikt er informanten derimot opptatt av å vektlegge kulturforståelse. Han framhever at et arrangert ekteskap kan være i tråd med hva personen er vant med og ønsker.

For øvrig har vi et visst inntrykk av at mindre erfarne intervjuere kan komme til å falle tilbake på arbeidsmåter fra sakstyper de har mer erfaring fra, typisk proforma.

To utgangspunkt

Et sentralt spørsmål gjelder selve innstillingen til oppgaven, og dermed til referansen. Her identifiserer vi to idealtypiske posisjoner, i tråd med det nevnte skillet mellom en subjektivistisk og objektivistisk definisjon av tvangsekteskap. For det første kan man se hensikten med intervjuet som å oppnå at personen i en eller annen forstand formidler at ekteskapet ikke var frivillig og/eller at hun/han ikke ønsker at søker skal få innvilget opphold. For det andre kan man primært se oppgaven som gjennom samtalen å framskaffe flest mulig opplysninger som UDI kan bruke til å «bygge» et vedtak ved å sannsynliggjøre at det var tvang, uavhengig av om referansen kommuniserer motvilje.

Et hovedspørsmål er altså hvorvidt intervjuer har tro på at referansen ønsker å avsløre ufrivillighet/tvang, eller om han vurderer dette som fåfengt. Likeledes, om han ser det som ønskelig eller nødvendig å vite hva referansen egentlig vil, eller om han ser det som sin jobb å avdekke tvangsekteskap uavhengig av referansens subjektive vilje. Inntrykket er at intervjuerens innstilling til oppgaven vil prege intervjuet. Noen vil legge vekt på å gjøre referansen trygg nok til å fortelle hva hun/han egentlig har opplevd og ønsker, mens andre vil ha mer fokus på å avdekke hva hun/han har opplevd uavhengig av hva hun/han selv vil. Med det siste utgangspunktet, vil man ikke gå veien om å bygge tillit, men rett på spørsmål som kan få referansen til uintendert å avsløre tvangen, gjennom inkonsistens for eksempel. Likeledes vil man raskere uttale eksplisitt mistillit og konfrontere referansepersonen. Det kan være et metodisk poeng å uttale at historien virker regissert eller urealistisk, slik at UDI av intervjuutskriften kan se at intervjuer ikke tror på referansen. Mens noen intervjuere velger å rendyrke disse tilnærmingene, vil andre kombinere. De med minst erfaring befinner seg i en tredje kategori, nemlig de som verken går personen på klingen eller gir råd og veiledning. Slike intervju blir ofte

korte og har begrenset informasjonsverdi for UDI. De dokumenterer verken tvang eller frivillighet, for å si det enkelt.

Råd og veiledning som ledd i intervjuet

Med det førstnevnte utgangspunktet kan det bli et sentralt anliggende å hjelpe referansen til å forstå hvordan hun kan gi opplysninger som vil lede til avslag, uten å si noe direkte om ufrivillighet eller tvang. Noen intervjuere er opptatt av å skille mellom en uformell del av samtalen og det formelle intervjuet, der det kun er sistnevnte som nedtegnes i intervjuutskriften. Den uformelle samtalen kan ha karakter av *motivasjonssamtale*, der intervjuer veileder og forklarer. Det formelle intervjuet kan gjerne bli lagt til et senere møte, etter at referansepersonen har hatt mulighet til å tenke seg om og bearbeide den første samtalen.

En utfordring er å veilede og informere om hvordan UDI håndterer disse sakene, uten at det kan oppleves som utilbørlig påvirkning. For eksempel kan man forklare at «én ting som kan gjøre at søknaden blir avslått er hvis referansen ikke kan noe om søker.» Tilsvarende, kan det framgå av veiledning, at det å svare «vet ikke» kan være en mulighet. Dette ble opplevd som fruktbart av en av referanseinformantene våre:

De sa noe om hva som var vanlig. De sa aldri hva jeg skulle si, men det kom fram at var lurere å si visse ting enn andre ting.

De mest erfarne intervjuerne påpeker referansepersonens behov for å fordøye hendelser underveis i prosessen. Det første intervjuet kan være svært dramatisk. Kanskje har hun/han forberedt seg i dagevis på å fortelle en historie som skal innfri familiens ønske om opphold for en uønsket ektefelle. Kanskje har hun/han blitt coachet av en slektning eller advokat: «Husk å svare sann og ikke sann. For all del, ikke avslør at...» Hun/han har blitt drillet på å se intervjueren som en fiende som ikke må få avsløre henne, samtidig som en del av henne mest av alt ønsker å bli avslørt. Intervjuerens jobb er å komme bak denne fasaden, og inntrykket er at noen klarer det på en forbilledlig måte. Å gi personen tid er et viktig redskap både for å bygge tillit og for å stimulere til en prosess som kanskje leder til at hun åpner seg mer.

En av intervjuerne forteller at hun bevisst bruker betegnelsen kvinne eller mann når hun snakker om referansen og personer i samme situasjon, ikke «jente» og «gutt». Hun forklarer at hun er opptatt av å

bemyndige personen som sitter overfor henne. Hun vektlegger å opptre profesjonelt «selv om hjertet er varmt». Vi forstår dette som todelt. Dels vektlegger hun en profesjonell rolle som sikrer nødvendig avstand og etterrettelighet. Dels er hun opptatt av at referansen må ta ansvar for sin egen sak, i den forstand at ikke andre kan velge for henne.

Det er viktig å loggføre prosessen, framholder en erfaren informant. En referanse kan «snu» underveis, og i møte med familiens press kan det være fristende å legge ansvaret på intervjuer. Vi har hørt eksempler der intervjuer har blitt beskyldt for å presse referansen til å fordreie sannheten i intervjuet.

Denne type intervju vil nødvendigvis ta lang tid. «Nesten som et asylintervju,» forklarer en informant. «Hvis de ikke vil si det direkte, må man spørre mye rundt, for å få nok til å opplyse saken slik at man får sannsynlighetsovervekt.»

Hvis vi knytter det disse informantene forteller om sitt arbeid med råd og veiledning, til eksempelsamlingen, får vi et klart inntrykk av at de gode intervjuene i stor grad stammer fra denne tilnærmingen. Vi forstår det som at det som gjør intervjuene gode, er en prosess der intervjuer og referanseperson i samarbeid har produsert et formelt intervju med basis i mer uformelle samtaler. Intervjuer vet nok til å stille gode spørsmål, og referansepersonen forstår hvordan hun kan formidle ufrivillighet uten å si det direkte. Inntrykket er at når intervjuer vet at ekteskapet var ufrivillig, så kan han legge til rette for at dette kommer fram i intervjuet, uten at referansepersonen sier det eksplisitt.

Det er ingen tvil om at denne praksisen skiller seg ut som spesiell. Svært få av våre informanter har en så aktiv og bevisst tilnærming til tillitsbygging og veiledning. Det er da også et arbeid som krever både ressurser og kompetanse. Slik vi ser det, er det et stort potensiale for å videreutvikle og utvide bruken av denne tilnærmingen. Slik rundskriv og mal er utformet i dag, gis det begrenset anvisning i denne retning.

Utskrift og gjennomlesning

I eksempelsamlingen og i det øvrige datamaterialet har vi sett flere eksempler på summariske intervjuutskrifter. UDI oppgir også at dette er et problem. Alle vi har snakket med er innforstått med at intervjuet skal skrives ut ordrett. I noen tilfeller er nok dette en nyere innsikt, mens andre har praktisert denne formen lenge. Uansett viser materialet at det er stor variasjon i hva man legger i «ordrett». For eksempel tar

enkelte også med pauser og referansens reaksjoner, for eksempel gråt, underveis. Eventuelt kan man få det fram ved selv å kommentere: «Jeg ser at det renner tårer ned på kinnene dine.» Vi tror imidlertid hovedutfordringen er å utvide repertoaret for selve intervjuet og dynamikken mellom referansepersonen og intervjuer. Det nytter lite å skrive ned ordrett, dersom intervjuet i seg selv gir lite informasjon.

Et spørsmål er om/hvordan man kan dokumentere noe man vet, som ikke skal komme fram i vedtaket, men som må bevares for ettertiden. Informantene har flere begreper for kommentarer og vurderinger som oversendes UDI i tillegg til intervjuutskriften: Siderapport, egenrapport, etterretningsdokument, og 0-dokument. Det er ikke så lett å få tak i hva det dreier seg om i praksis og hva slags status de ulike dokumentene har. Inntrykket er også at dette ikke kommuniseres så klart til referansepersonen:

Hvis en jente sa at det ikke var frivillig, men at vi ikke må skrive det, da ville vi skrive vi det i 0-dokumentet. Jeg ville forklart henne om at vi må informere UDI, men ville si at det kan unntas offentlighet. Det må vi jo gjøre for å få tillit. Men det kan jo bli fryktelig vanskelig for UDI.

Når intervjuet er ferdig, skrives det ut slik at referansen kan lese gjennom og bekrefte. Hun/han har mulighet til å korrigere feil. Noen intervjuere retter teksten, mens andre legger til. Vi er usikre på bakgrunnen for og implikasjonen av sistnevnte løsning. Hvordan vil UDI tolke et ønske om å endre teksten, og hva slags status har dette i forhold til søkers innsyn? Om intervjuer har skrevet noe som beror på en misforståelse, vil det etter vårt syn være rimelig om det blir endret. I andre tilfeller kan det være at referansen ved å lese noe hun/han har sagt svart på hvitt, finner ut at hun/han ikke burde sagt det, eller ikke vil at det skal stå i intervjuet. Et aktuelt eksempel er at hun har fortalt at hun har en kjæreste. Noen vil ta dette helt ut, mens andre lar det stå og ordrett skriver at referansen ikke ønsker at det skal stå i intervjuet.

Kompetanse

Hva som utgjør et godt intervju og hvordan man gjør et godt intervju er ingen eksakt vitenskap. Mye handler om erfaringsbasert kunnskap som ikke er så lett å formulere eller formidle. Samtidig finnes det kunnskap og metoder som kunne styrket intervjuingen, som intervjuerne ikke har

så lett tilgang til. Vi tenker dels på kunnskap om tvangsekteskap, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner, dels på avhørs- og intervjueteknikk. Uten å ha undersøkt dette systematisk, er inntrykket at de sivilt ansatte som jobber med utlendingssaker i politiet sjelden inviteres med på regionale eller andre kompetansehevingstiltak om tvangsekteskap eller vold i nære relasjoner. Dette er overraskende og burde etter vår mening rettes på så snart som mulig. Samtidig oppgir våre sivilt ansatte informanter at de ikke blir regnet med i målgruppen for videreutdanning ved politihøgskolen, der for eksempel avhørsmetodikk som Kreativ ville vært relevant. Kompetanseheving ser jevnt over ut til å være begrenset og ad hoc. Ett distrikt hadde hatt intern fagdag om avhør både for sivilt og politifaglig ansatte, mens et annet hadde planlagt et lignende opplegg for utlendingsavsnittet alene.

Det synes heller ikke å være tradisjon for utveksling og kompetansebygging på tvers av kontorene, noe det med fordel kunne legges til rette for. Særlig burde man trekke på erfarne medarbeidere ved Oslo politidistrikt som forelesere.

For UDI er det en utfordring å drive kompetansebygging på en måte som treffer intervjuernes utfordringer, samtidig som UDIs behov ivaretas. Det ligger betydelige utfordringer i at de som gjør vurderingene ikke møter personen det gjelder, og vise versa. Generelt er det lettere å lage gode bestillinger dersom man har erfaring fra å være leverandør. Når UDI skal instruere og bygge kompetanse blant intervjuerne burde dette ideelt bygge på en hands-on-erfaring med intervjuernes jobb, for eksempel ved at UDIs representant i Kompetanseteamet eller andre nøkkelpersoner hospiterer ved utlendingsavsnittet i Oslo politidistrikt.

Samarbeid internt i politidistriktet

Vi har allerede nevnt saken der det viste seg at den unge kvinnen var kjent for voldsavsnittet fra før. En av informantene fortalte at han hadde hatt en sak der en ung kvinne hadde kommet til landet som tvangsgiftet. Han skulle intervjuer henne i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Etter intervjuet pratet han med noen kolleger om saken, og de mente at det kunne være relevant å snakke med familievoldskoordinator som satt i samme huset. Han fulgte rådet, men opplevde koordinatoren som lite interessert i kontakt. Informanten vår tolker dette som at utlendingsavsnittet ofte ikke regnes som relevant samarbeidspartner for det øvrige politiet:

Jeg gikk ned og snakket med ham, la fram hvordan vi jobbet. Siden har jeg ikke hørt noe fra ham. Det er litt sånn med utlendingsseksjonen... Men det går opp noen lys noen ganger. Det var en som ringte meg fra IMDI i en annen sak. Hun fortalte at hun sitter i noe sånt tverretatlig... noe som grenser opp til dette. Da tenkte jeg at vi burde snakke mer sammen. Tror det er stort potensiale der... å dele info. Når t.u. kommer, har vi liksom skylapper på, tenker bare på saken, og så går den rett til UDI. Han familievoldskoordinatoren ... jeg har skjønt at han jobber tverretatlig. Men det ble altså bråstopp etter den praten. Vi er nok på siden.

Andre steder er det tettere kontakt mellom utlendings- og voldsavsnittet, men da særlig i saker som ender med negativt vedtak og der det skal gjøres trusselvurderinger. Det er åpenbart et potensiale for å styrke slikt samarbeid flere steder, også i tidlige faser av sakene og i forhold til gjensidig kompetansebygging. Særlig familievoldskoordinatorene bør bli mer oppmerksom på at utlendingsforvaltningen og politiets eget utlendingsavsnitt har befatning med vold i nære relasjoner på ulike måter.

Diskusjon

Den siste tiden har UDI arbeidet mer systematisk med retningslinjer og maler, i tillegg til at føringene for arbeidet er endret, jamfør nevnte innstramming. Det er ingen tvil om at Oslo politidistrikt står i en særstilling her som en viktig bidragsyter til og samarbeidspartner i utarbeidelsen av maler. Inntrykket er at de nye føringene ikke er like godt forankret over alt.

Hvis UDI er navet i saksbehandlingen, er politiet grunnvollen. Det er politiet som framskaffer de opplysninger som danner hovedstammen i UDIs vurdering og som har direkte kontakt med den viktigste opplysningskilden, nemlig referansen. Vi sier viktigst fordi det oftest vil være størst potensiale for å få informasjon fra den norske part, sammenlignet med søker.

UDI er helt avhengig av *gode* intervjuer for at de skal kunne gjøre jobben sin i henhold til loven. Det er politiet som ser og opplever personen, mens UDI skal gjøre vurderingen basert på «papirer». De erfarne intervjuerne er opptatt av å gi UDI best mulig innsyn i hva som skjer i intervjuet; et «bilde».

Det er forståelig at UDI etterlyser gode intervjuer. Samtidig vil vi understreke at premissene for å skape gode intervjuer ikke er de beste. Intervjuren står overfor en svært kompleks utfordring. Han skal forsøke å opparbeide tillit hos referansen, for at vedkommende skal føle seg trygg nok til å fortelle om en situasjon hun kan ha behov for og ønske om å komme seg ut av. Rundskrivet vektlegger da også at «grundig orientering av UDIs og politiets rutiner vil gi personen trygge rammer for å snakke om sin situasjon». Trygghet kan imidlertid bety flere ting. Det kan handle om å være trygg på at noen vil ivareta personens sikkerhet. Men det kan også handle om trygghet for at foreldrene ikke blir utsatt for represalier. Særlig i det siste tilfellet vil grundig orientering om UDIs rutiner ikke nødvendigvis oppleves som trygghetsskapende, snarere tvert imot.

For i realiteten er det jo begrenset hvor mye trygghet intervjuer kan tilby. Et negativt vedtak kan få konsekvenser for flere. 1) Søker får ikke opphold i Norge, 2) Søker blir skilt og kan som kvinne få problemer med sin status. 3) Referansen blir straffet for å ha medvirket til dette. Straffen kan være sosial utfrysing, vold, frihetsberøvelse, utføring fra landet. 4) Foreldrene kan bli anmeldt for tvangsekteskap/vold. 5) referansen blir straffet for å ha medvirket til at foreldrene blir anmeldt 6) Foreldrene får problemer med svigerfamilien, mister ære, blir sosialt utstøtt i Pakistan og/eller Norge. 7) Søsken får problemer i sine ekteskap, dersom de er gift inn i samme familie 8) Søsken kan få problemer med å bli gift pga vanæren. 9) Referansen kan måtte gå i skjul og leve et liv i isolasjon. Vedtaket kan også ha flere positive konsekvenser. Mest opplagt er at det kan bety at referansen kommer seg ut av tvangsekteskapet, eller at hun/han i hvert fall slipper å leve sammen med søker. I noen tilfeller kan et negativt vedtak være det familien trenger for å forstå at tvang ikke er en god og realistisk strategi, eller det kan gi foreldrene en legitim unnskyldning for å oppheve avtalen. Det kan avskrekke fra å tvinge flere søsken.

Vi har forsøkt å få tak i hva slags informasjon som gis ved starten av intervjuet. Inntrykket er at det som sies er ganske standardisert. Vi vil spørre om informasjonen faktisk blir forstått. Hva betyr det når en intervjuer sier at han/hun har taushetsplikt? På den andre side kan det se ut som om flere ting ikke *sies*. Vi tenker her blant annet på informasjon om at det er offentlig påtale i tvangsekteskapsaker, eller

at UDI rutinemessig vurderer å anmelde.⁵⁶ Vi kan ikke si sikkert om dette skyldes at intervjuer ikke selv er klar over det, ikke har tenkt på det eller bevisst underkommuniserer. Det er imidlertid en viss tendens til at behovet for å skape tillit medfører at man i noen grad demper informasjon som forventes å fungere avskrekkende.

Med andre ord er det grunn til å tro at noen intervjuere mer eller mindre eksplisitt lover mer enn de kan holde når det gjelder konfidensialitet – og trygghet. Dette er ikke nødvendigvis bevisst, og i flere tilfeller vil det handle om at intervjuer selv ikke har full oversikt over mulige konsekvenser. Fra referansens side kan det oppfattes som at intervjuerelasjonen er en utvetydig allianse. Resultatet kan bli at hun/han føler seg sviktet, enten dersom intervjuer selv endrer tilnærming, hvis referansen for eksempel trekker tilbake sin første forklaring. Eller ved at UDI vedtar avslag mot referansepersonens vilje. I noen tilfeller vil referansepersonen kunne komme til å se politiet som the good guy, mens UDI blir the bad. Vi kommer tilbake til denne spenningen i arbeidsdelingen mellom politiet og UDI i kapittel 9.

Intervju med søker på utenriksstasjonen

Tiltaket med intervjuordningene omfatter intervju ved utenriksstasjon. Intervju av søker kan skje ved innlevering av søknaden om familieinnvandring, men også senere i saksprosessen hvis saksbehandlere i UDI har behov for dette. De kan da be ambassaden om å foreta et intervju for å få ytterligere opplysninger i saken. Tiltaket åpner for at ambassaden kan intervju referansepersonen hvis denne oppholder seg i dette landet. Vi vil diskutere de tre typene intervjuer ved ambassaden hver for seg, før vi drøfter de viktigste utfordringene ved å gjennomføre intervjuene, sikre kvalitet i opplysningene og å få til godt samarbeid mellom UDI og ambassadene.

En saksbehandler som ble spurt om hvilket tiltak mot tvangsekteskap som må styrkes, svarte da: «Det er jo informasjonen vi får da, bedre intervju på ambassaden, det er der vi må starte.» Det sentrale spørsmålet er i hvilken grad søknadsskjema og intervju på utenriksstasjonen bidrar til å avdekke tvangsekteskap.

⁵⁶ Ifølge siste mal skal det informeres om at tvangsekteskap er straffbart.

Intervju ved innlevering av søknad

I mange av de sakene vi har gjennomgått foreligger det utelukkende søknadsskjema fra søker, et intervju ved ambassaden ved innleveringen av søknaden er altså ikke gjennomført. Vi har i de sakene der det foreligger ambassadeintervjuer gjennomgått disse for å finne bakgrunnen for at intervjuet ble foretatt og hva slags informasjon som kommer fram. Ved enkelte ambassader med søkere fra land uten fungerende sentraladministrasjon, som f.eks. Somalia hvor det er nødvendig å sannsynliggjøre søkerens ID vil ambassaden i prinsippet intervju alle søkere om familiegjenforening. Ved ambassader der det ikke er rutine for intervju av søker vil et slikt intervju kunne bli tatt på utenriksstasjonens initiativ hvis denne har opplysninger eller har en mistanke om at søkeren er blitt utsatt for tvangsekteskap. Det er utarbeidet egne retningslinjer (jf RS 2011-021 *Retningslinjer for utenriksstasjonene om håndtering av tvangsekteskapsaker*).

Saksbehandlernes erfarer at det sjeldent kommer vesentlig informasjon fram i intervjuet utover at ekteskapet var arrangert. Et eksempel på et svar på spørsmålet om søker giftet seg av fri vilje er dette:

Yes. My mother and father came to me, because I already knew him. They said: do you want to marry him. I said "yes", I agreed. That is it. I agreed.

Intervjuet går ikke mer inn på temaet. Saksbehandlere i UDI finner at intervjuet med søker kan likevel få fram informasjon som kan være viktig for å danne et bilde av forutsetningene for bryllupet. Opplysninger, f.eks. om slektsforhold, om søsken giftet seg på samme dag og kan bidra til at saksbehandler følger opp saken, og at forholdene det opplyses om følges opp i politiintervjuet med referansen. Dette er informasjon som ikke vil framkomme i søknadsskjemaet.

Det er sjelden at det framkommer informasjon om at ekteskapet ble inngått med tvang. Dette skjer likevel i enkelte tilfelle, f.eks. i et intervju der søker forteller at hun giftet seg da hun var 15 år. Jenta forteller at de ble gift da det brøt ut krig i området og at mannen forlot stedet kort tid etter fordi de var redd for at han ville bli tvangsrekruttert til en opprørsgruppe han ikke ønsket å delta i (se sak E i kapittel 7).

Ambassaden gjengir intervjuet med søker ordrett og gir til slutt en kommentar til intervjuet. Her uttaler de blant annet at svarene og vigselsattest til søker virker genuine, selv om hun ikke er veldig

informativ. Det blir også bemerket at hun er i en sårbar situasjon, da hun ikke lenger har et familienettverk. Det blir også bemerket at søkers forklaring ikke samsvarer med referansens asylsøknad. I denne søknaden blir opplysningene som framkommer i intervjuet ved ambassaden avgjørende for vedtaket i saken.

Saksbehandlere oppfatter at i enkelte intervjuer tilpasser søker fortellingen til hva som forventes, for eksempel at de understreker at det er «love marriage», eller at de har hatt samvær før bryllupet som bryter mot konvensjoner. Også andre omstendigheter rundt ekteskapsinngåelsen kan gjøre framstillingen mindre troverdig for saksbehandler. Dette bidrar til at saksbehandler ser nøyere på saken.

Intervju av referanseperson på utenriksstasjonen

Retningslinjene åpner for at også referansepersonen, om denne befinner seg i utenriksstasjonens distrikt, kan intervjues i forbindelse med innlevering av en søknad. Intervju med referansepersonen kan være aktuelt fordi vedkommende kan ha behov for assistanse for å komme hjem til Norge eller annen form for assistanse. Opplysningene som referansepersonen gis vil inkluderes som saksgrunnlag i søkerens sak.

I vårt datamateriale er det bare ett tilfelle der referansen har blitt intervjuet, og dette er foretatt samtidig med at søker gjennomfører et tilleggsintervju.

Tilleggsintervju

Saksbehandler i UDI kan be om at det gjøres intervju med søker ut fra de opplysningene som har framkommet i saksbehandlingen. Utenriksstasjonen vil da innkalle søker på nytt. Saksbehandler i UDI kan da sende en liste over de spørsmålene de ønsker utenriksstasjonen skal stille søkeren eller be utenriksstasjonen bruke den utarbeidede malen for intervju (jf RS 2011-021).

Informasjonen de ønsker fra søker kan f.eks. være hans eller hennes utsagn om frivilligheten i inngåelsen av ekteskapet. F.eks. ble dette gjort i en sak der det framkom at referansen var funksjonshemmet og de ville forsikre seg at det ikke var snakk om proforma eller tvang.

I intervjuet kan søker bli spurt i detalj om relasjoner, hendelsesforløp og avtale. Et formål her er å få fram om søker og referansen gir samme opplysninger om tiden før og under ekteskapsinngåelsen. Det stilles også ofte spørsmål om kontakten

mellom partene og hva de vet om hverandre. Her kan det være forskjell mellom hva de sier om relasjonen og hva de kan fortelle. I ett tilfelle blir det kommentert fra ambassaden at søker endret sin forklaring på vesentlige punkt i tidslinjen. Det kan også påpekes at søknadsskjemaet ikke fylles ut på viktige punkter som "could you have said no to the marriage?" og "if no, why not?". Slik tilleggsinformasjon kan støtte saksbehandlers tolkninger

I andre intervjuer framkommer det begrenset informasjon. Som en saksbehandler formulerer det:

Men så sier de da "nei, vi bestemte selv" eller "i vår kultur er det slik at det var bestemt da vi var små, men vi vil det". Og da må man jo gå videre med det, ikke sant, men det er vanskelig i en kort intervjusituasjon.

Om det kommer fram viktig informasjon kan være avhengig av hvor godt intervjuet er gjennomført. Hvis det ikke er noen oppfølgingsspørsmål eller at intervjuer spør om detaljer, vil intervjuene kunne lukke en sak mer enn å åpne den.

Om et tilleggsintervju gjennomføres kan bero på flere ting. Tidsaspektet og forventninger om effektiv saksbehandling er ett moment. Det å sende saken til uttalelse innebærer en vesentlig forlengelse av saksbehandlingstiden. Tidsaspektet skal ikke være avgjørende når saksbehandler finner det nødvendig å utrede mistanke om tvang. Enkelte trekker likevel fram at dette aspektet er med når de vurderer behovet for tilleggsintervju.

Ytterligere informasjon om saken kan dessuten framkomme på andre måter enn gjennom et intervju. UDI erfarer at utenriksstasjonene er behjelpelige med å svare på spørsmål og innhente informasjon relevant for saken, men påpeker også at det er en vesentlig variasjon mellom utenriksstasjonene når det gjelder respons og kvalitet på bidraget deres.

Kvalitet i informasjonen

Det er flere betingelser som innvirker på kvaliteten på informasjonen framskaffet gjennom intervjuer ved utenriksstasjonene. Her kan det vises både til systemfaktorer og trekk ved intervjuet som informasjonsform.

Når det gjelder systemfaktorer kan dette henge sammen med den status visumavdelingen har ved ambassadene. Ved flere av de aktuelle utenriksstasjonene var det stor pågang og arbeidspress ved visumavdelingen. Stort arbeidspress og utskifting av personale kan innvirke på samarbeidet. Noen informanter nevnte også at ledelsen ved stasjonene ikke prioriterte familiemigrasjon og kompetanseutvikling på dette temaet like høyt som andre oppgaver. Samtidig understrekes det at identifiserte tvangsekteskapsaker blir prioritert.

Saksbehandlerne mener at det er enklere å få kvalitet i intervjuet ved de stasjonene der det er utstasjonert en spesialutsending for integreringssaker (tidligere kalt integreringsrådgivere). Disse har opplæringsansvar, de skaper oppmerksomhet om slike saker og kan opparbeide interesse og kunnskap om familierelaterte temaer blant bredere spekter av personale. «De har en veldig dyktig integreringsrådgiver der, og de er veldig på hugget de andre visummedarbeiderne.» Ved denne utenriksstasjonen har integreringsrådgiver definert sin oppgave slik at den innbefatter å foreta intervjuer. Både dokumentasjon i form av antall saker og formidling av hvor stor betydning intervjuene har for identifisering av tvangsekteskapsaker har resultert i denne prioriteringen.

Spesialutsendingene for integreringssakers utforming av egen portefølje varierer. IMDi har vært skeptiske til at spesialutsendingene prioriterer arbeid med visumsaker, og mener at de heller skal vektlegge kompetansebygging som inkluderer opplæring av lokalansatte bl.a. i å utføre intervjuer.

Det er imidlertid flere land med aktuelle tvangssaker der det ikke er utstasjonert spesialutsending for integreringssaker. Ved disse ambassadene blir det mer avgjørende hvordan saksbehandlerne i UDI instruerer den som skal utføre intervjuet og eventuelt følger opp dette. Saksbehandleres erfaring fra disse ambassadene at intervjuerne ikke alltid er godt nok forberedt og stiller ikke gode nok spørsmål. Potensialet for å forbedre intervjuene synes derfor å være til stede.

Gjennomføring av intervju

Et godt intervju som får fram informasjon om sensitive temaer krever både tillit, kunnskap om feltet det samtales om og erfaring i å gjennomføre intervjuer. Et annet premiss er at det i mange diasporamiljøer er velkjent hva slag informasjon som etterspørres ved

innlevering av søknader, noe som kan påvirke hva som formidles i et intervju.

Hvem som foretar intervjuer ved ambassaden er forskjellig. I rundskrivet RS 2011-021 forutsettes det at utenriksstasjonen vurderer personvern, sikkerhetsmessige forhold og habilitetshensyn når de bestemmer hvem som intervjuer i denne type saker. Språkkompetanse blir en avgjørende faktor i mange tilfelle. Rundskrivet nevner eksplisitt at utenriksstasjonen skal fortrinnsvis benytte kvalifisert og uavhengig tolk, eventuelt telefontolk. Det skal aldri brukes familiemedlemmer eller venner av søker eller referanseperson til tolking, da disse kan ha interesser i saken. Så langt det er praktisk mulig, skal eventuelle ønsker om kjønn på intervjuer og tolk etterkommes. Selv om det åpnes for at det kan brukes tolk, løser stasjonene mange steder språklige utfordringer ved at de bruker lokalansatte til å foreta intervjuer. Bare hvis søker snakker engelsk foretar utsendt personale intervju.

De lokalansatte må i neste omgang oversette samtalen de har hatt til engelsk. Dette gjøres eventuelt underveis i intervjuet der de så nedskriver det som blir sagt. «Og så må de oversette opp i hodet sitt til engelsk mens de skriver.» Alternativt at de skriver ned det som sies og oversetter i ettertid. Denne oversettelsesleddet *kan* bidra til at samtalene ikke blir gjengitt nøyaktig slik det blir uttrykt. Saksbehandlerne i UDI vurderer kvaliteten noe ulikt. En påpeker forskjellig praksis med å stille oppfølgingsspørsmål vs. det å følge instruksene de har fått.

Ambassaden gjør relativt gode intervjuer. Har blitt bedre etter hvert. Før hadde de bare lokalansatte, og de er veldig flinke, men de spør bare om det vi spør om og ikke mer, de har ikke samme kulturen for det kanskje. Men det blir bare bedre og bedre.

Både opplæring og større bevissthet om slike intervjuer, der også visumattacheer, spesialutsendinger og integreringsrådgiverne gjennomfører noen intervjuer, kan ha bidratt til at hensikten med intervjuet har blitt klarere og kvaliteten bedre over tid. Som en sier: «Så er det en stor fordel å ha behandla den type saker selv.» Når skjønn og sannsynlighetsovervekt blir vesentlig for utfallet vil formuleringer, detaljbeskrivelser, inkonsekvenser ol være vesentlig å notere ned. I tillegg kan det være viktig å lytte til ”meningen bak ordene”: ambivalens eller opplevelser av tvang som de ikke ønsker å formidle rett ut (se eksemplet under). Ikke alle har erfaringer med at de lokalt ansatte har den opplæringen som trengs for at de får fram slike detaljer:

Og de som gjør de intervjuene er jo lokalansatte, for de snakker språket. Så vi får egentlig ganske liten hjelp av de intervjuene.

Flere saksbehandlere har hatt kortere opphold ved en utenriksstasjon der de selv har lært hvilke forutsetning som finnes for å sikre gode intervjuer. «De hadde mange visumsaker, de hadde bare en time, de var ikke så raske på tastaturet, de var jo flinke, men ikke å skrive fort på tastaturet.»

Som ledd i kvalitetssikring av intervjuene er det blitt utarbeidet maler for gjennomføringen av intervjuer for å avdekke tvang. Intervjumalene er omfattende, og tilbakemeldingen fra en saksbehandler med et opphold på en av stasjonene, var at de sammen prøvde å tilpasse og spisse spørsmålene ut fra de lokale forholdene. Dette gjaldt særlig intervjuene med søker når de leverer søknaden. Når saksbehandler i UDI ber om tilleggsintervju vil de formulere spørsmålene de ønsker å få svar på. At saksbehandlerne selv må legge arbeid i dette blir understreket av flere. For intervjuer på ambassaden må disse spørsmål omdannes til lokal kontekst og en samtaleform om et sensitivt tema, der oppbygging av samtalen og begreper som brukes vil være vesentlig. Opplæring er således avgjørende også for sikre at intervjumalene brukes etter intensjonen.

Et ytterligere aspekt for å sikre kvalitet i intervjuene er hvordan innholdet i det som kommer fram skrives ned og blir tilgjengelig for den videre saksbehandlingen. Det er ikke uvanlig at samtalen gjengis som resymé, dermed mistes vesentlig informasjon om formuleringer og dynamikk i kommunikasjonen som er sentral i den videre skjønnsvurderingen. Instruksene sier at samtaler skal gjengis ordrett, og det synes som om det har blitt en større forståelse for at intervjuer ikke lager referat av intervjuet, men refererer hele intervjuet. Dette kreves gjerne i bestillingen fra UDI og er vesentlig punkt i opplæringen av lokalt personale. Rundskrivet gir også retningslinjer angående intervjurapporten bl.a. at det skal fremgå av intervjurapporten hvilken informasjon personen har fått.

Før et intervju gjennomføres, skal utenriksstasjonen gi informasjon til søker om at intervjueren og saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har taushetsplikt om personlige forhold. Hvis det fremkommer opplysninger som tyder på tvangsekteskap, skal intervjueren informere om at tvangsekteskap er et brudd på grunnleggende menneskerettigheter og er straffbart etter norsk lov. De informeres også om at en søknad om familieinnvandring kan avslås dersom det er

sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje, eller dersom et formål med oppholdet er at ekteskap inngås i Norge mot en av partenes vilje. Denne type informasjon er avgjørende, men kan også ha noen implikasjoner for samtalen, slik vi har drøftet dette i forhold til politiintervjuet.

God nok tilrettelegging av intervju?

I et tilfelle har søker ansett ambassadeintervjuet som en mulighet for å fortelle om tvang. Vi vil bruke eksempelet for å reise spørsmålet om tilretteleggingen av intervjuet ved ambassaden gir søker en slik anledning. Kvinnen forteller i et asylintervju foretatt i Norge etter at hun hadde forlatt ektemannen, at hun hadde vært presset til å gifte seg med mannen, at hun selv ikke ville inngå ekteskapet og hadde gitt uttrykk for det overfor foreldre og mannen.

Jeg ville ikke. Det var familien min som presset meg og fikk mye penger, som man får for medgift⁵⁷ fra gutten. Det var ikke mitt valg, det var faren og moren min sitt valg. Han var dårlig på alle måter, han behandlet meg dårlig, han snakket dårlig til meg, han presset meg til å gjøre noe jeg ikke hadde lyst til, han truet meg.

Siden hun ikke fikk støtte av foreldrene til å avbryte forholdet, var hennes plan å fortelle om tvangen i intervjuet på den norske ambassaden. Gjengivelsen av samtalen på ambassaden og opplysningene som kom fram der, gir ikke informasjon som kan indikere tvang. I referatet fra intervjuet står det:

Søker opplyser at hun ble kjent med referansen gjennom en søster. De har hatt kontakt i to år pr internet og webnet. De møttes to dager før de giftet seg. Bodde sammen seks dager. De giftet seg av fri vilje. Ca 250 gjester, referansen betalte. Dowry: 120 gull mynter. Refs foreldre er døde, men referansen møtte hennes foreldre og de har godkjent ekteskapet. Hun beskriver referansen som snill, men oppfarende.

⁵⁷ Tolken har brukt begrepet medgift, men dette kan vise til økonomisk kompensasjon fra mannens side til kvinnens foreldre som ikke nødvendigvis viser til tradisjoner.

Spørsmålet man kan stille seg i etterkant er hvorfor hun ikke fikk formidlet at det var tvang? Hvorfor brukte hun ikke denne anledningen slik hun hadde tenkt? Det ser ut fra referatet av intervjuet at hun ble spurt om at ekteskapet var inngått av fri vilje, til tross at hun hadde gjort opp en klar mening om at forholdet var inngått under tvang, hun ønsket et brudd og ønsket ikke å søke om familieinnvandring eller å flytte til Norge. En mulig forklaring kan være omstendighetene rundt intervjuet. Var mannen med henne til utenriksstasjonen, eller var hun usikker på om han kunne få tilgang til informasjon hun ville gi, muntlig eller skriftlig? Ble hun presset til å gi denne informasjonen? I ettertid ble det klart at han kunne være truende når hun uttrykte motvilje mot ekteskapsinngåelsen.

I det aktuelle rundskrivet (RS 2011-021) påpekes det at det bør legges til rette for at intervjuet gjennomføres i egnede og separate rom hvor den som blir intervjuet kan gis en trygghet i intervjusituasjonen, og det skal settes av god tid. I saker hvor både søkeren og referansepersonen skal intervjues på stasjonen, skal disse intervjues hver for seg. Men er dette alltid praksis? Oppfattes innleveringen av søknad som en triviell operasjon, kan tid og omstendigheter likevel gjøre at det velges pragmatiske løsninger.

En annen forklaring på at hun ikke sier noe kan være knyttet til spørsmålene og intervjuforløpet, om samtalen ga henne anledning til å formidle hva hennes hensikt var med intervjuet. Eller mistet hun motet, gjorde den låste situasjonen hun var i ved at mannen hadde betalt foreldrene hennes en svært høy sum for henne, penger de var avhengig av for å bedre levekårene sine, at hun ikke hadde noe handlingsvalg? At hun ikke så hvordan hun skulle greie seg etter et brudd som familien var sterkt imot, i landet hun bodde i?

Dersom utenriksstasjonen i løpet av samtalen får informasjon eller en begrunnet mistanke om at en søker kan være utsatt for tvangsekteskap, skal personen, ifølge instruksene i rundskrivet, gis informasjon om spesialiserte instanser for assistanse i det landet utenriksstasjonen befinner seg i, eventuelt i søkerens hjemland, og henvise personen til slike instanser, eventuelt bistå med å kontakte disse. Intervjueren skal også informere om hvilken bistand norske myndigheter kan gi, gitt den enkeltes situasjon. Ble denne type informasjon formidlet tydelig nok til at hun kunne se mulighetene for å få bistand om hun fortalte at hun var utsatt for tvang. Og var denne tilstrekkelig til at hun kunne se for seg en alternativ tilværelse etter et brudd med familien? Når og hvordan en slik informasjon blir formidlet

vil være vesentlig. Om denne informasjonen formidles i etterkant av en samtale, slik rundskrivet sier, altså etter at en søker har formidlet tvang eller at intervjuer får mistanke om dette, vil dette ikke nå en søker som velger ikke å fortelle om tvang fordi han eller hun ikke kjenner til bistanden de kan få.

Dette eksempelet viser at også søker kan være i en sårbar situasjon der omkostningene for å formidle informasjon om tvang er stor. Personen kan ha blitt utsatt for psykisk og fysisk vold, trusler eller press, eller blitt instruert av familie om hva han eller hun skal svare på spørsmål om tvangselementet er også betingelser for intervjuet med søker og bidrar til å gjøre slike samtaler svært vanskelige.

Avsluttende oppsummering

Når det gjelder intervjuordningen, er den både ment som forebyggende og avdekkende. Obligatorisk retur til Norge for intervju med politiet er et viktig tiltak for de under 25 år. Politiet intervjuer referansepersonen i tillegg når UDI sender en sak til uttalelse, det vil si ber politiet foreta et intervju fordi de har fattet mistanke om tvang under behandlingen av søknaden. Politiet vil dessuten ha ansvar for sikkerhetssamtale og risikovurdering ved et eventuelt avslag på tvang.

Gjennom ordningen med referanseintervju får myndighetene anledning til å formidle informasjon om rettigheter og hjelpetilbud. Helt avgjørende for kvalitet i informasjonen referansepersonen gir er at det bygges tillit for å anse tiltaket som en mulighet for å komme ut av en uønsket situasjon. Tillit er også avgjørende for åpenhet om egne erfaringer. UDI er helt avhengig av *gode* intervjuer for at de skal kunne gjøre jobben sin i henhold til loven. Det er politiet som ser og opplever personen, mens UDI tolker dette igjen som tekst. Vi ser behov for å styrke og utvikle intervjuet med fokus på dette formålet, og at de gis informasjon om ikke å samtykke til at søker får oppholdstillatelse, og dermed avslag på § 51 annet ledd første alternativ. Dette kommer vi tilbake til i den samlede diskusjonen i siste kapittel.

Mange av de samme forholdene som gjelder informasjonsutveksling og kvalitet ved intervjuet gjelder også informasjon UDI kan få via utenriksstasjonene. Ved noen utenriksstasjoner er intervju med søker ved innlevering av søknad om familieinnvandring rutine, hovedsakelig for å verifisere ID. Tvangsaspektet er gjerne ikke i forgrunnen i disse intervjuene, fordi oppmerksomheten rettes mot sannsynliggjøringen av ID og mulige

proforma ekteskap. Ved de fleste ambassader er intervju noe som foretas bare i spesielle tilfeller, f.eks. om det foreligger opplysninger som tilsier informasjon utover søknadsskjemaet. Dette kan bl.a. være opplysninger om tvangsekteskap. Informasjon framskaffet i disse intervjuene er ofte generelle, men kan være et signal om at saken bør utredes og gi opplysninger som kan føles opp i intervjuer med referansepersonen. De mest informative intervjuene er de som skal få fram tilleggsopplysninger fra søker når saksbehandlere i UDI eller UNE mangler tilstrekkelig informasjon.

Flere saksbehandlere finner at utenriksstasjonene trenger mer tilpasset verktøy der spørsmål om forhold rundt ekteskapsinngåelse formuleres på måter som tar høyde for de lands- og migrasjonsspesifikke betingelser. Dette vil også gjelde utformingen av spørsmålene i søknadsskjemaet.

Bestillingen som ligger i UDIs rundskriv og føringer på politiintervjuet, er preget av spenning. UDI forutsetter at intervjuer ivaretar informasjonsplikten, slik at referansen er informert om hva som skal foregå og hvordan opplysningene kan komme til å bli brukt. Det vil imidlertid variere hvor mye intervjuer vet om UDIs arbeid og hvilke konsekvenser intervjuet kan ha. UDI ber intervjuer tilrettelegge for at referansen selv kan velge hva han/hun vil fortelle; etablere trygghet. På den andre side vil mest mulig åpenhet om konsekvenser stå i direkte konflikt med UDIs øvrige bestilling om mest mulig opplysninger. Det legges også opp til at intervjuer skal forsøke å få tak i opplysninger *imot* referansens ønske, ved å stille tilleggs spørsmål som kan avdekke selvmotsigelser og manglende samsvar med søkerintervjuet etc. En økende orientering mot bruk av indikatorer, kan forsterke denne innretningen, slik at potensiale for interessekonflikt mellom intervjuer og referansepersonen/den utsatte øker. Rundskrivet forholder seg ikke til slike spenninger i oppdraget.

Rundskrivet sier eksplisitt at intervjuer ikke skal love referansen konfidensialitet. De rettslige og praktiske aspektene ved opplysningenes status, anvendelse og grad av offentlighet, er et komplekst felt. Intervjuer kan opplyse at hun/han har *taushetsplikt*, uten å presisere at dette ikke gjelder overfor søker (og dermed familiene på begge sider, som regel). Det kan bli sagt at saken vil bli *skjermet*, uten at det forklares nærmere. Generelt er det en tendens til å underkommunisere informasjon som ville skremme referansen fra å fortelle om ufrivillighet og tvang. Særlig tenker vi her på muligheten for anmeldelse.

Kort sagt, har politiet en krevende utfordring i å forene/ivareta ulike, til dels motstridende hensyn i én og samme samtale. Det er en motsetning mellom målet om å opplyse saken best mulig og å sikre at referansen fullt ut er innforstått med hva intervjuet er og kan brukes til. En annen motsetning ligger i ambisjonene om å oppnå referansens tillit, slik at hun 1) vil fortelle om tvang og press, slik det egentlig foregikk, og 2) å avdekke opplysninger som kan brukes i et indikatoravslag i strid med referansens ønske.

Intervjuordningen og obligatorisk retur må vurderes ut fra hensikten. Flere blir værende i opprinnelseslandet og returnerer ikke umiddelbart som forutsatt. Vi antar at det ikke er en bevisst taktikk for å omgå loven, ved å få barn etc. Dette er forhold som vi vet for lite om, og trenger mer kunnskap om.

Intervjuordningen med referansepersonen synes å ha fungert etter hensikten. Det er et vellykket tiltak å kreve retur. Både referanseintervjuet og intervju ved ambassadene har imidlertid potensiale til å bli ytterligere forbedret.

7 Hjemmel for å avslå på tvang

I dette kapitlet ser vi på bruk av hjemmelen i utlendingsloven, § 51 annet ledd, som skal sikre at det ikke innvilges tillatelse på grunnlag av et tvangsekteskap. Vi ser også på to andre vilkår i § 40 som kan være relevant for vurderingene i slike søknader, nemlig at partene som inngår ekteskap er over 18 år og at det ikke er snakk om et proforma ekteskap. Vurderingen baserer seg hovedsakelig på saker vi har gjennomgått, men vi har også inkludert kunnskap hentet fra intervjuer med politiet, saksbehandlere og personer fra målgruppen. Hensikten er å vurdere hvordan hjemmelen om tvang fungerer i praksis, hva som kjennetegner saker der vedtaket er avgjort ut fra de aktuelle vilkårene og hvilke tendenser og problemstillinger som reises gjennom fortolkninger og bruk av disse vilkårene. Hjemmelens annet ledd inneholder to alternativer, enten at referansepersonen ikke samtykker eller at det er sannsynlig at ekteskapet ble inngått mot en av partenes vilje. Siden de aller fleste sakene gjelder referansepersonen, er søker skilt ut i et eget avsnitt. Dernest ser vi på saker der § 51 annet ledd. I noen av disse sakene er det aktuelt å bruke vilkåret i utlendingslovens vilkår om 18 års aldersgrense for ekteskapsinnvandring, (§ 40 annet ledd) i tillegg til vilkåret tvang. Ekteskapets gyldighet inngår således som ett av vurderingstemaene. Et ytterligere tredje vilkår som forekommer i de aktuelle sakene er proformabestemmelsen (§ 40 fjerde ledd)- Som vi skal se kan saken ende opp med at det er vilkåret proforma som benyttes som avslagsgrunn selv om det også vurderes å være elementer av tvang i saken. Kapitlet tematiserer derfor også bestemmelsene i § 40 annet og fjerde ledd.

Til slutt i kapitlet ser vi nærmere på hvordan UDI vurderer opplysninger som kan indikere tvang og hvordan dette nedfelles i vedtak. Spørsmålet vi stiller er hvor terskelen for sannsynlighetsovervekt legges og hva som skal til for å avslå når partene ikke bekrefter at ekteskapet er inngått mot deres vilje. Vi gir en kort oversikt over bruken av momenter/indikatorer, og identifiserer noen utfordringer i dette arbeidet.

Oversikt over sakene

Andelen avslag på vilkåret tvangsekteskap utgjør en svært liten andel søknader om familieinnvandring. Som vi så i tabell 2.3 i kapittel 2 ble det i perioden 2010 til medio 2014 avslått i alt 38 saker på vilkåret tvang (§ 51 annet ledd annet alternativ) og 224 saker ble avslått på samtykke (§ 51 annet ledd første alternativ). Tabellen viser også at for de ti mest aktuelle landene som gjelder tvangsekteskap er tallene 26 saker på vilkåret tvang og 133 saker på vilkåret samtykke.⁵⁸

*Femten av de 37 sakene*⁵⁹ vi har gjennomgått ble avslaget hjemlet i utl § 51 annet ledd og i ytterligere fem saker der det ennå ikke foreligger endelig vedtak, vurderes disse ut fra dette vilkåret. Noen av disse saker er avslått fordi referansepersonen ikke samtykker, men da kombinert med momenter om tvang, altså at både første og annet alternativ inngår i avslaget. Ni av de femten ferdige sakene har også vært behandlet i UNE og vi har gjennomgått seks klagesaker med ulikt utfall. Videre har vi gjennomgått tretten saker hvor tvang og/eller proforma har vært utredet. Fem av disse søknadene ble innvilget. De resterende har fått avslag. Avslagene er enten begrunnet med manglende underhold, proforma eller manglende identitetsdokumenter, eller kombinasjon av disse hjemlene (se tabell 7.1).

I tillegg har vi sett på enkelte andre sakstyper, som ikke gjelder familieetablering, der tvangsekteskap har vært relevant. Disse er for det meste brukt som bakgrunnsinformasjon. En sak gjaldt en kvinne som ankom landet gjennom innvilget søknad om familieetablering, men hvor hun deretter søker om og får innvilget asyl, og der tvangsekteskap var anførselen hun fikk innvilget søknaden på (se kapittel 6). Ytterligere tre saker gjaldt allerede innvandrede ektefeller som etter en tid i Norge søkte om opphold på eget grunnlag ut fra mishandlingsparagrafen (§ 53). I to av tilfellene ble dette innvilget. Vår interesse i forhold til mishandlingssakene var om det allerede i søknadsbehandlingen om familiegjening forelå indikatorer på at ekteskapet ikke var reelt for referansepersonen, og dermed burde vært avslått.

⁵⁸ Tabell 2.3 viser avslag i det endelige vedtak

⁵⁹ Sakene ble valgt ut ved hjelp av vår kontaktperson i UDI med sikte på å få innblikk i kompleksitet og typiske utfordringer.

Tabell 7.1. Gjennomgåtte saker fordelt på alder ved innlevering av søknad, vedtaksutfall og søkers kjønn.

	Antall Saker	Søker kvinne	Søker			Referansen		
			18-20	20-24	25 +	18-20	20-24	25+
Alder								
Avslag på tvang (§ 51)	15	5	3	8	4	3	6	6
Avslag annet (proforma, underhold, ID)	12	8	3	4	5	1	5	6
Innvilget	5	3	1	2	2	0	3	2
Ikke avgjort	5	4	2	1	2	0	4	1
Til sammen	37	20	9	15	13	4	18	15

Brorparten av de 15 sakene som har fått avslag etter hjemmel i § 51 annet ledd har en søker som kommer fra Pakistan. De resterende sakene dekker et videre spekter av land i Midtøsten og Afrika. Landfordelingen gjenspeiler således det bildet som kommer fram i UDIs saksbehandlingstall for tvangs- og proformasaker, slik vi presenterte det i kapittel 2.

Tabell 7.1 gir en oversikt over sakene vi har gjennomgått. Det er flere trekk ved sakene som er verdt å merke seg når det gjelder alder og kjønn. For det første ser vi at i de 15 sakene som er avslått etter § 51 annet ledd er to tredjedeler av referansepersonene kvinner, mens en tredjedel gjelder menn. Forholdet er omvendt i sakene vurdert opp mot proforma, underhold og ID.

Andelen helt unge referansepersoner (18-20 år) er relativt lav; tre av femten i § 51-saker og en person i de øvrige sakene. Det er like mange referansepersoner som er over 25 år som de som er mellom 20-24 år. Litt flere søkere enn referansepersoner inngår i de yngste aldersgruppene. Aldersfordelingen er lik i begge saksgrupper og gjenspeiler det generelle bildet som framkom i den kvantitative analysen (kapittel 2).

I fire av sakene vi har gjennomgått hadde partene felles barn. To saker endte med avslag med hjemmel i § 51 annet ledd, i en ble

søknaden innvilget og i en var saken ikke avgjort. I to saker der partene ventet barn, var vedtak ikke endelig avgjort.

Paragraf 51 annet ledd

I det følgende vil vi se nærmere på de 15 sakene som er avslått etter dette vilkåret, fordelt på første og andre alternativ.

Første alternativ: Referansen samtykker ikke

I vår gjennomgang av saker finner vi seks saker der referansepersonen ikke samtykker i søknaden om familiegjennforening. I noen tilfeller kontakter referansen myndighetene aktivt, mens i andre kommer det fram i intervjuet at de ikke ønsker at søker kommer til landet. Som vi skal se, skjer dette på ulikt tidspunkt i utredningen av saken.

Vilkårets første alternativ er at referansepersonen ikke samtykker til familiegjennforening. Forarbeidene begrunner innføringen av dette alternativet med at utlendingsmyndighetene kan avslå opphold uten å være avhengig av at referansepersonen våger eller har muligheter til aktivt å forklare seg om det er press som har vært utøvet. Begrunnelsen er at referansepersonen kan være i en sårbar situasjon som gjør at de vil ha vanskelig for å opplyse om forholdene til myndighetene. Ut fra intervjuene kan det se ut som at de ikke var forberedt på at et giftepress gikk over i en tvangssituasjon, situasjonen var preget av at ting skjedde i løpet av kort tid, forventningene store for å inngå ekteskap og mulighetene for å motsette seg små. I situasjonen oppfattet referansepersonen kanskje ikke dette som tvang, men dette ble klarere i ettertid at dette ikke var noe de ønsket.

Et eksempel på at det inngåtte ekteskapet framstår som påtvunget referansepersonen, er i en sak, A, der det går lang tid etter søknaden ble innlevert til referansen møter opp til politiintervjuet og da etter gjentatte innkallinger. Referansepersonen forteller at ekteskapet ble arrangert av foreldrene, og han var for så vidt innstilt på å gifte seg, men opplevde også et press for å gjøre det før han selv var klar. *Nikah* (det første steget i en islamsk ekteskapsinngåelse der partene underskriver ekteskapskontrakten) ble foretatt kort tid etter at han og familien kom til søkers hjemland, og søknad om familieetablering blir sendt inn umiddelbart. Etter at han kom hjem har det skjedd flere forandringer i livet hans. Han har vært preget av depresjon og mener han ikke kan påta seg ansvaret med å integrere søker i Norge. Han

samtykker derfor ikke til gjenforening. Søknaden avslås på § 51 annet ledd første alternativ. *I tillegg* begrunnes vedtaket med opplysninger han har gitt som UDI mener sannsynliggjør at ekteskapet var inngått mot hans vilje.

Avslaget begrunnes her med begge alternativene; både at referansepersonen ikke samtykker og at UDI, basert på intervju med *søker*, finner det sannsynlig at ekteskapet var inngått mot referansepersonens vilje. Vi vil senere drøfte om det ville være tilstrekkelig bare å legge til grunn alternativet om at referansepersonen ikke samtykker.

Et moment for å begrunne avslag ut over første alternativ, er at referansepersonen kan komme til å trekke tilbake sitt manglende samtykke etter at vedtak er fattet. Dette skjedde i en annen sak, B, der referansepersonen oppsøkte en organisasjon for å få hjelp til å kontakte myndighetene gjennom advokat for å formidle til UDI at ekteskapet ble inngått uten hennes samtykke. Hun innkalles deretter til et nytt politiintervju. Her sier hun imidlertid at å kontakte organisasjonen var et feilgrep, og at hun nå ønsker mannen til Norge. Hun hadde kontaktet organisasjonen etter å ha snakket med venner i Norge om ekteskapet, og disse mente at hun burde vente med å gifte seg siden hun var så ung. Hun hørte på dem, men angret i etterkant. Ombestemmelsen begrunnet hun med at hun nå var gift og ville se framover. Også denne søknaden avslås ut fra vilkåret i § 51 annet ledd der det vises til begge alternativer. At referansepersonen først ikke samtykket brukes som et forsterkende moment for tvang.

Hva som ligger til grunn for at referansepersonen trekker tilbake at de ikke samtykker kan være flere forhold, en forståelse som samsvarer med de forholdene som kjennetegner ekteskap inngått under tvang. Det kan likevel ikke utelukkes at livssituasjonen og forholdet endres over tid. Dette er begrunnelsen til referansepersonen i flere saker vi har gjennomgått. I ett tilfelle f.eks. oppgir referansepersonen i det første intervjuet med politiet at hun ikke ønsker mannen til Norge. Hun har hatt kjæreste i Norge i flere år og var ikke klar over ekteskapsplaner som familien hadde for henne da hun reiste til foreldrenes hjemland. Etter som saken strekker seg ut i tid endrer referansepersonen mening, og hun trekker uttalelsen tilbake. Søknaden avslås likevel ut fra vilkåret i § 51 annet ledd annet alternativ: ekteskapet er inngått mot referansepersonens vilje.

I sak A og B kan opplysninger fra intervjuene tyde på at de unge har inngått et ekteskap som de verken var forberedt på eller ønsket. I

sak A kommer referansepersonen fram til dette over tid, forsterket av andre hendelser i livet hans. I det andre tilfellet, sak B, kan samtaler med venner ha ført til at referansepersonen fikk distanse nok til å revurdere situasjonen hun var kommet opp i og se at det hun oppfattet som begrenset valgmulighet også kunne oppfattes som tvang. I det siste tilfellet kan det se ut som at ekteskapet ble framskyndet av en kjærestereelasjon i Norge, og ekteskapsinngåelsen ble oppfattet som uønsket og inngått under tvang; hun hadde et ønske om noe annet og dermed ble ekteskapet inngått mot hennes vilje (jf Bredal 1999, 2005, og diskusjonen i kapittelet over).

I sak B trekker referansepersonen tilbake uttalelsen om at ekteskapet var inngått mot deres vilje. Utlendingsmyndighetene innehar da informasjon om referansepersonens motvilje, men kan da ikke legge til grunn første alternativ om at referansepersonen ikke samtykker. Opplysningene kan likevel brukes som indikator på ufrivillig ekteskap. Ut fra gjennomgangen av våre saker vil utlendingsmyndighetene, når de først har fått informasjon om at ekteskapet er inngått etter press eller tvang, vektlegge dette som et viktig moment i helhetsvurderingen, også der uttalelser trekkes tilbake. Som vi har påpekt tidligere kan det stilles spørsmål til om referansepersonen alltid skal forstås ut fra dette premisset, eller om dette *kan* være en måte å umyndiggjøre referansepersonen på. Dette er vanskelige vurderinger og viser hvor utfordrende det er å fastslå om et ekteskap er inngått med tvang skjønnsmessig og bevismessig. I de to eksemplene presentert over, er det ikke entydig at inngåelsen innebar utilbørlig press og tvang, det kan mer se ut som om det var et forventet arrangert ekteskap som de ikke tok aktiv stilling til eller greide å håndtere der og da, men der de prøver å finne en vei ut av situasjonen i ettertid. I sak A kommer det eksplisitt fram at referansepersonen ikke samtykker. Avslaget blir ikke anket. Det ser ut som om familien aksepterer utfallet. Eksempelet anskueliggjør muligheten for å bruke dette første alternativet som avslagsgrunn. Som vi ser av statistikken brukes denne muligheten. Det vil være tilstrekkelig å begrunne et avslag med referansepersonens manglende samtykke. Som vi så av forarbeidene til avslagshjemmelen var intensjonen bak § 51 annet ledd første alternativ nettopp muligheten for å avslå uten at referansepersonen medvirker ytterligere med informasjon om grunnen til ikke å samtykke (kapittel 3). Man antok da at denne personen ville være i en situasjon hvor vedkommende ikke våget eller hadde mulighet til aktivt å forklare seg om press som har vært utøvd (NOU 2004:20).

Vi har i vårt utvalg ikke hatt saker der første alternativ er eneste vilkår for avslaget, men sett at vedtaket der referansepersonen ikke samtykker også begrunnes med andre argumenter som sannsynliggjør tvang. Dette kan forklares med at i følge regelverket skal alle kjente vilkår for avslag være inkludert i vedtaket. Vi kjenner ikke til hvor stor andel av det totale omfanget av saker som er avslått fordi referansepersonen ikke samtykker som gjelder tvangsekteskap. Vilkåret *samtykker ikke* er i følge Ot prp. 75 ”ikke begrenset til saker som gjelder ekteskapspress, men kan anvendes også i andre sammenhenger hvor det er uklart om referansepersonen (fortsett) støtter en innlevert søknad” (side 427).

Andre alternativ: Sannsynlig tvang

I ni av de femten sakene som ble avslått etter § 51 annet ledd er det alternativ to som blir brukt. Dette alternativet gjelder i situasjoner hvor referansepersonen eller søker gir utlendingsmyndighetene opplysninger om at vedkommende har vært utsatt for å inngå et ekteskap mot en eller begge partenes vilje eller der utlendingsmyndighetene, etter egen vurdering, finner at det er sannsynlig at ekteskapet er inngått på en slik måte. Vedtaket bygger da på opplysninger om ekteskapsinngåelsen og hvilken kontakt og relasjon partene har i ettertid, framkommet i politiintervjuet, eventuelt andre intervjuer og informasjon framkommet fra andre kilder.

Vi vil innledningsvis belyse hvordan tvang identifiseres ut fra såkalte momenter, eller indikatorer, der det *ikke* foreligger direkte utsagn om at ekteskapet er uønsket. Dette forekommer i flere saker. I sak C kommer betingelsene for ekteskapsinngåelsen fram i politiintervjuet. Referansepersonen var ung da hun ble forlovet. Hun tar det som en selvfølge at et ekteskap ville bli arrangert for henne, og at den kommende ektefellen ville være innenfor en begrenset krets av aktuelle kandidater fra nærmeste familie. Kvinnen uttrykker ikke sterk motstand mot inngåelsen av ekteskapet: *Akkurat da tok jeg det ikke seriøst. Jeg tenkte ikke så langt fram.* Referansepersonen var 17 år gammel da *Nikah* ble foretatt. Hun var blitt forlovet da hun var 16 år uten at det hadde vært en markering ut over at guttens familie hadde gitt henne en ring. Siden dette er under godkjent ekteskapsalder i Norge gifter paret seg på nytt året etter.

I politiintervjuet forteller hun at et ekteskap hadde vært et tema i familien lenge, men at de ikke hadde snakket med henne direkte om det. Hun hadde overhørt samtaler mellom voksne, og fikk først vite at

det var planlagt noen dager før de feiret *Nikah*. De spurte henne aldri direkte om hun ville gifte seg. Hun bekrefter i intervjuet at det var et arrangert ekteskap som besteforeldrene og foreldrene til partene hadde bestemt. Når hun blir spurt om det var hennes eget ønske å inngå ekteskapet, sier hun at hun ikke vil svare på dette. Hun blir så spurt om hun kunne sagt nei til å gifte seg med ektefellen. Det svarer hun nei på, det var kun søker som var aktuell partner.

Hun vil altså ikke svare på spørsmålet om det var frivillig, men bekrefter likevel at hun ikke hadde et valg. At hun velger ikke å svare, tolkes av UDI som en bekreftelse på fravær av fri vilje. De vurderer at kvinnen har ønsket å formidle dette indirekte, slik at hun ikke kan lastes for å ha fortalt det til myndighetene (se kap. 6 om intervjuers bistand om å formidle tvang uten å si det direkte). Politiintervjuet har fått fram informasjon som kan gi en viss forståelse av forholdene rundt ekteskapsinngåelsen, og flere av momentene i den indikatorlisten UDI har utarbeidet for skjønnsutøvelse i denne type saker, jf. RS 2013-010, er til stede. Dette gjelder ung alder, begrenset valgmuligheter, at bare *Nikah* ble gjennomført ol. (Se ytterligere diskusjon under). Vedtaket legger til grunn de opplysningene som kom fram i intervjuet: ”Ut fra en helhetsvurdering finner UDI en overveiende sannsynlighet for at ekteskapet er inngått mot ref. vilje”. Avslaget er basert på § 51 annet ledd andre alternativ; at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Når søker oppgir at ekteskapet er ufrivillig

I to av sakene vi har gjennomgått er det *søker* som oppgir at ekteskapet er inngått uten deres samtykke. Begge sakene gjelder søker til en referanseperson som har fått innvilget asyl. I det ene tilfellet, sak D, kommer dette fram i søknadsskjemaet som ble utfylt på ambassaden. Søker svarer ”no” på spørsmålet om hun hadde innflytelse over inngåelsen. I intervjuet på ambassaden forteller hun at det var hennes næreste kvinnelige slektninger (tante og bestemor) som avtalte at partene, som er søskenbarn, skulle gifte seg når de ble gamle nok. Hun oppgir også at de ikke kunne gifte seg utenfor familien og at det ikke fantes noen andre i passende alder. De oppholdt seg bare sammen i to-tre timer etter *Nikah*, selv om mannen var i landet mer enn en måned etter dette. Avslaget er basert på § 51 annet ledd annet alternativ.

I det andre tilfellet, sak E, svarer søker i intervjuet på ambassaden at hun ikke var involvert i bestemmelsen om å inngå ekteskap. Hun hadde ikke noen andre valg enn å akseptere den som foreldrene fant at

hun skulle gifte seg med, hun kunne ikke ha sagt nei. Foreldrene ville ha slått henne og isolert henne om hun sa nei. Hun ønsket ikke å gifte seg med mannen den gang, men ønsker nå å gjenforenes med sin mann i Norge. Hun understreker at hun aldri har hatt problemer med ham som ektemann. I dette tilfelle var søker 15 år og referansen 17 år da de giftet seg. De levde sammen i en flyktningleir i to måneder før mannen ble truet av en opprørsgruppe slik at han måtte komme seg unna, og endte i Norge som asylsøker. Søknaden om familiegjening ble levert fem år senere, og søker har levd som mannens kone hos hans familie i denne tiden. Hennes egen familie er nå døde.

Framstillingen ligner det som er situasjonen for mange unge under flukt der de gifter seg kort tid før den ene reiser ut av landet for å søke asyl. Rapporter fra ulike konfliktområder (Somalia, Syria, Irak) er at ekteskapsalderen har gått ned, på grunn av de utrygge forholdene og uavklarte situasjonen de lever i (IMDi 2013). I det aktuelle tilfellet giftet jenta seg under landets formelle aldersgrense for ekteskapsinngåelse som er 16 år. Når saken vurderes i Norge blir en inngåelse av ekteskap under landets formelle ekteskapsalder avgjørende for utfallet.

Opplysninger fra søker om at ekteskapet ble inngått med tvang kan være et viktig moment som kan føre til at saksbehandler ser nærmere på saken og vurderer muligheten for at det er inngått et tvangsekteskap. De to sakene, D og E, illustrerer hvordan søknadsskjemaets generelle spørsmål, og eventuelt et intervju på ambassaden, kan få fram relevant informasjon. Ofte viser slike saker til tvetydige erfaringer og et begrenset handlingsrom gitt den konteksten ekteskapet er inngått under. Det kan også tenkes at søker oppfatter begreper og spørsmål ut fra andre referanserammer enn det intervjuer og saksbehandler legger til grunn. Om ytterligere informasjon ikke foreligger om søkers situasjon vil grunnlaget for tolkning være kortfattet informasjon i enkle kategorier: *Yes* eller *no*.

Informasjonen søkerne gir om tvang inngår i et livsløp og ekteskaps historie som er komplekse og preget av vanskelige forhold.

Ugyldig ekteskap

I henhold til utl § 40 annet ledd er det et vilkår for familiegjening at begge ektefeller er over 18 år. I sak C, D og E ble ekteskapet inngått før partene var 18 år, i andre saker kan det være inngått forlovelse på parets vegne da disse var unge, enkelte også under 16 år, mens *Nikah*

gjennomføres etter at de er 18. Av de 15 søknadene som vi har gjennomgått og som UDI har avslått, er det fire som gjelder familiejenforening med en norsk borger der en eller begge partene var under 18 år ved ekteskapsinngåelsen. I to av tilfellene skilte paret seg etter å ha fått avslag på søknad om familiejenforening og gifter seg på nytt etter at de har fylt 18. Vi skal se nærmere på ett eksempel på at giftemål blir inngått på nytt.

I sak F er referansepersonen sammen med familien i foreldrenes hjemland for å delta i bryllup til et søskenbarn. Mens de er der blir det bestemt at også hun og broren skal gifte seg samtidig med det andre paret. Hennes bror gifter seg da med en kusine. Referansepersonen gifter seg med sin fetter. Referansepersonen er 17 år og fetteren er tre år yngre enn henne.

Søknaden om familiejenforening avslås med henvisning til at ekteskapet ikke er blitt godkjent av Bufdir. Etter avslaget annulleres derfor ekteskapet, og de inngår ekteskap på nytt når referansepersonen er på besøk hos søkers familie. Søker er da blitt 18 år. En ny søknad om familiejenforening sendes inn. I politiintervjuet forteller referansen at alle søsken må gifte seg innen familien, og da med nærmeste fetter/kusine. Hun hadde derfor innstilt seg på at hun skulle gifte seg på denne måten, og søker var eneste aktuelle kandidat på hennes alder.

Personer som inngår ekteskap i utlandet der *ingen* av partene har tilknytning til Norge da ekteskapet ble inngått, vil som hovedregel få sitt ekteskap anerkjent i Norge etter ekteskapsloven § 18a, dersom ekteskapet er gyldig inngått i vigselslandet og ikke åpenbart vil virke støtende på norsk rettsorden. I de fleste tilfeller vil dette gjelde familiejenforening og ikke familieetablering. Noen ekteskap der referansepersonen har fått opphold på bakgrunn av en asylsøknad vil likevel være vurdert som familieetablering. Dette var tilfellet i sak E der søker var 15 år da de giftet seg. I vedtaket vises det til at i følge familieavgivning i landet hun kommer fra, er tillatt ekteskapsalder 16 år. Ekteskapet var da inngått før de hadde tilknytning til Norge, og kunne i utgangspunktet blitt anerkjent, gitt at det var lovlig inngått av myndighetene i det aktuelle landet. Dette ekteskapet var inngått som religiøs vigsel og sosialt akseptert i et land der ikke sentralmyndighetene fungerer. De ble dermed ansett som gyldig gift lokalt, men ikke i henhold til lovverket. I klagen argumenterer referansepersonen for at det i dette landet er tillatt å gifte seg religiøst med jenter over ni år, med henvisning til islam og profeten, og at dette er blitt vanlig i landet etter at regjeringen falt og krigen startet. I denne

saken ble avslaget begrunnet med at ekteskapet ikke var anerkjent i Norge etter ekteskapsloven § 18a der vilkåret er at et ekteskap inngått tidligere mellom to borgere fra et annet land mens disse opphold seg i dette landet bare anerkjennes dersom det er inngått etter landets myndigheters regelverk. Ekteskapet kunne dermed ikke danne grunnlag for oppholdstillatelse i familieinnvandring etter utl.§ 40 annet ledd.

Regelverket for ekteskap inngått i utlandet der en eller begge parter har tilknytning til Norge, har likestilte vilkår om ekteskapsalder og godkjent ekteskap med et ekteskap inngått i Norge (se kapittel 3). Hensikten er å motvirke tvangsekteskap og barneekteskap, samt å hindre omgåelse av norsk lovgivning ved å reise til utlandet for å inngå ekteskap. I sak F der søker var 17 år ved første ekteskapsinngåelse, ble dette formelt registrert hos landets myndigheter, og det ble sendt inn søknad til instansen i Norge, Bufdir, som kan godkjenne slike ekteskap i særlige tilfeller. Dette ble avvist, de skilte seg og giftet seg på nytt da søker var over 18 år.

Ekteskapet skal være formelt inngått. I tilfeller der ekteskapet inngås som en religiøs vigsel skal giftemålet registreres hos myndighetene i vigsellandet. Uten formell registrering vil det ikke være gyldig for søknad om familiegjeningforening. Utlendingsmyndighetene står likevel overfor flere typer utfordringer når det gjelder å identifisere tidlig inngåtte ekteskap og religiøse vigslar. Foreldre bruker i en del tilfeller utenlandsk religiøs vigsel for å forplikte og binde den unge til en framtidig (formell) partner (Bredal 2014). Dette registreres ikke formelt hos landets myndigheter, men anses som sosialt bindende. Det varierer hvorvidt det religiøse ekteskapet «fullbyrdes» eller om samliv og seksuell kontakt utsettes til paret har blitt eldre. På denne måten inngår utenlandsk religiøs vigsel i en strategi for å omgå bestemmelser om giftealder. Uansett vil tidlig inngåtte ekteskap, formelle eller religiøse, bli sett som en indikasjon på at ekteskap kan være inngått mot partenes vilje. Lav alder og ekteskap inngått før 18 år brukes dermed som en viktig indikator for å vurdere tvang.

Proforma vs. tvang

Et vilkår for familiegjeningforening etter ekteskapsinngåelse er at dette ikke skal utnyttes i innvandringsøyemed. Det skal derfor vurderes om ekteskapet er reelt. Vilkaeret er nedfelt i utl. § 40 fjerde ledd: *Oppholdstillatelse kan nektes dersom det framstår som mest sannsynlig*

at det hovedsakelige formålet med inngåelsen av ekteskapet har vært å etablere et grunnlag for opphold i riket for søkeren.

I likhet med tvangsekteskap kan proforma ekteskap være vanskelig å identifisere. Det er flere overlappende kjennetegn ved slike forhold, for eksempel at partene har liten forutgående kontakt og lite kunnskap om hverandre. Tvang kan ha vært brukt for å få igjennom en avtale om proforma ekteskap hvis en av partene er motvillig mot ordningen. Tvangsekteskap kan også ende opp som et proforma ekteskap ved at den ene part ikke har intensjon om å realisere ekteskapet etter familiegjenforeningen, slik vi ser i noen av mishandlingssakene vi har gjennomgått. I disse tilfellene søkte den innvandrede ektefellen etter noe tid om opphold på mishandlingsparagrafen, utl. § 53 (se også Lidén 2005).

I noen saker kan det være flere momenter som gjør at UDI oppfatter at saken ”skurrer”, bl.a. type relasjon og kontakt mellom ektefeller. Vi vil presentere en sak, G, som er identifisert som en proforma sak, og hvor det reises spørsmål om hvor sterkt foreldrene til partene har vært involvert i saken, og om de unge har vært presset til å inngå ekteskapet. I denne saken intervjues søker på ambassaden hvor han sier at familiene ikke kjente hverandre, men at referanseperson oppsøkte ham på en strand og ba ham ta kontakt med henne. Han møter henne flere ganger, også sammen med foreldrene, før referansen og familien reiser tilbake til Norge. De unge holdt kontakt pr telefon. Når referansen og familien kommer tilbake på ferie, sier referansen at hun ønsker å gifte seg. Partene skriver da under ekteskapskontrakten. I intervjuet med søker kom det fram at han ikke har foretatt frieri på tradisjonelt vis, de har ikke forlovet seg og hadde bare en liten bryllupsfest der det ble kun servert kaker og drikke, og ingen bryllupsreise. Han forklarer brudd på giftetradisjoner med at referansen ønsker å bruke midler og medgift til å kjøpe leilighet i Norge, en leilighet som kun skal stå i referansens navn.

På bakgrunn av opplysningene i saken finner UDI det mest sannsynlig at ekteskapet er proforma i den hensikt å skaffe søkeren oppholdstillatelse i Norge, og at dette framsto som søkers hovedformål med ekteskapsinngåelsen. I tråd med retningslinjene som gjelder for proforma vil forsikringer om at ekteskapet er reelt for referansepersonen være av mindre betydning (jf. UDI PN 2011-003). Det vises også til manglende troverdighet mht. motstrid i referansepersonens og søkers forklaringer og den aktive rollen som referansepersonen har for å initiere kontakt. Størrelsen på medgiften

innebærer at også foreldrene har vært involverte, og det er uklart om de unge selv har stått for relasjonen eller har blitt brukt i en planlagt transaksjon for å sikre opphold i Norge.

UDI bemerker i vedtaket at det kan foreligge naturlige forklaringer for hvorfor ekteskap og partenes forhold bryter med tradisjoner og vanlig norm for ekteskapsinngåelse. Dette tilsier ikke nødvendigvis at ekteskapet ikke er reelt. UDI mener likevel at sett i sammenheng taler momenter nevnt over for at hovedformålet med søknad er oppholdstillatelse i Norge. Søknaden avslås på utl. § 40 fjerde ledd.

I denne saken gjenfinnes mange av momentene i listen i vurderingen av om et ekteskap er reelt (Ot. prp. nr. 75:187, UDI PN 2011-003, JDs GI (2010-001)). For det første gjelder dette kontakt mellom partene, for eksempel hvor lenge de har kjent hverandre, kontaktens karakter og omfang og i forhold til kunnskapen de har om hverandre. Videre vektlegges det i vurderingen at opplysninger fra partene samsvarer. Andre momenter som vurderes i slike saker er om ektefellene kommuniserer på et felles språk og aldersforskjell mellom partene. I den aktuelle saken var flere trekk atypisk i forhold til lokale ekteskapstradisjoner. At det opereres med økonomiske overføringene mellom familiene, som avviker fra tradisjonelle medgiftstradisjoner (at overføringen f.eks. går motsatt retning) er et annet moment som skaper mistanke. Høy medgift uten at dette kunne forklares, ble derfor et avgjørende moment for å avslå saken.

Et moment som vi finner i noen saker og som kan resultere i at saken vurderes opp mot proforma, er om partene er klart ujevne i ”mental utvikling”. I slike tilfeller antas det at det også forekommer tvangselementer. I en sak, H, begrunnes avslaget med at referansepersonen, som har begrenset funksjonsnivå, har inngått et ekteskap for å sikre en framtidig omsorgsperson. Referansepersonen har problemer med å forklare seg i politiintervjuet. Søker innkalles til et ekstra intervju på ambassaden og her forteller hun at en del av hennes oppgave som ektefelle vil være å gi referansepersonen stell, mat og medisiner. UDI vurderer at i dette ekteskapet vil reell og likeverdig kommunikasjon mellom partene være begrenset. Samtidig påpekes referansepersonens rett til å inngå ekteskap. Søknaden avslås på proforma iht. utl. § 40 fjerde ledd. Subsidiært avslås det med henvisning til hjemmel § 51 annet ledd fordi det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Det begrunnes med at det er sannsynlig at søker vil bli utnyttet av referansepersonens familie. Videre avslås søknaden på grunnlag av utl. § 40 femte ledd som sier at

en søker kan nektes oppholdstillatelse dersom det er mest sannsynlig at søkeren vil bli mishandlet eller grovt utnyttet.

Avslag på grunnlag av funksjonshemming reiser flere etiske dilemmaer, om utnyttning, proforma og tvang, men også om funksjonshemmedes menneskerettigheter og om det å avslå slike søknader vil være å forhindre personens rett til familieliv jf. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) § 8.

Bruk av indikatorer

I samtlige saker som er avslått på § 51 annet ledd, er vedtaket helt eller delvis basert på momenter fra listen i rundskrivet RS 2013-010 (se kapittel 3). Også i de seks sakene som er avslått etter første alternativ, referansen samtykker ikke, er det i varierende grad brukt slike momenter i en sannsynlighetsvurdering, som for eksempel at referansepersonen ikke var informert om planene om å inngå ekteskap før utreise, at han/hun ikke var involvert i bryllupsforberedelsene og at det over tid har vært lite kontakt mellom ektefellene. I de vedtakene der vilkåret *samtykker ikke* inngår eller at referansen ikke har formidlet konkret informasjon om tvang, vektlegges gjennomgående ung alder og at partene ikke hadde et reelt valg om å si nei.

De fleste vedtakene er basert på seks til ti ulike momenter fra indikatorlisten. De vanligste er at partene er i slekt, de kunne ikke reelt si nei til giftemålet, de var ikke forberedt på at bryllupet skulle foregå eller delaktig i arrangementet og de viser liten interesse og kunnskap om hverandre. De momentene fra indikatorlisten som er *minst brukt* er at det er arrangert og æresrelatert eller knyttet til kaste, at underholdskravet saboteres, at referansepersonen har avbrutt utdanning, at de har sjekket saken opp mot opplysninger i ulike registre, enten i UDI eller hos politiet. At det er bytteekteskap (søsken fra to familier gifter seg med hverandre) og søsken/søskenbarn feirer bryllup samtidig finnes i noen få saker.

I vedtak hvor proforma, underholdskrav og ID inngår i begrunnelsen er det få andre momenter enn disse som nevnes.

I vår vurdering av praksis med henhold til referanseintervjuet identifiserte vi to idealtypiske posisjoner i tråd med det vi har kalt en subjektivistisk og objektivistisk definisjon av tvangsekteskap. Den første tilnærmingen vil vektlegge å få personen til å formidle om ekteskapet var frivillig, den andre å få fram bredde i momenter som sannsynliggjør at det er tvang. Dette gir ulike utgangspunkt for

vurderinger. Noen intervjuere veileder også referansen i hvordan de kan si at ekteskapet er inngått mot deres vilje uten at det sies i klartekst. Vi finner således at saksdokumentene enten gir informasjon som gir entydig indikasjon på at ekteskapet er inngått mot referansens vilje, de kan gi motstridende informasjon eller formidle ambivalens, ufrivillighet kan komme fram indirekte, det kan foreligge noen få tydelige, men flest objektive indikasjoner som saksbehandler kan tolke fra eller det foreligger bare objektive indikasjoner som grunnlag for å vurdere sannsynlighetsovervekt.

Rundskrivet kom i 2013, og har vært utviklet på basis av erfaringer over tid. At det har blitt en *lavere terskel* for å gi avslag de siste årene kan leses ut av saker som ble behandlet tidligere. Et eksempel er en innvilget sak der søknad om familiegjening ble innsendt i 2008, og som kom tilbake til UDI i form av en mishandlingssak. Vi vurderer at de opplysninger som lå i saken da den ble innvilget i 2009, nok ville ha resultert i en ytterligere utredning i dag. I politiintervjuet med referansepersonen den gang svarer han at han egentlig ønsket å vente med å gifte seg, men gjorde det fordi det var tradisjon. Han kunne sagt nei til ekteskapet, men bryllupet var planlagt av familien, og for søker var det familien som bestemte. Avslutningsvis blir referansepersonen konfrontert med at det var kommet inn et anonymt tips i saken om at han ikke ønsket å gifte seg med søker. I intervjuet hadde han ingen formening om hvorfor dette var kommet inn. Informasjonen som foreligger i søknaden synes å ligge innenfor det som i dag ville bli utredet nærmere for tvang. Klarere føringer på utredning av slike saker og konkretisering av vurderingsmomenter slik dette er formidlet i det foreliggende rundskrivet for håndtering av opplysninger om tvangsekteskap i familieinnvandringssaker, RS 2013- 010, samt rutiner for saksbehandling og kvalitetssikring av sakene (se kapittel 8) har nok bidratt til mindre usikkerheter i å bruke avslagshjemmelen.

Saksgjennomgangen viser ulike typer av *utfordringer* ved bruk av indikatorer som grunnlag for avslag: Er informasjonen tilstrekkelig, er den pålitelig? Et opplagt problem er der det foreligger *lite* informasjon. Kvalitet i politiintervjuet og hvordan dette utformes som tekst for den videre saksbehandlingen er avgjørende for hvor mye informasjon som foreligger. Intervjutekstene varierer fra at teksten er et summarisk referat til at det i tillegg til å gjengi spørsmål og svar også formidler referansens emosjonelle reaksjoner. Opplysninger er spisset inn mot ekteskapsinngåelsen og relasjonene i etterkant av dette. I saksdokumentene er det f.eks. lite informasjon om de unge har vært

utsatt for vedvarende press eller vold før ekteskapsinngåelsen, slik det for eksempel er beskrevet i en del straffesaker som er vurdert etter straffebudet om tvangsekteskap (§ 222 annet ledd). Mens bevisførselen i straffesaker i stor grad baserte seg på en bredere tilnærming til familieforhold og relasjoner forut for den utilbørlige tvangen om å inngå ekteskap, er tilnærming i malen for referanseintervjuet ekteskapsinngåelsen. Dette er forståelig, samtidig kunne noe mer informasjon om referansepersonens handlingsrom i forhold til familien gitt flere holdepunkter for tolkningen av sparsomme eller motstridende opplysninger. Dette betyr ikke at vi mener at f.eks. vold skal tematiseres eksplisitt i referanseintervjuet. Likevel kunne en åpnere inngang til intervjuet gi noe mer kontekstforståelse.

Ambivalens blir ofte relevant for helhetsvurderingen ved vedtakstidspunktet. I de gjennomgåtte sakene argumenteres det jevnt over med at de unges ambivalens og endrede oppfatning ikke gjør noe med det faktum at ekteskapet ble inngått med tvang i utgangspunktet. At de endrer holdning og forklaring antas å henge sammen med at de er hardt presset fra familien, og er således et ytterligere uttrykk for den ufrie situasjonen de befinner seg i.

En særlig utfordring gjelder saker der momenter tilsier at ekteskapet er inngått under press eller tvang, mens partene på sin side uttrykker at de har en sterk emosjonell relasjon og ønske om å gifte seg. Referatet fra ett politiintervju gjengir for eksempel at «hun føler hun flyter på en rosa sky. Hun må snakke med ham hver dag. De har lik kjemi på alle måter». UDI kommenterer i merknad at «det ligger opplysninger i saken som gjør at man kan lure på både proforma og tvang», men finner at det ikke er nok momenter for verken å avslå på proforma eller tvang. Saken innvilges. I andre saker anses beskrivelser av giftemål som bryter vesentlig med tradisjonen, som at det inngås på de unges initiativ og omfatter utstrakt samvær på egenhånd, som momenter som i seg selv vekker mistanke. Det undersøkes nærmere om utsagn er uttrykk for endringer i praksis og akseptabel atferd vs. tilpassede fortellinger om moderne ekteskap for å sannsynliggjøre frivillighet.

En ytterligere utfordring er der UDI vurderer at det er sannsynlighetsovervekt for at ekteskapet var ufrivillig da ekteskapet ble inngått, men der referansepersonen i intervju uttrykker et klart ønske om å leve i forholdet. Dette henger gjerne sammen med et tidsaspekt. I enkelte saker har det gått tid mellom ekteskapsinngåelsen og at søknad sendes. Vanligere er lang saksbehandling eller at saken først avslås på

annet vilkår som underholdskravet. Både anke og utredning tar tid, blant annet på grunn av behov for gjentatte intervjuer hos politiet. Det skal ifølge rundskrivet alltid foretas en grundig helhetsvurdering av situasjonen på *vedtakstidspunktet*. Utfordringen blir da at spørsmålet om fri vilje/tvang skal vurderes på to ulike tidspunkter, både ved ekteskapsinngåelsen og på vedtakstidspunktet. Som vi har sett, er § 51 annet ledd en *kan* og ikke *skal* regel. Tillatelse skal ikke alltid nektes, men unntak er begrenset til «helt særskilte tilfeller». Ett eksempel er saker der ekteskapsinngåelsen ligger tilbake i tid og der det ikke lenger er grunn til å tro at det er press som holder dem sammen. At partene har barn kan være medvirkende til unntak, men skal ikke i seg selv gi innvilgelse. Begrunnelsen er at man ikke ønsker å bidra til at kvinnen blir presset inn i et ufrivillig svangerskap.

Vi har gjennomgått noen saker hvor ektefellene har fått barn mens saksbehandlingen foregår. I en sak innvilges denne fordi paret har fått barn. I en annen sak, som er mer kompleks, avslås søknaden med begrunnelsen:

Vi har sett hen til at partene har felles barn, men finner ikke at dette har betydning for om ekteskapet er inngår med tvang. Tvert imot har UDI erfaring med at personer utsatt for tvang også utsettes for seksuelt press fordi et felles barn kan sannsynliggjøre at ekteskapet er reelt og dessuten motivere til at personen blir værende i ekteskapet.

Vi har bare i ett tilfelle kommet over at det i begrunnelsen for vedtaket referer til barnets interesse, i de andre sakene ser vi ikke dokumentasjon på at det er foretatt vurderinger ut fra prinsippet om *barnets beste*. I RS 2013-10 inngår ikke dette eksplisitt, men det understrekes det at det må foretas en grundig helhetsvurdering i de sakene hvor partene har barn.

Saker som strekker seg over flere år reiser noen spørsmål om personers valgmulighet og UDIs grunnlag for å vurdere situasjonen på vedtakstidspunktet. Det er her aktuelt å minne om at ekteskapslovens annulleringsbestemmelse har en frist på fem år for å reise sak. Etter fem år er ekteskap gyldig. Det synes rimelig at en tilsvarende tidsavgrensning også er aktuelt for behandling av søknader om familiegjening.

Samtidig kan det se ut som om UDI i økende grad avslår uten at referansen har formidlet noe motvilje. Dermed blir også risikoen for

feilvedtak større. Vi kjenner til et tilfelle der UDI har avslått på grunnlag av tvangsekteskap, og der referansen er helt uenig og ikke forstår hvorfor. Referansen og familien har et sterkt ønske om å få til et personlig møte med UDI for å forklare hvorfor de mener vedtaket er tatt på feil grunnlag. De mener intervjuet ikke gir tilstrekkelig grunnlag for de konklusjoner UDI trekker i vedtaket, og de forstår ikke hvordan UDI har kunne velge ut og sammenstille opplysninger på den måten som angis i vedtaket. Vi ble informert om saken på tampen av prosjektperioden, og etter gjennomgangen av saksmaterialet. Både av denne og personvernmessige grunner har det vært vanskelig å gå nærmere inn i dette. Vi kommer imidlertid tilbake til spørsmålet om interessemotsetninger mellom referansepersonen og UDI når søknader avslås med «rene indikatorvedtak». For øvrig har vi fått oppgitt fra organisasjonen *Grenseløs kjærlighet* at de har begynt å få enkelte henvendelser fra personer i denne situasjonen.

Utforming av vedtak

Hovedregelen der det foreligger opplysninger om tvangsekteskap, er at søknaden skal avslås etter lovens § 51 annet ledd andre alternativ. Dette gjelder selv om referansepersonen ikke ønsker at opplysningene skal fremgå av et vedtak (jf. RS 2013-010). Det skal komme tydelig fram at myndighetene vurderer ekteskapet som ufrivillig/tvang, slik at søker ikke sender inn en ny søknad eller referansen blir utsatt for et nytt tvangsekteskap.

Hva er så praksis? Hvor tydelig skrives det inn at referansepersonen eller søker har gitt opplysninger som fører til at søknaden blir avslått? Som vi har sett i gjennomgangen av saker avslått på de ulike hjemlene gjenspeiler vedtakene ulike vurderingstemaer. Det er også flere måter å utforme et vedtak på for å ivareta plikten til å begrunne og samtidig ta hensyn til den eller de som har framlagt informasjonen. Her finner vi en viss endring over tid. Mens man først la vekt på å skjerme referansen, ser vi en mellomfase der man la seg nær sitater og benytter referansepersonens direkte utsagn, for så å legge mer vekt på objektive kriterier hentet fra indikatorlisten eller rundere formuleringer som «UDIs erfaringer er at et ikke ubetydelig antall søkere fra...», som beskriver særtrekkene som har vært avgjørende for saken. Under er to eksempler på vedtak som ligger tett opp til hva referansepersonen har formidlet. I det ene vedtaket er

indikatormomenter brukt på en måte som tydeliggjør hva det er blitt informert om:

På bakgrunn av momentene under finner UDI etter en helhetsvurdering at det finnes en overveiende sannsynlighet for at ekteskapet er inngått mot referansepersonens vilje:

- Ref. uttalte i intervju (dato) at formålet med reisen til (land) i (årstall) var kusinens bryllup. En uke etter ankomst, spurte foreldrene om hun ville inngå ekteskap, og det ble formalisert ved *Nikah* to dager etterpå.

- Søker hevder at de ble forlovet i (årstall), men ref. sier hun da kun hørte rykter om forlovelse. Hun hevder at de ble forlovet i (årstall), men at hun først fikk vite om dette i (årstall).

- Ref. uttaler seg uklart på spørsmål om ekteskapet er frivillig inngått og om hun kunne valgt en annen ektefelle. Hvis hun hadde sagt nei, ville de ”mest sannsynlig sluttet å snakke med meg”. (begrunnelsen fortsetter)

Gjennom å vise til søkers uttalelser formidler vedtaket hva slags informasjon referansepersonen har gitt. I et annet eksempel brukes indikatorlisten slik at forløp og hendelser stadfestes uten å knytte dette direkte til uttalelser:

- Ref. ukjent med at hun skulle til hjemlandet i anledning ekteskap før avreisen
- Ref. har i liten grad deltatt i de praktiske bryllupsforberedelsene
- Oppholdt seg i (land) i tre uker og ekteskapet fant sted etter to uker – få eller ingen reell mulighet til å si nei.
- *Rukhsati* ikke gjennomført i (år)
- Partene har ikke vært alene eller bodd sammen verken før eller etter ekteskapsinngåelsen.
- Manglende interesse og kontakt partene i mellom etter ekteskapsinngåelsen.

Dette gir en mer distansert og autorisert framstilling av momenter hvor referansepersonen som kilde ikke betones. Slik vi ser det er dette langt å foretrekke som form framfor å benytte sitater. Et annet spørsmål er

hvor mye informasjon som skal med for at begrunnelsen er tilstrekkelig, det gjelder både momentrekke og detaljer. Et tredje, er hvordan opplysninger som ”leses mellom linjene” kan inkluderes i en begrunnelse av et vedtak. Som vi har sett i kapitlet om politiintervjuet, kan det være en samforståelse mellom intervjuer og referansen om ikke å avsløre for mye av det referansepersonen har sagt. Dette er en type informasjon som gir en forståelse av saken som kan være vanskelig å formulere i avslaget. Tilsvarende gjelder informasjon i form av intervjuers egenrapport som er vedlagt intervjuet. Likeledes eventuell informasjon fra ulike registre (folkeregister, DUF, strafferegister). I flere tilfeller vil således et tilsynelatende «rent» indikatorbasert vedtak, uten henvisning til referansens utsagn om ufrivillighet/tvang, i realiteten også bygge på en mer eller mindre klart uttrykt motvilje fra referansens side. Da får som nevnt indikatoravslaget noe av den samme funksjonen som «annet grunnlag» ble brukt tidligere før linjeskiftet – altså som et forsøk på å avlaste referansen for ansvar samtidig som man ikke underkommuniserer tvangen.

Internt i UDI drøftes det aktivt hvordan vedtak kan utformes på best måte. Siden saksbehandlere sjelden har ansvar for slike saker alene, utformes vedtak i samarbeid med enhetsleder. UDIs representant i kompetanseteamet er også med ved behov. Det er utarbeidet vedtaksmaler, men ikke tilpasset dette saksfeltet. Likevel ser vi at en del formuleringer går igjen som uttrykk for en viss standardisering av utforming av vedtak. En viss standardisering synes å være fornuftig. Det ser ut som om flere saker og mer erfaring med utredning og vedtak har gitt bedre grunnlag for å spisse og avgrense begrunnelsene. Til nå er det begrenset erfaring med klagebehandling. Hensynet til søkers partsrettigheter tilsier en begrunnelse som søker forstår og kan legge til grunn ved en eventuell klage. En systematisk gjennomgang av klagesaker kunne gi ytterligere kunnskap om hva som er tilstrekkelig.

Avsluttende drøfting

Vi vil avslutningsvis trekke fram noen av de problemstillingene som har blitt reist gjennom saksanalysen. Vi vurderer da praksis i lys av rundskrivet RS 2013-010. Et første tema er bruk av § 51 første alternativ. Som nevnt er dette vilkåret lite utdypet i rundskrivet. Første alternativ har i de aktuelle sakene blitt brukt som et forsterkende moment for å avslå på tvang. Vi har ikke gjennomgått saker som er avslått på vilkåret samtykker ikke alene. Omfanget av slike saker tyder

på at dette er et alternativ som brukes. Vilkåret er ikke avgrenset til tvangssaker, og brukes også i andre typer avslagsvedtak. I forarbeidene til å inkludere dette alternativet i avslagshjemmelen ble dette begrunnet med en forventet motvilje hos referansen til å fortelle om tvang. Det ble også antatt at det ville bli lite brukt. Vilkåret vektlegger således referansens handlingspotensiale framfor å underbygge sårbarhet. Gitt de endringene vi ser i ekteskapsmønster slik dette kommer fram i kapittel 2, og at det er en økende andel saker som gjelder referansepersoner over 25 år, vil modenhetsargumentet tilsi at flere vil være i en situasjon der et slikt alternativ er aktuelt å bruke. UDI bør derfor utrede dette alternativet ytterligere som et eget vurderingstema i rundskrivet, som til nå synes å fokusere hovedsakelig på sårbarhet. Implikasjonene ved å bruke vilkåret må formidles tydelig i informasjon referansepersonen får ved politiintervjuet. Også hva som vil skje om de trekker tilbake at de ikke samtykker, det vil si at det fører til nytt politiintervju og at saken utredes for tvang. Vi foreslår at § 51 annet ledd første alternativ skilles ut fra tvangsekteskaps hjemmelen ved å omgjøre det til et eget ledd i § 51. Vår begrunnelse er både ut fra å synliggjøre dette som et eget alternativ og at dette er i tråd med at det brukes av flere grunner ut over saker som gjelder ekteskap inngått mot en av partenes vilje.

Vår studie viser at § 51 annet ledd *andre alternativ – sannsynlig ufrivillig ekteskap* brukes. Saksdokumentene underbygger at denne hjemmelen ivaretas ut fra hensikten slik at ektefeller til unge som har vært utsatt for sterkt press og tvang for å inngå ekteskap mot sin vilje har fått avslag på søknad om familieetablering i Norge. Gjennomgangen av saker viser stor kompleksitet i livssituasjoner og saksforhold. Det er relativt få saker som gjelder helt unge, og en økende andel av sakene gjelder personer over 25 år. Dette gir grunnlag for å utvikle flere strategier for å bemyndige referansepersonene i egen sak, samtidig som en beredskap som er rettet mot de særlig sårbare er nødvendig. Det er allerede oppmerksomhet mot hvordan ivareta referansepersonens integritet i f.eks. politiintervjuet, samtidig som vi ser at bevissthet om dette og kompetanse til å håndtere dette i intervjuene varierer mellom intervjuere og politikamrene.

Bruken av hjemmelen er utfordrende, fordi det foreligger begrenset og ofte motstridende informasjon og interesser i saken. Å vurdere sannsynlighetsovervekt og skjønn er i de fleste sakene en vanskelig oppgave. Når det ikke foreligger informasjon om at ekteskapet ble inngått ufrivillig, vil skjønnet bygge på «objektive kriterier» ut fra

kjennetegn ved giftemålet, relasjon og kontakten i ettertid. I disse sakene vil nødvendigheten av å begrunne skjønnet bak avslaget være stort.

I noen saker vet UDI mer enn det som framgår av vedtaket, eller sågar intervjuutskriften. Dette er opplysninger som har blitt formidlet i tilleggsdokumentasjon mellom politiet (utlendingsavsnittet) og UDI og det kan framgå av hvordan referanseintervjuet er utformet. Denne informasjonen kan være vesentlig for tolkning av referansepersonens utsagn, men kan være vanskelig å bruke for å begrunne vedtaket. Hvis denne informasjonen framgår i form av interne merknader vil denne ikke være tilgjengelig for utlendingsnemnda i en eventuell klagesak.

I tillegg til § 51 annet ledd aktualiserer sakene vi har gjennomgått andre lovparagrafer som medfører avslag på søknaden. Vilkåret om at partene må være fylt 18 år brukes som avslagsgrunn i saker der ekteskapet er inngått under denne ekteskapsalderen. Også der ekteskapet er inngått på nytt, og således er gyldig, vektlegger UDI at ekteskapet opprinnelig var inngått før gyldig ekteskapsalder, og ser dette som en viktig indikator på at ekteskapet ikke er inngått frivillig. Proforma inngår som del av avslagsgrunnlaget i noen saker som avslås på § 51 annet ledd. I andre saker hjemles avslaget utelukkende i § 40 fjerde ledd, proforma, selv om saken også inneholder momenter av tvang. Også manglende ID eller valide dokumenter kan være avslagsgrunnlag i saker som vurderes for tvang.

I gjennomgangen har vi problematisert tidsaspektet. Det skal gjøres en helhetsvurdering av situasjonen ved *vedtakstidspunktet*. Vi ser imidlertid at forholdene rundt ekteskapsinngåelse får avgjørende betydning fordi dette sannsynliggjør at det ble inngått et ekteskap mot personens vilje. Dette gjelder også når personen uttrykker at de har endret forståelse av ekteskapet.

Et ytterligere moment vi vil trekke fram, er *at i saker der det inngår barn er* barnets beste i liten grad vurdert eksplisitt, ut fra hva vi kan lese av begrunnelser og vedtak. Dette er et moment som bør være tydeligere angitt i rundskrivet om saksbehandlingen av slike saker.

Vi har også sett nærmere på utformingen av vedtakene. Fortsatt er det begrenset erfaring med å utforme vedtak etter de nye retningslinjene i rundskrivet for saksbehandling av denne type saker, og den endelige standard er ikke funnet når det gjelder hva som er tilstrekkelig for å begrunne avslaget og hvor konkret gjengivelse av informasjonen som er gitt som skal underbygge momentene. Flere hensyn skal ivaretas: å sannsynliggjøre vedtaket, å ivareta søkers rett til

begrunnelse for et avslag, men samtidig ikke utlevere referansepersonen og dennes utsagn unødig.

8 Utredningspraksis

I dette kapitlet vil vi først drøfte noen av de spørsmålene som aktualiseres i saksbehandlingen. For det første vil vi diskutere betingelser for kvalitetssikring og likebehandling og hvordan UDI vurderer tilstrekkelig kompetanse. Dernest ser vi nærmere på fenomenforståelse og fortolkninger av oppdraget. Avslutningsvis ser vi kort på klagebehandling i UNE.

Utredning

I kapittel 4 beskrev vi saksgang i behandling av søknader om familiegjengenforening. UDI har behandlet nær 36 000 søknader om familieinnvandring i perioden 2010-medio 2014, og av disse er 10 000 fra de ti mest aktuelle landbakgrunnene der arrangerte ekteskap forekommer. Det er dermed snakk om svært mange saker, hvor mulige saker som gjelder tvangsekteskap utgjør en svært liten andel. Vi vil her trekke fram noen premisser for UDIs arbeid som vier til muligheter og begrensninger for å jobbe godt med sakene.

Kvalitetssikring av skjønnsvurderingene

For å klargjøre grunnlaget for skjønn og sannsynlighetsovervekt, og sikre likebehandling, er kollektive prosesser for å definere institusjonelle standarder avgjørende. Men dette tar tid å bygge opp, slik en saksbehandler uttrykker det:

Jeg ser det sånn at skjønn er en styrke. Det er vanskelig å ha klare uttalelser om tvang, man må dermed ta de små momentene man har og bygge opp – og der er det et skjønn. Uten det ville det være vanskelig. Det er den veiningen, hva er innenfor og hva er utenfor – hva vil stå seg videre? Det tar litt tid og bygge opp det.

Flere rutiner er innført for å utvikle bevissthet og kompetanse blant saksbehandlerne, for å sikre likebehandling og for å tydeliggjøre at ”det

er et kollektivt ansvar å identifisere og legge listen der den skal være”. For det første har stillingen som *UDIs representant i kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse* som oppgave å gå inn i saker der det er mistanke om tvang og bistå med veiledning. I enheten som har flest saker, er det rutine at enhetsleder tidlig i saksbehandlingen innkaller til et møte mellom saksbehandler, *UDIs representant i kompetanseteamet* og enhetsleder hvor de drøfter hvordan de skal gå fram. Saksbehandlerne diskuterer dessuten vanskelige saker på enhetenes praksisavklaringsmøter. Her legges flere saker fram for å sammenligne dem og avklare hvor listen ligger for sannsynlighetsovervekt. Dermed får også mindre erfarne medarbeidere økt innsikt i sakstypen. Nye saksbehandlere vil få tett oppfølging av mer rutinerne saksbehandlere som de konfererer med i annen hånd, eller ved at de gir saken ifra seg.

For å sikre likebehandling, blir tvangssaker løftet opp på et høyere nivå, drøftet i linjen og på OFAMs praksisgruppe, bestående av fagkoordinatorene fra de ulike enhetene. Denne gruppen diskuterer kompliserte eller prinsipielle saker for å sikre likebehandling både innen og på tvers av enhetene.

Disse rutinene for kollegaveiledning, støtte og kontroll skal bidra til at denne type saker blir et felles anliggende. Man har altså valgt å bygge opp en institusjonell kompetanse, i stedet for en løsning der disse sakene ble håndtert av et fåtall, spesialiserte saksbehandlere. Ledelsen mener det siste ville innebære et for sårbart system. Det ble likevel beskrevet som en tendens at noen fatter særlig interesse for temaet og behandler flere saker enn andre.

Begrensninger

Behovet for å spre kompetanse står likevel i et spenningsforhold til utvikling av spisskompetanse. Identifisering av saker og vurdering av sannsynlighetsovervekt er i stor grad basert på erfaringsbasert kunnskap. Spisskompetanse utvikles gjennom å utrede slike saker selv, og med begrenset saksmengde vil det være få som virkelig får «mengdetrening».

Å være oppmerksom på at noe ikke stemmer, slik at man ikke ferdigstiller saken, men i stedet undersøker momentene i saken nærmere, er en erfaring som mange saksbehandlere har fra proforma saker. De identifiserer proforma gjennom å se mønstre i slike saker over tid. De snakker om proforma-blikket.

Det er å få dette blikket – og at vi føler oss trygge på at vi kan spore slike saker. Vi har mange proformasaker og vi føler oss trygge på at vi fanger opp dette, vi har diskutert dette mye: Er dette innenfor og utenfor – mer diskusjon, mer fokus, mer fokus på momenter vi skal være oppmerksom på.

Blikket bidrar til å ha oppmerksomhet mot forløpene rundt ekteskapsinngåelsen. Noen mener at oppmerksomhet om tvangselementer ikke i tilstrekkelig grad har vært til stede i saksbehandlingen: «Vi har ikke vært så bevisst på tvang i intervjuene». ”Det er ikke så mange saker – det er erfaring som gir blikket”. I kapittel 6 antyder vi at de mindre erfarne politiintervjuerne «lener seg på» en innarbeidet proforma-tilnærming til intervjuer der det er mistanke om tvang/ufrivillig ekteskap. Kan det tenkes at saksbehandlernes proforma-blikk skygger for et «tvangsblikk»?

I saker der referansen er under 25 år inngår politiintervju med referansepersonen i saksdokumentene. For personer over 25 år kan saken sendes til uttalelse hos politiet hvis saksbehandleren finner noe ved saken som de mener må utredes ytterligere. Siden de fleste søknader om familieetablering gjelder personer over 25 år utgjør dette den største andelen saker. I disse sakene vil det i utgangspunktet være mindre informasjon som gjør at saksbehandler fatter mistanke om at ekteskapet er inngått mot partenes vilje.

Å fatte mistanke betinger kjennskap til ekteskapstradisjoner, hvordan vanlige forløp for inngåelse av ekteskap foregår, hvem som er til stede, den foreliggende dokumentasjon, omtale av relasjoner osv. Ikke bare informasjonen som eventuelt ligger i saksdokumentene, men også familiens interesse i saksbehandlingsforløpet gjør at noen fatter mistanke.

En helt annen type forklaring for begrensninger i å utvikle kollektive prosesser for skjønnsvurderingene, som saksbehandlerne påpekte, var knyttet til produksjonspress. Siden mistanke om tvang ofte er kompliserte saker som krever omfattende saksbehandling kan slike saker bli mindre attraktive gitt de produksjonskravene som saksbehandlerne i UDI har. De måles etter antall ferdigstilte saker og resultatet er knyttet til individuelle belønningssystemer. Dette kom fram som et moment hos alle saksbehandlerne: ”Vi er utsatt for produksjonssjekk, men ikke kvalitetssjekk”, «Fag og produksjon ses som motsetninger». Her antydes konkurrerende krefter mellom politiske og økonomiske forvaltningshensyn, som kan resultere i at

individuelle interesser prioriteres langt på vei foran kollektiv kunnskapsproduksjon. Ledelsen på sin side mente at økt oppmerksomhet og en felles faglig fokusering gjorde det svært tydelig at UDI er villig til, og aksepterer, å bruke mye ressurser på slike saker.

Forestillinger om mørketall

Det ser ut til å være en relativt etablert oppfatning blant UDIs saksbehandlere; at det er noe de ikke oppdager og «ser» og at mange tvangsekteskap derfor går under radaren. Som en saksbehandler sier:

For det er rart at vi ikke avdekker flere saker. Men jeg ser ikke helt hvordan vi skal gripe det fatt. Det er en utfordring.

Vi er enig i at det antakelig er mørketall. Samtidig vil vi problematisere grunnlaget for forestillingen noe. Her tenker vi særlig på det vi kan kalle diskrepans-argumentet; altså at det er så stor forskjell på antall avdekkede saker i UDI og de økende tallene i hjelpeapparatets statistikk. Dette argumentet har i liten grad vært presisert og etterprøvd. De ulike delene av hjelpeapparatet har ulik registreringspraksis, og det er kjent at samme sak registreres flere steder og at en sak kan være flere ting. I UDIs tilfelle vil det være aktuelt å sammenligne med tall på hjelpeapparatets saker om *gjennomførte* tvangsekteskap. Kompetanseteamets statistikk oppgir for eksempel 85 slike saker i 2013, mens UDI hadde sju saker som fikk avslag på tvang, og flere saker til utredning. I første halvdel 2014 hadde Kompetanseteamet 54 saker. Per 1. november 2014 hadde UDI vurdert tvangsekteskap i 68 saker. Det er rutine at UDIs medlem melder inn til teamet alle saker med mistanke om tvangsekteskap som hun har gitt veiledning på, med mindre det dreier seg om saker som opplagt ikke gjaldt tvang. Sakene kan også være asylsaker og mishandlingssaker hvor personen hevder at de er tvangsgiftet. Disse sakene blir registrert og inngår i teamets statistikk. I første halvår i 2014 meldte UDI 72 saker, som utgjør 30 prosent av sakene. En sammenligning av UDIs saksantall med kompetanseteamets tall, må ta høyde for dette.

Det siste året har det vært en generell økning i antall saker med mistanke om tvang i UDI. Den mest plausible forklaringen på økningen i saker er at UDI har hatt større oppmerksomhet om problematikken.

Indikatorer på tvang og landspesifikke forskjeller

Hele 47 av de 68 ovennevnte sakene (per november 2014) gjelder søker fra Pakistan. Fordelingen for de øvrige sakene er: åtte fra Irak, seks fra Tyrkia og tre fra Iran, mens resten er fra fire andre enkeltland. Den aller siste tiden har det vært en viss tendens til relativt flere saker fra landområder som tidligere har utmerket seg med få saker. Likevel er det skjevheten i søkerens landbakgrunn, som er det mest slående.

Årsakene til at det særlig er få saker fra visse landområder, har vært diskutert internt i UDI. Dette ble også berørt som et tema i intervjuene. Det er særlig saker med tilknytning til Pakistan og fagkunnskap basert på pakistansk familietradisjon som er lagt til grunn for maler og kompetansebygging internt. Vi vet imidlertid at dynamikken i tvangsekteskapsaker fra andre land kan være noe annerledes, for eksempel for en ung flyktningediaspora som den somaliske eller afghanske. Saksbehandlerne peker selv på at innvandrerbakgrunn, botid og kjennetegnene ved innvandrerbefolkningen fra ulike landområder resulterer i ulike typer familiegjenforeninger. Dette reiser spørsmål om hvor områdespesifikt *blikket* bør være og om indikatorene er treffende uansett landbakgrunn. Et ytterligere aspekt er at ekteskapspraksis kan påvirkes og endres i perioder med krig og konflikter.

For å ta et eksempel: Ekteskapsinngåelse i Afghanistan har mange fellestrekk med den pakistanske tradisjonen, likevel er afghansk praksis i dag preget av den langvarige unntakssituasjonen i landet. Ekteskapsinngåelse inngår i komplekse transaksjoner forbundet med transnasjonal migrasjon, men også migrasjon til nabolandene, som medfører at etablerte tradisjoner og særtrekk endres. Det blir vanskelig å bruke avvik fra normalen som indikator på at «noe skurrer», når avvik er blitt normalen, for å si det litt enkelt.

Et annet eksempel: Den somaliske diasporaen er en ung befolkning, og de fleste familieetableringene er med personer som har kommet alene til Norge som asylsøkere, tilsvarende det som er bildet for unge flyktinger fra Afghanistan. Dette innebærer at referansepersonen har sin familie i hjemlandet, og er dermed mindre utsatt for direkte press enn en som bor sammen med familien. Presset kan være mer på søker fra hennes familie, slik vi så i en sak angående intervju ved utenriksstasjonen (kapittel 6). Enkelte asylsøkere oppgir også at de er utsatt for tvangsekteskap som anførsel for å få opphold på asyl. Kunnskap fra disse sakene gir holdepunkter for dagens

praktisering av ekteskap. Saksbehandlere finner imidlertid få saker som kan indikere tvang i søknadene om familiegjenforening.

Et ytterligere moment for å sikre land- eller områdespesifikk kunnskap om ekteskapstradisjoner er at i en del land er skilsmisse akseptert. Et tvangsekteskap kan dermed oppløses enklere. Som en informant formulerer dette: ”At man godtar noe foreldrene velger, fordi man likevel kan realisere egne ønsker” er et eksempel på forhold som gir ulik dynamikk og maktforhold i relasjoner innen og mellom familier. Dette er forskjeller mellom landbakgrunner som bidrar til at ikke det samme blikket kan brukes på alle saker.

Også botid i Norge kan være et viktig moment for å forstå transnasjonale ekteskap. Dette gjelder også hvordan tiltak kan treffe ulike kategorier og landgrupper forskjellig. Oppvekst i Norge kan innebære større tillit til myndigheter som gjør at flere f.eks. ser det som en mulighet å søke hjelp til å bryte ekteskap inngått mot deres vilje. Unge vil dessuten gjennom utdanning og deltakelse i arbeids- og samfunnsliv kunne være i en situasjon der de kan motsi sine foreldre. Dette reiser et annet spørsmål som bidrar til et annen tilnærming til forskjeller mellom land og mulige mørketall: Kan det være slik at norsk-pakistanske rett og slett opponerer mer, slik at det blir flere uønskede ekteskap?

Ulike syn på vurderingstemaer

I intervjuene finner vi uttrykt ulik holdning til å avslå en sak på tvang og hva som skal til for at det er sannsynlighetsovervekt. Når en saksbehandler utøver skjønn legger man ikke bare til grunn informasjon og faktakunnskap, men også forståelser av personer, verdier og handlingsrom.

Ett standpunkt vi finner hos noen saksbehandlere er at myndighetene har et ansvar for å beskytte referansepersonen og beskytte samfunnet. ”Det er noe med verdier og normer i samfunnet. Her går grensen.” Argumentet legger til grunn at personene ikke har andre ønsker og behov enn det vi andre har:

Man må ikke orientalisere referansepersonen (...) Så det er noe man hele tiden må motarbeide. Ja, arrangert ekteskap, men de føler og tenker akkurat som vi.

Denne informanten mener at terskelen for avslag har vært satt for høyt og det er fordi man kvier seg til å ta et avslag basert på få objektive vilkår. Når informanten bruker begrepet *orientalisering* av referansepersonen menes antagelig det at man ikke setter samme standarder for disse personene som andre norske borgere, selv om de har sin oppvekst i Norge. Dette utgangspunktet gjør arrangerte ekteskap i seg selv vanskelig å forstå som selvvalgt handling, og grensen blir mer glidende mellom arrangert og tvang. Et annet ståsted er en langt mer kritisk holdning til å avslå på indikatorer uten å ha en uttalelse fra søker eller referansen om at ekteskapet ble inngått mot en av partenes vilje.

Jeg er skeptisk til å avslå på tvang hvis det er vår idé at det er tvang. At det kommer fra vår overbevisning og ikke er sterkt nok forankra i den konkrete saken.

Holdningen er her at det ikke er tilstrekkelig å legge egne forståelser til grunn for skjønnsutøvelsen når det er få fakta å støtte seg til.

Et eksempel på at de to ståstedene kan få konsekvenser for hvordan de utøver skjønn kan være i saker der referansepersonen uttrykker ambivalens. Dette skjer f.eks. i en del saker der referansen trekker tilbake uttalelser om at ekteskapet er inngått mot deres vilje, eller at de ikke ønsker søker til Norge. Ikke minst når saken har tatt flere år og det er mange henvendelser i saken hvor frivilligheten ved å gjenforenes på dette tidspunktet understrekes. Vi finner i flere saker at UDI legger til grunn at referansen er presset til å trekke tilbake uttalelsen (se sak B og C i kapittel 7).

De fleste saksbehandlerne vi har snakket med befinner seg mellom disse ståstedene.

Kompetansebygging i UDI

Vi vil avslutte delen om utredning med en kort presentasjon av innspill til kompetansebygging. UDIs representant i kompetanseteamet har ansvar for kompetanseheving innad i UDI, men er også sentral for kompetanseheving i politiet og andre instanser. At enhetsleder og områdeleder er opptatt av dette innsatsfeltet er vesentlig for legitimere behov for ressursbruk og opplæring. Det er likevel forbedringspotensialer for å bygge institusjonell kompetanse innad i UDI. Erfaringsbasert opplæring oppfattes som den mest egnede. I

tillegg kommer saksbehandlere med flere forslag: Gjentatte orienteringer ved *spesialutsendingene for integrering* ved ambassadene som formidler innsikt i familierelaterte temaer i aktuelle landregioner. Landinfo bør i større grad formidle landspesifikk kunnskap om familie og ekteskap generelt og tvangsekteskap spesielt. Et internt prosjekt i enhetene kan bygge opp og forankre landspesifikk kompetanse.

Siden det er stor utskifting og mange nye saksbehandlere er det behov for kontinuerlig opplæring og fokus på tema. Det viktigste for utredningsarbeidet er imidlertid bistand underveis i saksbehandlingen. Flere framhever veiledningen fra *UDIs representant i kompetanseteamet* som helt sentral for at de kjenner seg trygge på eget skjønn. Det ble også påpekt at kvaliteten på merknadene i disse sakene er viktig for kunnskapsakkumulasjon på feltet.

Klagebehandling

Utlendingsnemnda (UNE) klagebehandler saker med vedtak fra UDI. Som vi skrev innledningsvis i kapittel 4 er UNE et domstollignende organ med et juridisk sekretariat som forbereder saker for nemndledere og nemndmøter. Nemndledere og -medlemmer er selvstendige beslutningstakere. En sak som gjelder familieegjenforening vil bli behandlet av sekretariatet i en av de fire seksjonene i oppholdsavdeling. Nemndledere skal være generalister, de er ikke fast knyttet til en seksjon og behandler saker både fra oppholds- og asylavdelingen. Hvis saken reiser tvil om utfallet, vil saken avgjøres i nemndmøte, med eller uten personlig oppmøte. De aller fleste saker vil imidlertid avgjøres av en nemndleder alene etter forberedelse i sekretariatet.

Siden det er få saker som gjelder tvang og sakene som kommer til UNE fordeles mellom nemndledere uavhengig av tema, vil den enkelte nemndleder ha begrenset erfaring med å avgjøre saker som berører tvangstemaet. Tvangsekteskap kan være et tema i asylsaker, men UNE har mindre erfaring med saker som vurderes ut fra tvangsparagrafen som kom i det nye regelverket i 2010.

UNE har ingen organisatoriske ordninger som skal ivareta spisskompetanse på tvangstematikken. Til det mener våre informanter at det for få saker. De påpeker at det vil være vesentlig med kjennskap til varselsignaler og ulike grupper som praktiserer tvangsekteskap, og benytte kompetanse i fagmiljøet i slike saker, men oppholdsavdelingen arbeider ikke like systematisk som asylavdelingene med landkunnskap.

Som vi har påpekt tidligere aktualiserer tvangsekteskap spenninger i regelverket, og dette setter særlige premisser for saksbehandlingen i UNE, slik en av våre informanter i UNE beskriver dette. Hun beskriver her utfordringene ved partsrettigheter:

Noen av prosedyrereglene er ikke godt egnet for disse sakene, siden mye i forvaltningsloven og utlendingsloven retter seg mot rettssikkerhet for parten, mens ektefellen til en part ikke er part i familiegjeningssaken og har da ikke samme rettigheter. Når det i tillegg kan være motstridende interesser mellom parten og referansepersonen så vanskeliggjør det ekstra. Da får vi diskusjon rundt begrunnelse av vedtak og om man skal unnta fra partsinnsyn. Det reiser vanskelige problemstillinger knyttet til troverdighet og hvordan man skal vurdere at herboende endrer sin forklaring. Så hvis man tenker prosedyreregler opp mot det som er formålet med handlingsplanen om å forebygge og forhindre tvangsekteskap så vanskeliggjør disse på sett og vis situasjonen til referansepersonen, forutsatt at det er tvangsekteskap i de sakene hvor det er referansepersonen som er tvangsgiftet. (Informant UNE)

I saker der søker og referanseperson kan ha ulik interesser, slik det er i en sak om tvangsekteskap, vil vitneforklaring være viktig. Men å la referanseperson møte i nemnd, og da eksponert for de personene med motsatt partsinteresse i saken, anses som lite hensiktsmessig. I familiegjeningssaker er det dessuten sjeldent at saken kommer i nemndmøte med personlig oppmøte, siden søker, som er den som er part i saken, oppholder seg i utlandet. UNE kan likevel ha behov for vitneforklaring. I en av sakene vi har gjennomgått var det behov for et oppfølgingsintervju med referansepersonen, der nemndleder gjør intervjuet selv for å sikre at de nødvendige oppfølgingsspørsmålene blir stilt. Dette ble gjort før saken ble vurdert i nemnd. Dette er et eksempel på en alternativ løsning for et intervju, der faktagrunnlag kan utdypes, troverdighet vurderes og således opplyse saken. En slik ordning brukes sjeldent i UNE, men er likevel et eksempel på at de spesielle betingelsene som tvangssaker reiser kan overkommes.

I de sakene vi har gjennomgått som er behandlet i UNE har disse både vært avgjort av nemndleder alene etter at saken var forberedt av sekretariatet og i nemndmøte med to nemndmedlemmer til stede. I noen saker er denne inntil UNE flere ganger, saken avslås i UDI på grunn av underholdskravet, denne klages inn til UNE, og siden

underholdskravet er innfridd, får de medhold. I et par tilfeller, der det allerede forelå informasjon om tvang, sendte UNE saken til UDI for ny behandling, og sakene endte da med avslag med hjemmel i § 51.

I de fleste sakene vi har gjennomgått opprettholder UNE avslaget, men i et par tilfeller har UNE etterkommet klagen med hjemmel i § 51 annet ledd og innvilget opphold. Vi skal se nærmere på disse sakene. Hvorfor omgjøres vedtaket? Er det fordi UNE vurderer momentene som tilsa sannsynlighetsovervekt annerledes enn UDI, er det framkommet ny informasjon, og i tilfelle på hvilken måte?

Saken er komplisert, og UNE innkaller referansepersonen til en samtale for å få fram ytterligere informasjon i saken. I dette tilfelle sier referansepersonen at det er foreldrene som er imot inngåelsen av ekteskapet, det er de som har presset referansen til å si at hun ikke vil ha søker til Norge. Paret har felles barn og UNE undersøker via barnevernstjenesten barnas relasjon til søker. Beskrivelsen av forløpet, relasjon og nåtidssituasjon gjør at UNE mener det ikke er sannsynlighetsovervekt for at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Det er altså utfyllende informasjon, både gjennom direkte kontakt med referansepersonen og ved å få informasjon gjennom andre offentlige instanser som fører til et annet skjønn i saken.

I en annen sak opprettholder UNE avslaget med hjemmel i § 40 fjerde ledd (proforma), men tar ikke stilling til om det er et tvangsekteskap. I denne saken har det gått lang tid siden ekteskapet ble inngått til endelig vedtak i UNE (4 ½ år). UDI legger utelukkende kjennetegn ved ekteskapsinngåelsen til grunn for å vurdere sannsynlighetsovervekt for tvang, mens UNE finner at disse ikke er tilstrekkelige for tvang, men tolker avtalen mellom familiene som et proformaekteskap.

Vi ser at i disse to sakene kommer UNE til et annet resultat. Klagebehandlingen legger i disse tilfellene til grunn ytterligere opplysninger, i den første også ved å bruke muligheten til å snakke med referansepersonen personlig, i den andre saken advokatens klage der det kommer mer detaljer fram om relasjonen mellom ektefeller over tid. UNE tar da ikke stilling til tvang, men definerer inngåelsen som proforma.

Avsluttende drøfting

Dette kapitlet har trukket opp noen kjennetegn ved utredningen av saker der det er mistanke om ufrivillig ekteskap og de organisatoriske

grep som er gjort for å sikre en god saksbehandling. Utfordringen er at Oppholdsavdelingen (OPA) i UDI, og klageinstansen UNE, behandler svært mange saker, der mulige saker om ufrivillig ekteskap utgjør en meget liten andel.

De spørsmålene utlendingsforvaltningen har ønsket svar på, er for det første om hjemlene blir brukt til å avslå søknader der det foreligger mistanke eller opplysninger om tvangsekteskap. De ønsker også å vite om utlendingsforvaltningen lykkes med å avdekke og håndtere slike saker, og om saksbehandlingen ivaretar formålet bak tiltakene på en hensiktsmessig måte.

Å identifisere saker er utfordrende. Når det ikke allerede foreligger konkrete opplysninger vil saksbehandlers blikk være rettet mot indikasjoner i søknadsdokumentene som sannsynliggjør ufrivillighet. Dersom referansepersonen er under 25 år, vil det rutinemessig gjennomføres et referanseintervju, og saksbehandler vil ha dette som saksgrunnlag. De fleste søknader gjelder imidlertid personer over 25 år. Her vil tvil om frivillighet i større grad basere seg på indikatorer som så fører til at de selv ber om at et intervju med referansepersonen blir foretatt. Vi anser det ikke aktuelt å foreslå å innføre referanseintervju for alle som aktuelt, gitt den store søknadsmengden. Vi ser heller økt informasjon til målgruppen over 25 år bl.a. angående bruk av hjemmelen som gir avslag ut fra vilkåret *samtykker ikke*.

Vår forståelse er at den valgte organiseringen, som bygger på prinsippet om ordinær behandling og fordeling også av saker som skal utredes for tvang, men med en spisskompetanse tilgjengelig for denne utredningen, er fornuftig. Dette innebærer at disse sakene skal kunne identifiseres og behandles av alle i en avdeling. Temaet inngår dermed som en standardkompetanse. Dette vil gjøre systemet noe mindre sårbart, gitt en relativt stor utskiftning av saksbehandlere i UDI. Det vil også kreve kontinuerlig kompetansebygging. At flere behandler sakene nødvendiggjør også jevnlige drøftinger av likebehandling, noe som kan sikre at skjønn ikke blir for personbasert. Vi har identifisert et visst sprik i tilnærming til sakene, og arenaer for å drøfte likebehandling vil derfor være vesentlig, gitt det skjønnsavhengige i disse sakene.

Saksbehandlerne trekker fram *blikket* som vesentlig for å identifisere saker som bør utredes for tvang, det vil si å gjenkjenne trekk ved saken som skiller den ut fra en ordinær sak. Et slikt blikk er utviklet for proformaekteskap, siden tvangssaker er få har færre erfaringer med slike saker. Selv om erfaringsbasert kunnskap synes sentralt i identifiseringsarbeidet, pekes det også på at kontinuerlig

oppmerksomhet mot temaet er vesentlig for årvåkne blikk. Ordningen med stillinger med spesialoppgave og -kompetanse som holder temaet varmt er dermed viktig.

UDI har avslått relativt få saker på vilkåret § 51 annet ledd annet alternativ *sannsynlig ufrivillig* ekteskap. Vi er enig i at det antakelig er flere saker som ikke fanges opp. Det siste året har det vært en generell økning i antall saker med mistanke om tvang i UDI. Den mest plausible forklaringen på økningen i saker er at UDI har hatt større oppmerksomhet om problematikken. Vår vurdering av utredningspraksis er at begrensningene skyldes sakens natur (få saker, begrenset informasjon i sakene) mer enn at det har med UDIs organisering og saksbehandlingsrutiner. Produksjonspress nevnes som en begrensning i motivasjon for å ta tak i slike saker. På den andre side synes det ikke å være begrensninger når det gjelder å bruke ressurser for å utrede sakene tilstrekkelig.

Utlendingsnemnda (UNE) klagebehandler saker med vedtak fra UDI. Siden det er få klagesaker som gjelder ufrivillig ekteskap og sakene som kommer til UNE fordeles mellom nemndledere uavhengig av tema, vil den enkelte nemndleder ha begrenset erfaring med å avgjøre saker som berører tvangstemaet. Sakene er ofte kompliserte, og når saken trengs ytterligere utredning er en av mulighetene UNE har, er å innkalle referansepersonen til en samtale for å få fram ytterligere informasjon i saken. UNE mener for øvrig at saksdokumentene som foreligger i saken i de fleste tilfeller gir et godt grunnlag for deres vurderinger.

9 Anmeldelse og risikohåndtering

Her ser vi spesielt på UDIs rutiner for anmeldelse i saker om ufrivillige ekteskap/tvangsekteskap, samt hvordan sikkerhetsspørsmål håndteres⁶⁰. Dermed aktualiseres forholdet mellom politiets ulike oppgaver; som del av utlendingsforvaltningen og for øvrig. Dessuten omtaler vi kort noen utfordringer knyttet til hjelpeapparatets rolle og behovet for informasjon om regelverket til målgruppen.

Begrunnelser for anmeldelse

Ifølge rundskrivet skal UDI rutinemessig vurdere å anmelde etter straffelovens § 222 annet ledd ved avslag etter utlendingslovens § 51, annet ledd, andre alternativ. Det er bestemt at anmeldelse forutsetter at UDI har konkret informasjon om hvem som har utøvd tvangen. Hver sak vurderes konkret. Avgjørelsen tas i linjen av enhetsleder, som også kan konferere med sine overordnede hvis det oppstår tvil.

Anmeldelse og risiko reiser en rekke spørsmål som reflekterer den kompleksitet disse sakene er preget av. Vi skal løfte fram noen av de dilemmaer og utfordringer som vi har sett. For det første har vi noen kommentarer til UDIs begrunnelse for og vurdering av anmeldelse.

RS 2013-010 viser til *forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 og straffeloven § 139* når anmeldelse begrunnes. Dette er ulike bestemmelser, med ulike formål og vilkår. Her skal vi fokusere på forskjellen mellom straffelovens avvergeplikt og forvaltningslovens opplysningsrett.⁶¹ For å lette oversikten, har vi laget en tabell over de viktigste aspektene ved bestemmelsenes formål og vilkår, se tabell 9.1.

⁶⁰ Deler av kapitlet er unntatt offentlighet.

⁶¹ Vi kommenterer ikke *forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5* som gir hjemmel til å viderebringe opplysninger der hensikten er å fremme utlendingsforvaltningens egne oppgaver.

Tabell 9.1 Forvaltningsloven § 13b og straffeloven § 139 - Forskjeller i formål og vilkår.

fvl § 13b første ledd nr. 6	strl § 139
<p>«forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr. 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver»</p> <p>rett (kan)</p>	<p>«(...) anmelde til politiet eller på annen måte å søke å avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen vil bli eller er begått»</p> <p>plikt (må/skal)</p>
<p>har skjedd</p>	<p>kan komme til å skje</p>
<p>allmenne hensyn</p>	<p>avverge av hensyn til den enkelte og av allmenne hensyn</p>
<p>anmelde eller gi opplysninger til politiet</p>	<p>anmelde eller avverge på annen måte</p>
<p>tilstrekkelig grovt til at allmenne hensyn slår inn (antydningssvis strafferamme på minimum fem år)</p>	<p>nærmere angitte straffebud (§§ 219, 192, ikke 222 eller 220)</p>
<p>mistanke</p>	<p>sikkert eller mest sannsynlig</p>

Opplysningsretten etter forvaltningsloven, § 13 første ledd nr. 6, er en *kan-bestemmelse*. Den gir rett, men ikke plikt, til å gi opplysninger eller å anmelde forhold som *er begått*, blant annet av allmennpreventive hensyn. Denne adgangen til å gi opplysninger om begåtte lovbrudd, er begrenset til to tilfeller. For det første når forfølgelse av lovbruddet har sammenheng med de oppgaver som er tillagt utlendingsforvaltningen og for det andre når det er ønskelig av allmenne hensyn. Vi antar at det siste er mest relevant i forhold til tvangsekteskap. Det er nok med mistanke, men presiseres at lovbruddet må være tilstrekkelig grovt til at

allmenne hensyn foreligger. Grove lovbrudd er særlig aktuelle, og en strafferamme på fem år oppgis som veiledende.⁶²

Avvergeplikten, straffeloven § 139, er en *skal-bestemmelse*, og sågar straffebelagt ved unnlattelse, på gitte premisser. Terskelen for når plikten slår inn er betydelig senket ved lovendring i 2010, slik at det ikke lenger er krav om pålitelig kunnskap om lovbruddet. Vilkåret er nå at det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen vil bli eller er begått.⁶³ På den andre side er anmeldelse ikke den eneste måten å avverge på. Loven stiller *ikke* krav om at avvergelsen skal skje ved anmeldelse. For øvrig vil vi påpeke at tvangsekteskap (§ 222 og § 220) ikke omfattes av § 139. Det er altså ikke strengt tatt formelt riktig å begrunne anmeldelse av (et allerede gjennomført eller mistenkt mot søsken) tvangsekteskap med § 139. På den andre side omfatter paragrafen både voldtekt (§ 192) og det særlige straffebudet om vold i nære relasjoner (§ 219), som vil være aktuelle i flere saker.

I rundskrivet heter det at straffelovens avvergeplikt, § 139, «gir rammer for opplysningsplikten». Gitt de betydelige forskjellene, mener vi denne formuleringen er egnet til å skape klarhet. Når opplysningsretten og avvergeplikten «kobles» på denne måten, blir det utydelig om UDI anmelder fordi de har *plikt* til å avverge framtidige straffbare handlinger eller fordi de av allmenne hensyn benytter seg av *retten* til å anmelde utførte handlinger. Snarere kan det se ut som anmeldelse begrunnes med en sammenblanding av de ulike bestemmelsene, noe vi ser som problematisk.

Vi anbefaler at opplysnings- og avvergebestemmelsene presenteres mer presist i rundskrivet og at anvendelsen/vurderingen blir mer nyanserte. Når det gjelder fvl. § 13b første ledd nr. 6, vil vi for eksempel anbefale en nærmere vurdering av en mulig konflikt mellom allmennpreventive formål og hensynet til den utsatte. Hvis UDI velger å anmelde i henhold til § 13b første ledd nr. 6, kan det i noen tilfeller innebære at de setter allmennpreventive hensyn foran konsekvensene for den enkelte? Et annet spørsmål er hvorvidt det er gitt at man oppnår den allmennpreventive effekten man ønsker. Dersom det ryktes at UDI anmelder saker mot referansepersonens vilje, vil det kunne avskrekke

⁶² Det henvises til Ot.prp. nr 3 (1976-77) Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.) side 35.

⁶³ I tilfeller der handlingen er begått vil avverging gjelder følgene av den, eventuelt fare for gjentakelse.

noen foreldre fra å bruke tvang, men det vil også kunne avskrekke utsatte personer fra å be myndighetene om hjelp.

Når det gjelder avvergeplikten, vil vi peke på at denne også kan ivaretas på andre måter enn anmeldelse. For eksempel vil plikten til å avverge voldtekt i ekteskapet ofte ivaretas gjennom å avslå søknaden, slik at ektefellen ikke kommer til landet. Dersom det vurderes å være reell fare for at referansepersonen blir sendt til utlandet mot sin vilje, for å leve sammen med ektefellen der, stiller det seg annerledes. Dette må vurderes i hver enkelt sak. Generelt er det ikke gitt at anmeldelse vil ha den ønskede avvergende effekt, særlig dersom man ikke har den utsatte med seg. Også i forhold til å avverge straffbare handlinger mot søsken, er det risiko for uintenderte negative konsekvenser. I noen tilfeller kan man risikere at søsken tvert imot innordner seg, for å kompensere for den skaden søster eller bror har påført familien. Som et overordnet poeng vil vi påpeke at UDI allerede har trukket politiet inn i forbindelse med vurdering av unntak fra begrunnelsesplikten. Vi vil spørre om ikke dette er tilstrekkelig for å ivareta avvergeplikten, og om man i større grad kan overlate til politiet å vurdere anmeldelse. Slik kan anmeldelse vurderes i en bredere sammenheng og kobles til en motivasjonssamtale, for eksempel.

Noen utfordringer

Vi oppfatter det som at UDIs økte satsing på å avdekke tvangsekteskap har blitt fulgt av en større tilbøyelighet til å anmelde. Det er derfor naturlig at antall anmeldelser går opp. På den andre side har UDI i sitt arbeid for å avdekke flere tvangsekteskap nettopp vektlagt at vurderingstemaet er ufrivillig ekteskap, *ikke* straffbar tvang, og at det «kun» kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt. Dermed vil det være rimelig å forvente en viss moderasjon i antall anmeldelser.

Vi har forstått det som at UDI ikke anmelder til politiet i andre voldssaker. For eksempel vil direktoratet ikke anmelde hvis en kvinne søker om opphold på selvstendig grunnlag etter samlivsbrudd på grunn av mishandling i ekteskapet. I praksis vil nok kvinnen selv ha anmeldt forholdet i flere saker, selv om dette etter utlendingsloven ikke er påkrevet. Vi mener likevel det er interessant hvis anmeldelse av mistenkte overgrep kun gjøres relevant i forhold til tvangsekteskap

Som nevnt, mener UDI at de må sitte med opplysninger om *hvem* som har utført tvangen for å kunne anmelde saken til politiet. Rundskrivet kan oppfattes dithen at spørsmål om utøver er primært eller særlig

begrunnet med hensynet til en mulig anmeldelse av tredjepart. Inntrykket er at det også oppfattes slik i deler av utlendingsforvaltningen, altså at behovet for å finne ut hvem som utøvde tvangen, er forankret i en mulig straffesak, ikke utlendingssaken. Andre vil framheve at dette også er sentrale spørsmål i vurderingen av § 51 annet ledd, altså om ekteskapet var inngått mot referansens vilje. Uansett vil vi anta at referansepersonen svarer på slike spørsmål i den tro at det skal opplyse utlendingssaken. Dersom hun/han visste at det gjaldt en mulig anmeldelse, er det mye mulig hun/han ville svart annerledes. Slik vi ser det, er dette ett av flere forhold som reiser spørsmål om forholdet mellom utlendingssaken og en mulig straffesak.

Av anmeldelsene i 2012 og 2013 ble alle unntatt én anmeldelse *henlagt* på grunnlag av bevisets stilling.⁶⁴ Vi har ikke undersøkt politiets håndtering av anmeldelsene og har derfor ikke grunnlag for å si noe om årsaken til henleggelsene. En nærliggende forklaring er imidlertid at det er høyere krav til bevis i straffeloven enn i utlendingsloven (se kapittel 3). Dette innebærer at sakens faktum utmerket godt kan kvalifisere til avslag etter utlendingsloven, men ikke til påtale etter straffeloven. For øvrig er det sannsynlig at politiets etterforskning møter på utfordringene med en lite samarbeidsvillig fornærmet, slik det er relativt vanlig i saker om vold i nære relasjoner. UDI er ukjent med hvorvidt politiet etterforsker sakene før de henlegges. Det er ønskelig å få mer kunnskap om hvorfor sakene henlegges; om det skyldes manglende kapasitet eller prioritering hos politiet, at UDI har for lav terskel for å anmelde eller andre grunner.

En annen begrunnelse for å anmelde, som vi har støtt på i politietaten, er at det gir tilgang til politiets beskyttende tvangsmidler, som besøksforbud. Her ser det ut til å herske en viss forvirring, da besøksforbud i likhet med voldsalarm og sperret adresse ikke krever anmeldelse. På den andre side kan en anmeldelse utløse en situasjon der det oppstår *behov for* slike sikkerhetstiltak.

Til slutt har vi et spørsmål angående UDIs vurdering av unntak fra begrunnelsesplikten sett opp mot vurdering av anmeldelse. Den første vurderingen gjelder om det er fare for liv og helse dersom begrunnelsen blir kjent for søker, og dermed for utøverne av tvangen/presset. For å

⁶⁴ Den ene saken fra 2012 som ikke ble henlagt omfattet i tillegg til tvangsekteskap også andre forhold som ga grunnlag for anmeldelse som ble fulgt opp i etterforskningen.

vurdere unntak, ber UDI om en vurdering fra politiet. Av hensyn til søkers rettigheter skal det mye til å unnta; fare for referansepersonens liv og helse. Det vi lurer på, er om det i en gitt sak kan være slik at UDI/politiet vurderer at det ikke er fare for liv og helse, slik at de ikke unntar fra begrunnelsesplikten, og samtidig vurderer at de er forpliktet til å avverge straffbare forhold gjennom anmeldelse. I så tilfelle er det vanskelig å forstå at hensynet til søkers partsrettigheter skal trumfe behovet for å beskytte referansen mot en situasjon som omfattes av avvergeplikten. Vi vil spørre om ikke unntak fra begrunnelsesplikten i større grad burde ses som et avvergende tiltak. Dermed er det ikke sagt, at unntak er et tilstrekkelig tiltak. Poenget er snarere å problematisere og nyansere tenkningen rundt avvergelsespliktens formål, nemlig å avverge i motsetning til å straffe, og hvordan det best kan ivaretas.

Deling av taushetsbelagte opplysninger for øvrig

Tiltakene forutsetter utveksling av informasjon mellom ulike instanser. Forvaltningslovens bestemmelser bygger på at taushetsbelagte opplysninger i utgangspunktet kun skal brukes «for det formålet de er innhentet for».⁶⁵ Ved nærmere angitte unntakstilfeller har forvaltningen imidlertid rett og plikt til å dele eller bringe videre slike opplysninger.

Vi har kommet over flere situasjoner der informasjonsutveksling og håndteringen av dette er blitt tematisert. For eksempel i saker der UDI eller politiets utlendingsavsnitt fatter mistanke gjennom søk i Folkeregisteret, kan det være aktuelt at politiet gjør søk i strafferegisteret. Vi har hørt eksempler på at dette har vært gjort fra UDIs side, men ikke fra utlendingsavsnittene. Her synes det å være usikkerhet omkring det rettslige grunnlaget for slik informasjonsinnhenting. Flere legger vekt på at de ikke ville kunne referere til opplysningene i intervjuet. Vi vil imidlertid spørre om det er et utnyttet potensiale i å framskaffe registeropplysninger som ledd i arbeidet med å opplyse saken.

Vi anbefaler en helhetlig gjennomgang av forholdet mellom utlendingslovens og straffelovens område i dette saksfeltet, inkludert muligheter og begrensninger for å bruke ulike politiregistre for å opplyse utlendingssaken, og omvendt. Hensikten må være å avklare hva som er dagens rettsstilstand og sikre at regler følges, avdekke

⁶⁵ Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2.

uutnyttet potensiale samt eventuelle behov for endring av regelverket. Kort oppsummert kan det virke som man noen ganger går utover reglene, mens man i andre sammenhenger ikke utnytter de muligheter som finnes – av mangel på tid, men også manglende innsikt.

Hjelpeapparatet

Dette oppdraget har hatt fokus på utlendingsforvaltningens implementering av tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket. Oppdragsgiver ønsket imidlertid også at vi trakk inn forhold knyttet til oppfølging av referansepersoner i saker der oppholdstillatelse avslås på grunnlag av tvangsekteskap/ufrivillig ekteskap. Vi har derfor gjort et begrenset antall intervjuer med ulike deler av hjelpeapparatet, for å belyse deres erfaringer.

Våre intervjuer med hjelpeapparatet avdekker manglende kunnskap om og usikkerhet i forhold til UDIs arbeidsmåter. Framfor alt er flere i villrede om hvordan de skal veilede utsatte som står i det kjente dilemmaet: Hvordan oppnå avslag uten at det får konsekvenser for relasjonen til familien? Dette er særlig blitt aksentuert etter at UDI skjerpet inn praksis med å avslå på reelt grunnlag og i større grad anmelde. Det ryktes i de aktuelle miljøene, og hjelpeapparatet har også fått tilbakemeldinger i konkrete saker, fra unge som har opplevd intervjuet som svært vanskelig. Slik vi ser det, står hjelperne i økende grad overfor et valg mellom lojaliteten til den utsatte og lojalitet til myndighetene.

Vi ser dette som en naturlig følge av UDIs satsing på å avdekke og avslå mer. Dersom en person er bekymret for at UDI skal oppdage tvang og/eller anmelde foreldrene, vil jo UDI i økende grad være en motspiller. Det er noen reelle dilemmaer når hjelpeapparatet skal veilede og rådgi utsatte som ikke vil at myndighetene skal vite sannheten om deres problemer. Utfordringen handler altså dels om at hjelpeapparatet ikke er fullt oppdatert på utlendingsmyndighetenes rutiner, dels om at disse rutinene er vanskelig å veilede i forhold til. Samtidig sier noen at de ikke er enige i den nye linjen. Særlig er det betydelig skepsis til UDIs anmeldelsespraksis. Flere mener å se at UDI handler over hodet på den utsatte, og at dette ikke er hensiktsmessig fra et hjelpe- og myndiggjøringsperspektiv. Noen mener dette reflekterer en generell tilstramning og mindre grad av fleksibilitet når det gjelder politiets rolle i dette saksfeltet.

Rundskrivet RS 2013-010 gir retningslinjer for UDIs informasjon til og veiledning av referansepersoner. Dersom personen framstår med navn, er regelen at alle opplysninger skal legges på sak. Alternativt kan hun få anonym veiledning:

Dersom personen likevel ønsker å være anonym, bør man gi veiledning både i forhold til på hvilket grunnlag UDI foretar sannsynlighetsvurdering, se punkt 4, samt henvise vedkommende til å ta kontakt med Røde Kors telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse på: 815 55 201 eller Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse på telefon: 478 09 050. *Her vil de få råd og veiledning uten at de trenger å være anonyme.*(Vår utheving)

Vi har fått oppgitt at UDIs representant i Kompetanseteamet gir veiledning til anonyme referansepersoner og har også orientert teamets øvrige medlemmer slik at de kan veilede om UDIs arbeidsmåter. Dette oppleves som en god rutine, er vårt inntrykk. Vi skal imidlertid kommentere kort på den arbeidsdelingen som rundskrivet legger opp til. Av sitatet over, framgår det at en person ikke trenger å være anonym overfor Kompetanseteamet.⁶⁶ Kompetanseteamets øvrige medlemmer har altså ingen opplysningsplikt overfor UDI. Vi har inntrykk av at de instansene de representerer har en mer tilbakeholden tilnærming til avvergeplikt og anmeldelse (der personen er over 18 år). Her tenker vi særlig på IMDI som leder teamet. Det inngår altså i UDIs rutiner å kunne henvise til en annen offentlig instans som kan veilede navngitte personer uten å gå videre med opplysningene på eget initiativ, slik UDI gjør. Denne modellen reiser umiddelbart noen spørsmål om hvorfor UDI og de øvrige forvaltningsorganene som deltar i teamet, framfor alt IMDI, vurderer forskjellig i forhold til anmeldelse. Vi vil spørre om det er egnet til å skape forvirring for utsatte og øvrig hjelpeapparat. Videre er det et spørsmål hvordan kompetanseteamet kan bistå en person som er blitt tvangsgiftet, men ikke ønsker at UDI eller politiet skal få vite det. Endelig vil vi spørre om UDIs offensive linje, med flere avslag og anmeldelser, forutsetter at andre offentlige og ikke-offentlige instanser ivaretar de utsatte som

⁶⁶ Vi er klar over at Kompetanseteamet primært veileder førstelinjetjenesten og har begrenset kontakt med enkeltpersoner. Vi tar imidlertid utgangspunkt i rundskrivets rutine som gjelder enkeltpersoner.

ikke ønsker å være åpen om ufrivillige ekteskap overfor UDI. Generelt ser vi en utfordring knyttet til hjelpeapparatets rolle i UDIs strategi. Slik vi oppfatter det, baserer UDI seg på at hjelpeapparatet, og særlig Røde Kors-telefonen, inngår som en viktig lenke i tiltakskjeden som skal ivareta sikkerhet og oppfølging. Gitt at flere av hjelperne er skeptiske til UDIs framgangsmåte, vil de kunne være tilbakeholdne med å påta seg denne rollen. Blant annet kan de være bekymret for å bli for tett assosiert med UDI og myndighetene, slik at utsatte personers mistillit vil «smitte over på» hjelperne. Vi anbefaler UDI å trekke inn ressurspersoner fra hjelpeapparatet når de utformer sine rutiner for å klargjøre hva de kan de forvente av de ulike aktørene, og få innspill til hvordan rutinene oppleves utenfra.

Informasjon

For at tiltakene mot tvangsekteskap og ufrivillige ekteskap i utlendingsregelverket skal fungere forebyggende, er det avgjørende med god informasjon. Dette har ikke vært et sentralt tema i studien, men som avslutning på dette kapitlet, vil vi kort trekke opp noen momenter.

De generelle tiltakene som underholdskravet og obligatorisk intervju, er enkle å informere om. Det synes da også som at disse reglene er godt kjent. Mer utfordrende er det å formidle hvordan UDI jobber med § 51 annet ledd, inkludert intervjuordningene. Det er et åpenbart dilemma at man ikke ønsker å avsløre interne arbeidsmetoder for å avdekke ufrivillighet og tvang, slik at referansepersoner kan tilpasse sin historie. Samtidig er det vesentlig å formidle at regelverket og intervjuet gir forskjellige *muligheter* til å forhindre at søker får opphold. Vi mener det særlig trengs informasjon om «samtykker ikke», utl § 51 annet ledd første alternativ.

Vi har gjort et søk på «tvangsekteskap» på UDIs hjemmeside udi.no. Første treff er en egen side med overskriften *Tvangsekteskap* der det legges stor vekt på at tvangsekteskap er straffbart. Her ville det i tillegg være viktig å tydeliggjøre forskjellen mellom straffeloven og utlendingslovens «mot sin vilje». Rundskrivet kommer ikke opp som eget treff, men finnes som lenke på nevnte side, under «mer informasjon til hjelperne». Rundskrivet på sin side, gir åpenbart mye informasjon, men formen er vanskelig tilgjengelig for «vanlige folk». Vi tenker særlig på personer i målgruppen, men også hjelpeapparatet. Det er skrevet med sikte på de som skal behandle opplysninger og

saker, ikke de som skal gi, eller vurdere å gi opplysninger. Det er viktig at hjelperne har god innsikt i både begrensninger og muligheter i lovverket og UDIs arbeidsmåter, slik at de kan gi råd og veiledning til utsatte i ulike situasjoner og faser. Her vil det både være et hensyn å ivareta den enkeltes rettssikkerhet og å bidra til at vedkommende velger å bruke de mulighetene som finnes til å komme seg ut av tvangssituasjoner. UDI kunne med fordel utarbeidet noe mer målrettet og brukervennlig informasjon på sine nettsider, til personer som har vært utsatt for tvangsekteskap.

Det vil være naturlig at tilrettelagt informasjon om regelverket og UDIs arbeid blir del av den offentlige informasjonsportalen om vold i nære relasjoner/tvangsekteskap som er under utvikling. For øvrig vil vi nevne at spørretjenesten til nettstedet ung.no får spørsmål fra unge som lurer på hvordan man kan forhindre at ektefelle får oppholdstillatelse. Typisk besvares slike spørsmål kortfattet og med generell henvisning til UDIs nettsider, udi.no.

Det ligger åpenbart visse begrensninger på hva myndighetene og UDI som kontrollorgan kan informere om. Desto viktigere er det å tenke kreativt på hvordan andre aktører kan informere på måter som myndiggjør målgruppen, både overfor de som utøver tvangen og overfor myndighetene. I den forbindelse vil vi trekke fram internettsiden www.tvangsekteskap.net som et eksempel på skriftlig informasjon som er mer tilpasset den spesifikke situasjonen som utsatte for giftepress og tvang kan være i. Den ubyråkratiske teksten formidler kunnskap om og tar på alvor den utsattes frykt og dobbeltheten i denne – både frykt for det ufrivillige samlivet og for konsekvensene av å fortelle om det. Forfatteren legger vekt på at det finnes muligheter for å få hjelp, og signaliserer at det går an å snakke med forvaltningen om mulige løsninger. Teksten er holdt i en oppfordrende og oppmuntrende tone. Samtidig underkommuniseres ikke at åpenhet kan bety belastninger, og personen utfordres på å måtte ta noen vanskelige beslutninger og ansvar for eget liv. For eksempel, som her:

Skaff deg en avtale med den personen i politiet som skal intervju deg. Når ektefellen din søker om familiegjennforening med deg, blir du innkalt til intervju hos politiet. I dette møtet forteller du om problemene dine, og dere lager sammen en plan for hvordan saken skal behandles. Jeg vil ikke gi for mange detaljer her, men mulighetene dine er antakelig bedre enn du tror. Men, som sagt, det kreves at du er bestemt på hva du vil.

Selv om du av en eller annen grunn har bestemt deg for IKKE å si i mot familien din, kanskje fordi du er truet, er veldig lojal, eller ikke vet hva det innebærer for deg, så ta dette møtet allikevel. Det kan hende det finnes muligheter du ikke har tenkt på. Du kan ta med deg hvem du vil til dette møtet. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, Røde Kors sin informasjonstelefon eller andre, kan hjelpe deg med dette.⁶⁷

En innvending er at nettopp denne tilnærmingen kan risikere å gi personen forhåpninger som UDI ikke vil være i stand til å innfri. Ved å følge disse rådene kan personen risikere at UDI vedtar avslag og anmelder foreldrene, selv om han ikke ønsker det. Dette burde komme tydeligere fram.

⁶⁷ <http://www.tvangsekteskap.net/familiegjenforening.html>

10 Avsluttende diskusjon

I dette kapitlet vil vi trekke sammen noen perspektiver og funn fra de foregående kapitlene. Innledningsvis peker vi på generelle endringstrekk i målgruppens gifteatferd og noen mulige implikasjoner for arbeidet med saker om ufrivillige/tvangsekteskap. Så tar vi for oss de ulike tiltakene, med vekt på vurderingstemaet «mot sin vilje». Vi argumenterer for at dette er et nøkkeltema for de veivalg UDI må gjøre når de skal styrke sitt arbeid med å avdekke og håndtere opplysninger om ufrivillighet. Avslutningsvis vil vi komme med anbefalinger som kan bidra til at formålene bak bestemmelsene knyttet til tvangsekteskap i utlendingsloven blir ivaretatt på en god måte gjennom operasjonaliseringen av regelverket.

Nye ekteskapstendenser – nye utfordring

Dette prosjektet dokumenterer en betydelig endring i gifteatferd i målgruppen for tiltak mot tvangsekteskap. Gjennomsnittlig registrert ekteskapsalder har gått opp, og en økende andel gifter seg med partner bosatt i Norge/Europa. Kapittel 2 viste blant annet at tilbøyeligheten til å være gift ved 25 års alder viser en sterkt fallende tendens. Andel ikke-vestlig ungdom som tar høyere utdanning viser en lignende stigning i samme tidsperiode, og det er grunn til å anta en sammenheng mellom disse trendene. Vi kan dermed anta at det er flere som utsetter giftemålet, for å fullføre utdanning før familiedannelse.

Dette er positive endringstrekk i lys av de formål og den forståelse som ligger bak tiltakene mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket. Som vi har sett, har det vært en sentral målsetting å bidra til at unge venter med å gifte seg, og i stedet tar lønnet arbeid eller utdanning. Antakelsen er at de unge dermed blir mer økonomisk og psykologisk selvstendige, og bedre i stand til å stå imot press og tvang. Økningen i giftealder er altså en gledelig utvikling, og nedgangen i tilbøyeligheten til å gifte seg i ung alder må antas å ha bidratt til en vesentlig reduksjon i risikoen for tvangsekteskap. Samtidig viser UDIs saksstatistikk at det å bli eldre ikke er en garanti mot giftepress og tvang. Analysen i

kapittel 2 viste at de fleste sakene siste år gjelder personer som er over 24 år. For noen er det antakelig slik, at giftepresset utsettes, og slår inn med full styrke når utdanningen er gjennomført. Mens innflytelse har økt med alderen for noen, har presset forflyttet seg for andre.

Høyere alder gir altså ikke garanti mot ufrivillige ekteskap, men kan like fullt tenkes å påvirke situasjonen for de utsatte på måter som myndighetenes tiltakstenkning bør ta hensyn til. Som vi antydte i kapittel 3, har den dominerende forståelsen av det typiske offer for tvangsekteskap vært en svært ung og sårbar kvinne/jente utsatt for omfattende kontroll, press og tvang. UDI er de første til å framheve at også *unge voksne* kvinner, og menn, kan inngå ekteskap mot sin vilje. Vi mener denne utvidede fenomenforståelsen kan ha implikasjoner for tilnæringsmåten og løsningstenkningen. Særlig ser vi det som viktig å anerkjenne at vi har med voksne, myndige personer å gjøre.

Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket

Vår vurdering av tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket har omfattet underholdskravet som et forebyggende tiltak, intervjuordningene som et tiltak for å avdekke tvangsekteskap, og avslagshjemlene. Bruk av lovhjemlene er avhengig av god dokumentasjon som hovedsakelig vil framkomme gjennom intervjuordningene, disse tiltakene henger således tett sammen. Vi vil under oppsummere våre vurderinger av de tre tiltakene.

Underholdskravet

Underholdskravet er utformet som en generell regel og gjelder alle søknader om familieinnvandring. Kravet synes godt kjent i målgruppene for tiltak mot tvangsekteskap. Underholdskravet ble blant annet innført for å motvirke tvangsekteskap, begrunnet med at det sikrer referansepersonen økt selvstendighet. Vi har trukket fram flere forhold som kan virke i denne retning, blant annet at referansepersonen må returnere raskt til Norge etter et giftemål for å oppfylle kravene om inntjening. Det er betydningsfullt i seg selv at tilknytningen til Norge opprettholdes. Dessuten kan inntektskravet medføre at det blir mer legitimt for kvinner å arbeide, også etter inngått ekteskap. Som vi har påpekt, har ekteskapsalder hos andregenerasjons innvandrere gått opp og det gjelder også andelen som tar høyere utdanning. Vi antar at underholdskravet er medvirkende årsak til disse endringstendensene,

fordi det blir ett av flere momenter som gjør at utdanning prioriteres og ekteskap utsettes. Samtidig er dette en endring som sees på tvers av ulike lands regelverk.

På den andre side kan underholdskravet få negative følger for enkelte unge som ikke innfrir kravet. Noen kan bli presset til å gifte seg, for så å måtte bli værende i eller returnere til vigsellandet. Utenlandsoppholdet vil begrense muligheten for å få hjelp. Vi vet imidlertid ikke nok om hva som skjer med de som får avslag på underholdskravet. Dette er noe vi kommer tilbake til i anbefalingene senere i kapitlet.

I andre land begrunnes underholdskravet med at et par skal være selvforsørgende og ikke ligge staten til byrde. Dette argumentet er også mer framtrødende i den nye regjeringens begrunnelse for å heve kravet. Gitt betydelig usikkerhet rundt hvorvidt tiltaket forebygger tvangsekteskap, og om det eventuelt har noen uuntenderte negative konsekvenser for de mest sårbare, ser vi det som rimelig at det er denne grunnen som er hovedargumentet for underholdskravet også i Norge. Samtidig vil det være i tråd med grunntanken om en sammenheng mellom økonomisk selvstendighet og motstand mot tvang.

Avslagshjemmelen, første alternativ

Paragraf 51 annet ledd inneholder to alternativer. *Første alternativ* gir anledning til å avslå en søknad fordi referansen ikke samtykker til at søker skal komme til Norge. Fra utlendingslovutvalget ble dette presentert som en indirekte måte å si at man var blitt tvangsgiftet. Samtidig har denne delen av bestemmelsen også blitt brukt i andre sammenheng (se kapittel 3). Vi har vektlagt at første alternativ åpner for at det er *samlivet* som er uønsket.⁶⁸ Det kan tenkes, som i ett av våre case, at referansen opplever at hun giftet seg frivillig, men at hun i ettertid ser at det var forhastet og ikke ønsker å leve sammen med mannen i Norge. Hun trenger tid til å områ seg for å finne ut hva hun vil og for å bearbeide familien til å akseptere skilsmisse.

Vi ser at UDI anvender denne hjemmelen i flere saker om ufrivillige ekteskap (se kapittel 2). Samtidig finner vi overraskende lite omtale av den i det materiale som oversendes politiet og

⁶⁸ Dersom bestemmelsen anvendes ved avslag på fornyelse og sivil sak om annullering, kan søker få opphold etter § 53 dersom søker var tvunget.

utenriksstasjonene. For eksempel har nåværende intervjuer ingen spørsmål om hvorvidt referansepersonen samtykker til at ektefellen får opphold. Vi spør derfor om dette alternativet kunne utnyttes bedre. Uansett vil vi anbefale at betydningen og implikasjonene av første alternativ formidles tydeligere til de som foretar intervju og til referansepersoner, blant annet i rundskrivet, men også i informasjon til offentligheten. Vi tenker da særlig på de som ikke vil kjenne seg igjen i begrep som tvangsekteskap eller ufrivillig ekteskap, men som ønsker å komme seg ut av ekteskapet. Blant annet ser vi dette avslagsgrunnlaget som en mulighet for de som ønsker å bidra til avslag, men som særlig frykter at foreldrene skal bli anmeldt. Der det primært er samlivet som er uønsket, vil det ikke på samme måte som ved andre alternativ, være grunnlag for anmeldelse, slik UDI har vurdert det i de fleste slike saker.

Annet alternativ

Ifølge avslagshjemmelens *annet* alternativ kan en søknad avslås dersom det er sannsynlighetsovervekt for at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Vi mener det er vesentlig å få fram at det ikke dreier seg om tvangsekteskap i straffelovens forstand, selv om slik tvang selvsagt kan forekomme i den enkelte sak. På denne bakgrunn har vi valgt å bruke begrepet ufrivillig ekteskap i tillegg til tvangsekteskap.

Å legge vekten på frivillighet, har to viktige implikasjoner for avdekking og vurdering etter annet alternativ. For de som har giftet seg mot sin vilje, er det viktig å vite at de ikke trenger å «kvalifisere» til tvangsekteskap for å bidra til at oppholdstillatelse avslås. For de som har inngått et frivillig arrangert ekteskap, er det viktig at de får anledning til å underbygge dette, og at UDI er tilbakeholden med å overprøve det. Begge hensyn tilsier at det legges betydelig vekt på referansepersonens subjektive opplevelse av frivillighet.

Samtidig fant vi i forarbeidene en tendens til å problematisere referansepersonens «mulighet og evne» til å hevde sin vilje.⁶⁹ I tillegg til et tungt premiss om at vedkommende ofte ikke *tør* si fra, har det vært en viss forestilling om at den svært unge og sårbare personen heller ikke *forstår* hva hun har vært med på. En konsekvens kan være at andre påtar seg å vurdere frivilligheten over hodet på den det gjelder, basert på egen forforståelse. I høringen om utlendingslovutvalgets

⁶⁹ Utlendingslovutvalgets innstilling, NOU 2004:20 s. 241, referert i kapittel 3.

innstilling, var det nettopp slike innvendinger som ble framført fra flere rettslige instanser. De fryktet at kompleksiteten i vurderingstemaet, koblet med stort rom for skjønn, ville gi for stort gjennomslag for subjektive oppfatninger om tvang og frivillighet i arrangerte ekteskap.

Slik vi ser det, dreier dette seg om *to ulike utfordringer*. For det første, at skjønnnet kan bli for individuelt og medføre forskjellsbehandling. Vi vurderer at UDI har kommet langt i å utvikle en felles institusjonell kompetanse og praksis rundt skjønn, selv om det fortsatt er en utfordring at en del av sakene havner hos noen få, særlig motiverte saksbehandlere. Den andre utfordringen gjelder at en «ekstern» vurdering anses som mer objektiv og gyldig enn personens egen oppfatning. Vi har omtalt dette som en motsetning mellom et subjektivistisk og et objektivistisk syn. Slik vi ser det, vil man med sistnevnte tilnærming være tilbøyelig til å satse mer på «rene indikatorvurderinger», uavhengig av og/eller i motstrid med referansepersonens egen oppfatning. Det er i denne spenningen mellom et subjektivistisk og objektivistisk syn på vurderingstemaet, at vi mener dagens utfordring ligger.

Gjennom intervjuene både i UDI og politiet finner vi ikke bare ulike holdninger når det gjelder hvorvidt arrangerte ekteskap kan være frivillige. De ansatte er også uenige om hvorvidt det er riktig av UDI å overprøve personens egen opplevelse av frivillighet og/eller ønske om åpenhet. Hvilket syn som skal være toneangivende for det skjønnnet som nå institusjonaliseres, er ikke avgjort, slik vi oppfatter det.

Vi mener det er klokt å holde fast i den grunnholdning, at ufrivillig ekteskap defineres med utgangspunkt i den enkeltes vilje. Det betyr ikke at utlendingsmyndighetene skal begrense avslag til de tilfeller der referansen uttrykkelig sier at hun/han har blitt tvunget, og er villig til at dette framgår av vedtaket. Vi ser det imidlertid som problematisk dersom et ekteskap blir definert som påtvunget, selv om personen ikke på noen måte gir uttrykk for at ekteskapet er ufrivillig, og dersom vurderingen utelukkende er basert på indikatorer som kan henføres til et tradisjonelt arrangert ekteskap. Slik vi oppfatter det, er ikke slike vurderinger vanlig i dag. Vi har imidlertid kommet over flere eksempler på det vi ser som «ren indikatortenkning», som gir grunn til å advare mot at en slik logikk skal få økende gjennomslag.

Problematisk indikatortenkning

For å forklare hva vi mener, vil vi bruke noen få eksempler. Vi er klar over at det ikke gjøres vedtak basert på én enkelt indikator, men på en samlet vurdering. Her er det imidlertid selve logikken vi er opptatt av, altså at man åpner for å basere avslaget på en «ytre» vurdering, uten kunnskap om eller i strid med personens egen opplevelse.

En av indikatorene er at referansen ikke kunne valgt en annen. Vi mener dette spørsmålet bør håndteres med varsomhet. Hovedtemaet må være om det aktuelle ekteskapet var frivillig eller ikke. Ifølge forarbeidene er ikke bestemmelsen ment å ramme tradisjonelle arrangerte ekteskap per se. Dersom ekteskapet som ble planlagt eller foreslått av andre, var *villet* av partene, er det ikke avgjørende hvorvidt personen hypotetisk sett kunne ha valgt en annen. Et konformt valg kan også være frivillig, og slik vi forstår lovgivers intensjon, er det ikke utlendingsforvaltningens oppgave å overprøve myndige menneskers konforme livsvalg ved å snu bevisbyrden. Med omvendt bevisbyrde mener vi at en person som selv sier hun ønsket å gifte seg, må bevise at dette valget er fritt, ved å sannsynliggjøre at hun ville fått lov til å gifte seg med en annen eller forbli ugift dersom hun ønsket det.

Et annet sett av spørsmål knytter seg til hvordan kulturelle tradisjoner for ekteskap gjøres relevant. I proforma-vurderinger, er det vanlig å se etter kulturelle avvik, eller avvik fra «den foretrukne normen». Det regnes for eksempel som suspekt, dersom en ung mann gifter seg med en adskillig eldre kvinne. Når det gjelder tvangsekteskap, tolkes avvik fra tradisjonelle og kulturelle normer i ulike retninger. Vi finner også ulike syn på hvorvidt og hvordan kulturelle hensyn *bør* spille inn. En problematikk er at søker og/eller referansepersonen mistenkes for å presentere en fiktiv kjærlighetshistorie, i tråd med norske majoritetsnormer, og underkommunisere at det er et arrangert ekteskap. Framstillingen virker dermed urealistisk. I dette perspektivet vil en historie som er mer i tråd med tradisjonen, der foreldrene har vært aktive i å finne partner for eksempel, framstå som mer troverdig. Andre vil, som vi så i kapittel 8, hevde at det er usannsynlig at en person som er oppvokst i Norge frivillig går med på et arrangert ekteskap. Fra denne synsvinkelen vil et tradisjonelt arrangert ekteskap framstå som suspekt. En historie om et tradisjonelt arrangert ekteskap vil dessuten inneholde mange av de

indikatorerne som taler for at ekteskapet er inngått ufrivillig.⁷⁰ Kort sagt, kan det se ut som «kulturelt samsvar» kan tolkes i vidt forskjellige retninger, noe som ytterligere understreker behovet for varsomhet.

Ambivalens

I flere saker har det hendt at referansepersonen trekker tilbake utsagn om ufrivillighet/tvang eller ombestemmer seg underveis i søknadsprosessen. Dette knyttes gjerne til begrepet ambivalens. Vi vil framheve at ambivalens kan være relevant på flere måter, med ulike implikasjoner.

For det første kan referansepersonen være ambivalent til selve ekteskapsinngåelsen. Noen vil oppleve at de var skeptiske, men valgte å gi partneren en sjanse, noen ganger helt reelt, andre ganger for syns skyld - for å kunne si til familien at de har prøvd. I flere tilfeller er det først etter vigselen, at referansepersonen virkelig føler, eller tillater seg å erkjenne, motvilje mot ekteskapet. Det har vært vanlig å anta at det særlig er unge *menn* som velger denne prøve-og-se-utveien, ved å si ja til et ekteskap de er skeptisk til, fordi de ser for seg muligheten for skilsmisse dersom det ikke går. Man har tenkt at slike strategier ikke var så nærliggende for kvinner fordi skilsmisse tradisjonelt har vært svært stigmatiserende for dem. De siste årene er imidlertid skilsmisse blitt vanligere også blant kvinner i for eksempel den norsk-pakistanske minoriteten. Både i dette og andre forskningsprosjekt kjenner vi til flere eksempler på tidlige skilsmisser i transnasjonale par der det er kvinnen som har tatt initiativet. Et viktig aspekt ved slike saker, har vært at kvinnens familie etter noe tid har sett at ekteskapet ikke var en vellykket match, at ekteskapet har blitt destruktivt eller at den utenlandske ektefellen ikke har levd opp til forventningene. Kvinnen har dermed fått foreldrenes aksept til å oppløse ekteskapet. Også for foreldrene kan det være viktig å kunne vise til at sønnen eller datteren har gitt ekteskapet en sjanse.

Den andre formen for ambivalens, gjelder referansepersonens innstilling til myndighetene, og valget om å være åpen om eller skjule ufrivillighet og tvang. Vi vet at mange ønsker å ha en fortsatt relasjon

⁷⁰ Det meste av rundskriv 2013-010, inkludert momentlisten, er offentlig tilgjengelig på UDIs nettsider. Det er ikke usannsynlig at noen baserer seg på den når de forbereder seg til intervjuet.

til familien, og for flere handler det om å forsøke å manøvrere på en måte som sikrer nettopp det.

Vi vil understreke at ambivalens rundt ekteskapsinngåelsen er noe annet enn ambivalens rundt det å si fra til myndighetene om et tvangsekteskap. Ved å gjøre benektelse og ambivalens til et *typisk trekk ved* tvangsekteskap kan man risikere at det blir ansett som et *tegn på* tvangsekteskap. Det er problematisk dersom det å virke ambivalent eller å ombestemme seg, i seg selv nærmest blir indikatorer på tvang.

Intervjuordningene

Når det gjelder bestemmelsene om intervju, vil vi først understreke at regelen om obligatorisk retur til Norge etter ekteskapsinngåelse i seg selv er et viktig tiltak, som ikke skal undervurderes. Den tydeliggjør og styrker referansepersonens tilknytning til Norge og gir tilgang til hjelpeapparatet. Forhåndsintervjuet er i liten grad benyttet. Vi finner at intervjuene ved utenriksstasjonene bidrar til viktig informasjon i noen saker, også fordi det kan framkomme motstridende opplysninger fra søker og referanseperson. I noen tilfeller vil intervjuet også få fram at ekteskapet er inngått mot søkers vilje. Intervjuet reiser noen av de samme utfordringene angående informasjon og gjennomføring som ved politiintervjuet med referanseperson. Vi skal derfor fokusere på referanseintervjuet.

I tråd med det vi har sagt over om fokus på frivillighet, mener vi det bør gjøres noen grunnleggende valg for innretningen på referanseintervjuet. Dersom hensikten primært er å avdekke om personen har giftet seg med eller mot sin vilje, er det avgjørende å etablere en relasjon og situasjon som legger til rette for at vedkommende forteller mest mulig åpent. Det er dette som ligger bak rundskrivets formulering om å «etablere trygge rammer for at referansepersonen gir opplysninger om tvang eller press». Samtidig legger UDIs rutiner opp til at disse opplysningene kan brukes til å fatte negativt vedtak i strid med referansepersonens ønsker. Vi kan ikke se annet enn at dette direkte undergraver grunnlaget for de trygge rammer som referansepersonen trenger for å snakke mest mulig åpent.

Det har vært mye fokus på at referansepersoner som har blitt tvangsgiftet som oftest ikke vil fortelle om dette, fordi de er redde for konsekvensene. Dette er en erfaringsbasert og sånn sett velbegrunnet kunnskap. Vi vil likevel spørre om den er blitt for selvsagt, og vi vil understreke at UDI og politiet ikke må forskuttere motvilje eller frykt

for å fortelle. I noen tilfeller vil det være rom for å motivere den utsatte til å fortelle eksplisitt om ufrivillighet, eller å si at de ikke samtykker til ektefellens søknad. Kanskje er mulighetsrommet størst i tilfeller der det ikke har vært fysisk tvang og vold i saken, ei heller i familiehistorien for øvrig, og der referansepersonen med stor grad av sikkerhet kan være trygg på at UDI ikke vil anmelde. Vi tror det er et utnyttet potensiale for å forklare personen at det ikke trenger å være tvang for at UDI skal avslå, og at det er mulig å få hjelp til å håndtere konflikten med foreldrene.

Vi er enige med UDI i at det ikke generelt er en heldig løsning å avslå på annet grunnlag, selv om det kan være en mulighet i noen saker. Vi støtter UDIs ambisjon om å avslå på reelt grunnlag, men vi mener det er helt vesentlig å ha den utsatte med seg. Dersom UDI velger å bruke opplysninger fra referansepersonen på en måte som går stikk i strid med dennes ønsker, og over hodet på vedkommende, vil det raskt medføre at referansepersoner ikke betror seg til myndighetene. Det vil bety UDI gjennom sine vedtak undergraver grunnlaget for den tryggheten som politiet er bedt om å etablere, for å få tilgang til opplysninger. Svært forenklet, er det et valg mellom å få mest mulig oppriktige opplysninger og å avslå for enhver pris.

Betyr dette at politiet ikke skal videreformidle opplysninger til UDI, eller at UDI ikke skal bruke opplysningene? I noen tilfeller, kan det bety det siste. Men i flere situasjoner vil det være mulig å få fram tilstrekkelig med opplysninger, til at UDI kan avslå etter § 51 annet ledd, uten at referansepersonen sier klart at det var ufrivillig eller tvang.

Vi mener det er fruktbart å se intervjuet som en prosess med flere lag. I det ene laget, vil det være mulig for referansen å betro seg underhånden til politiintervjuer og få råd og veiledning om de handlingsalternativ vedkommende har. Dersom intervjuer kjenner til at referansepersonen har giftet seg mot sin vilje, vil det være lettere å stille spørsmål og dokumentere svarene på en måte som indirekte får fram dette. Vi vil understreke at dette slett ikke er nye tanker. Tvert imot finner vi at denne måten å jobbe på, har vært framtrødende ved særlig Oslo politidistrikt. Her har det vært satset mye på råd og veiledning, slik vi beskrev det i kapittel 6. Vi oppfatter imidlertid at det er avgjørende at UDIs vedtakspraksis støtter opp om og ikke undergraver denne framgangsmåten. Dersom man ønsker at den utsatte skal være medspiller i intervjufasen, vil det være kontraproduktivt å innta en motspillerposisjon i vurderings- og vedtaksfasen.

Kort sagt mener vi det er viktig å legge mer vekt på *mulighetene* som finnes, både overfor referansepersonen selv og overfor politiet. Rundskrivet vektlegger botilbud, voldsalarm og andre «voldsomme» tiltak. Dette er viktig informasjon, men sender likevel bestemte signaler til referansepersonen. Det vil være like viktig å informere om politiets mulighet til å snakke med foreldrene, og erfaringer med at noen saker har løst seg uten stor konflikt.

Utlendingsforvaltningen bør bestrebe seg på å avdekke mer tvang ved å samarbeide med, motivere og ansvarliggjøre den utsatte, for eksempel gjennom verktøy som motivasjonssamtale. I dette arbeidet er det viktig å ta høyde for sårbarheten, men ikke i den grad at man mister av syne at vedkommende er et myndig subjekt. Vi tenker ikke at den utsatte skal diktere myndighetenes arbeid. For eksempel må politiet være tydelig på sine og UDIs mistanker, og at dette kan tilsi at de vil følge opp med nye intervju, eventuelt også ved fornying av tillatelsen. Intervjuet skal ikke etablere en falsk trygghet ved å underkommunisere konsekvensene av å fortelle om ufrivillighet. Likeledes er det viktig å bevisstgjøre den utsatte på hva som kan skje dersom hun/han ikke bidrar til å forhindre innvilgelse, slik man allerede gjør i dag.

Slik vi ser det, er det helt avgjørende at UDIs håndtering ikke skremmer utsatte fra å fortelle myndighetene om ufrivillighet og tvang. Som vi så i forarbeidene til avslagshjemmelen, så man for seg at *flere* ville søke hjelp, og man understreket hensynet til den enkelte. At bestemmelsen er en kan-paragraf, understreker ytterligere nødvendigheten av å veie ulike hensyn i den enkelte sak.

Avslag som tiltak mot tvang

UDIs nåværende retningslinjer begrunnes i stor grad ut fra hensyn til den utsatte. Sentralt står betraktningen om at

å benytte tvangsekteskap som avslagsgrunn vil forhindre at personer befinner seg i en årelang tvangssituasjon.

Dette stemmer nok i noen tilfeller, og vi vil ikke bagatellisere betydningen av at ektefellen ikke får komme til Norge. Det vil forhindre voldtekt og et uønsket samliv. Men verken ved «annet» eller reelt grunnlag vil et avslag nødvendigvis få slutt på presset fra de som har utøvd tvangen.

Det er ikke gitt at familien vil slutte å undertrykke, true og presse en ung kvinne fordi UDI har avslått ektefellens oppholdstillatelse. Ei heller er det sikkert, at dette medfører oppløsning av ekteskapet. Alternativt vil partene leve som gift i hvert sitt land, og besøke hverandre, eller kvinnen må flytte til utlandet. Det er heller ikke gitt at hun vil bli sterkere til å motstå presset fordi hun slipper å leve sammen med ektefellen. Som enslig/skilt eller fortsatt gift vil hun oftest fortsette å bo sammen med familien, og familiens kontroll kan vedvare og forsterkes. Det er altså fortsatt muligheter for at det psykiske presset bryter ned vilje til handling. Kanskje var noe av det som holdt henne tilbake fra sterkt å motsette seg ekteskapet, at hun så det som en mulighet til å unnsnippe familiens undertrykkende regime. Poenget her er at *tvangsekteskapet* og *tvangssituasjonen* ikke er det samme.

Vi er enige i at praksisen med «annet grunnlag» var problematisk idet den kunne bidra til at prosessen, ekteskapet og tvangssituasjonen bare ble dratt ut i tid. Men også fordi den fratrar den utsatte ansvaret for å (være med på å) finne løsninger. Det er riktig at en del av de unge som utsettes for tvangsekteskap er vant til at andre tar beslutninger for dem og at de derfor kan trenge tid på å finne ut hva de vil og bygge opp en egen beslutningskraft. Dersom man som hjelper går inn og overstyrer, vil det kunne resultere i at personen – nok en gang – føler seg presset, og vedkommende kan ende med å skifte mening. Dette kan tolkes som ambivalens, eller som resultat av press fra familien, men kan også handle om at hun ikke har fått tid og rom til å gå gjennom den prosessen som kreves for at hun skal kunne stå støtt i en beslutning som er hennes – ikke familiens og ikke hjelperens.

En annen grunn til å være tilbakeholden med å presse løsninger på den utsatte, er at man risikerer å gjøre situasjonen verre. «De unge risikerer å bli stående alene etter et eventuelt brudd» heter det i forarbeidene til utlendingsloven.⁷¹ Dette er ment å si noe om hvor sterkt presset og tvangen kan være. Samtidig sier det noe om potensielle konsekvenser ved et avslag, og ikke minst en anmeldelse.

⁷¹ Ot.prp Ot.prp. nr. 75 2006–2007 Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven): 9.6.3 Tiltak mot tvangsekteskap, 9.6.3.1 Ekteskap inngått under ulike grader av press og tvang. Årsaker til tvangsekteskap.

UDI som ett ledd i tiltakskjeden

Vi vurderer at UDI med rette søker å bidra mer aktivt til å bekjempe tvangsekteskap. Samtidig ser vi noen tydelige begrensninger i direktoratets muligheter, gitt det mandatet de har. Vi anbefaler derfor å se utlendingsforvaltningen som ett ledd i en tiltakskjede, der kanskje andre instanser er vel så egnet til å hjelpe den utsatte med bærekraftige løsninger på sikt, og der det ene leddets handlinger påvirker de andre leddenes muligheter for å hjelpe. I dag er direktoratet opptatt av at andre aktører må inn og overta når UDI har gjort sitt. Det er vi helt enige i. Ikke minst politiets familievoldskoordinatorer og -analytikere må på banen. Vi vil imidlertid også påpeke at måten UDI håndterer disse sakene på, kan ha konsekvenser for de andre aktørenes potensiale for å hjelpe. Da tenker vi særlig på sikkerhetssituasjonen, ved at et avslag kan ha direkte konsekvenser i form av konflikteskalering og fare for represalier, men også på den utsattes mottakelighet for bistand fra andre aktører. Vi ser en fare for at utsatte som føler seg sviktet av UDI, vil ha mindre tillit til myndighetene i framtiden, og i verste fall også til de frivillige organisasjoner som myndighetene regner som helt nødvendige samarbeidspartnere. På den andre side, må hjelpeapparatet og andre instanser få mer kunnskap og bevissthet om UDIs rolle, muligheter og begrensninger, slik at de kan gi gode råd og veiledning til utsatte.

Fornyelsessaker

Når det gjelder proforma, er det etablert et prinsipp om «etterfølgende kontroll av innvilgede tvilssaker» (punkt 8 i PN 2011). UDI ber allerede i noen saker om at politiet tar intervju ved fornyelse dersom det forelå mistanke om ufrivillighet/tvang ved førstegangstillatelse. Vi tror dette er en god strategi, i lys av det vi har sagt om prosess og endring over tid. På denne måten kan vedkommende få ny mulighet til å si ifra om tvang eller uønsket ekteskap, og til ikke å samtykke til at ektefellen får fornyet tillatelsen. I noen tilfeller vil motviljen mot ekteskapet ha vokst over tid. Et intervju kan også være anledning til å få informasjon om muligheter for beskyttelse, annullering, skilsmisse etc. som ikke ble ansett som relevant ved førstegangstillatelse. Ved samme anledning bør det informeres om muligheten for at ektefellen kan få opphold på selvstendig grunnlag der tillatelsen trekkes tilbake som følge av tvangsekteskap. For enkelte referansepersoner kan denne muligheten gjøre det lettere å oppløse ekteskapet, ved at de slipper å ha

dårlig samvittighet for eller få skylda for at ektefellen må reise tilbake. UDI opplyser om dette dersom personen kontakter dem, men antakelig er det nødvendig å understreke overfor politiet at slik informasjon bør gis ved et eventuelt «fornyelses-intervju».

11 Anbefalinger

Våre anbefalinger er særlig rettet mot utvikling av fenomenforståelse, av regelverket, inkludert presiseringer i UDIs rundskriv, forbedringer av politiintervjuet og å styrke det forebyggende arbeidet opp mot utlendingsforvaltningens innsats.

Videreutvikle fenomen- og begrepsforståelse

Fenomenforståelse

- 1) Lovforarbeider og rundskriv som gjelder tiltakene mot ufrivillige ekteskap/tvangsekteskap i utlendingsregelverket legger til grunn en ung sårbar referanseperson. Med økt ekteskapsalder generelt i den aktuelle innvandrerbefolkningen og en økende andel søknader som gjelder referansepersoner over 25 år, kan livssituasjonen til referansepersoner vise til en større variasjon. Vi ser behov for at utlendingsforvaltningen videreutvikler fenomenforståelsen for å sikre at tiltak treffer referansepersoner med ulike former for sårbarhet og handlingspotensiale. Det bør også framgå tydeligere, i rundskriv og informasjonsmateriell, at utlendingslovens avslagshjemmel gjelder ufrivillige ekteskap, og ikke tvangsekteskap i straffelovens forstand.
- 2) For å øke en kollektiv bevissthet blant saksbehandlerne i UDI, foreslås det å gjennomføre prosjekter på ulike regioner for å øke samlet kunnskap om relevante familietradisjoner, endringer og migrasjonstrender.

Videreutvikle regelverket

Styrke avslagshjemmelen i utlendingsloven.

- 3) Det foreslås å skille ut dagens § 51 annet ledd første alternativ ”samtykker ikke” som eget ledd i paragrafen. Dette vil tydeliggjøre hjemmelen som et selvstendig alternativ og synliggjøre den. En ytterligere begrunnelse er at vilkåret ikke er avgrenset til saker som gjelder tvangsekteskap.

Partsrettigheter

- 4) Vi anbefaler en ny vurdering av behovet for og implikasjoner av å gi referansepersonen partsrettigheter, enten generelt eller i særlige tilfeller der avslag gis etter § 51 på grunn av ufrivillig ekteskap og der det er referansepersonen som er den utsatte. Om ikke annet, bør referansepersonen få selvstendig innsynsrett. Partsrettigheter for referansepersonen i saker om tvangsekteskap ble berørt i en tidligere vurdering fra Lovavdelingen i Justisdepartementet. Denne tar imidlertid utgangspunkt i tilfeller der søker er utsatt for tvang.

Videreutvikle UDIs RS 2013-010

RS 2013-010 *Retningslinjer for håndtering av opplysninger om tvangsekteskap i familieinnvandringsaker* – angir UDIs fenomenforståelse og tolkning av regelverket. For å styrke retningslinjene foreslår vi endringer på følgende områder:

- 5) Det anbefales at rundskrivet inkluderer bruk av § 51 annet ledd første alternativ som et eget alternativ og klargjør innhold i og konsekvenser av dette alternativet for referansepersonen og for politiets referanseintervju.
- 6) Avslagshjemmelen, § 51 annet ledd andre alternativ brukes når det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Det anbefales at rundskrivet bruker gjennomgående «ufrivillig ekteskap» og ikke «tvangsekteskap» når det vises til denne hjemmelen, alternativt som sidestilte alternativ.
- 7) Vi anbefaler at rundskrivet legger mer vekt på betydningen av å få opplysninger om referansepersonens egen opplevelse, og av å myndiggjøre personer som har giftet seg ufrivillig. Det bør framgå

at råd og veiledning er en viktig del av intervjuprosessen (se pkt. 17). Vi anbefaler at UDIs vedtakspraksis legges opp på en måte som ikke undergraver politiets arbeid med å skape trygge rammer for åpenhet. Hovedhensynet må være at flere skal fortelle myndighetene om ufrivillige ekteskap og tvangsekteskap.

- 8) Det bør framgå hvordan *barnets beste* vurderinger skal inngå i skjønnsutøvelsen
- 9) Forpliktelsene etter opplysningsretten og avvergeplikten i henholdsvis forvaltnings- og straffeloven bør presenteres mer presist, i henhold til konkretisering som anbefalt i pkt. 13 under.

Tiltak for å styrke utredning

- 10) Det foreligger i dag flere rutiner for veiledning og kvalitetssikring i utredning av saker der det er mistanke om ufrivillig ekteskap. Det anbefales å videreføre den institusjonelle oppbyggingen av kollektiv kompetanse og fortsatt ha kontinuerlig oppmerksomhet internt på å identifisere saker der ekteskap er inngått mot en av partenes vilje.
- 11) Det anbefales at OFAM styrker sin kompetanse, både på enhets- og områdenivå, bl.a. gjennom felles gjennomgang av case på praksisavklaringsmøter, møter med eksterne eksperter med særlig landkompetanse, og aktiv bruk av spørsmål til Landinfo angående (endringer i) ekteskapspraksis.
- 12) Vi anbefaler en helhetlig gjennomgang av forholdet mellom utlendingslovens og straffelovens område, inkludert muligheter og begrensninger for å bruke ulike politiregistre for å belyse utlendingssaken, og omvendt.
- 13) UDI bør i samarbeid med politiet utvikle en konkret og nyansert analyse av hvordan avvergeplikten og opplysningsretten bør ivaretas i ulike typer saker. Særlig bør det vurderes hvorvidt anmeldelse til politiet er den beste måte å ivareta avvergeplikten på i alle saker, og om man i større grad kan overlate til politiet å vurdere anmeldelse. Dersom UDI ønsker å anmelde gjennomførte handlinger etter opplysningsretten i forvaltningsloven, bør man

være varsom med å sette allmennpreventive hensyn foran hensynet til den enkelte.

Styrke referanseintervjuet hos politiet

- 14) Det bør utarbeides informasjon til referansepersonen ved oppstart av intervjuet som klargjør innhold i og konsekvenser av § 51 annet ledd første alternativ.
- 15) Intervjumalen bør i større grad inkludere spørsmål beregnet på første alternativ.
- 16) I dag er fokus i intervjuguiden i stor grad på selve ekteskapsinngåelsen, inkludert tidligere avtaler om denne i form av forlovelser ol. For å få bredere innsikt i betingelsene for frivillig samtykke, bør det også åpnes for å spørre om andre forhold og beslutninger i familien som kan belyse alvorlige begrensninger i personens frihet.
- 17) Det bør legges større vekt på *råd og veiledning* som del av intervjuprosessen, med vekt på de handlingsalternativ som referansepersonen har når det gjelder å bidra til avslag. Det kan i noen tilfeller være gunstig å legge opp til en motivasjonssamtale i forkant av det formelle intervjuet, etter modell fra Oslo politidistrikt. Ett hensyn er at referansepersonen skal kunne gjøre et informert valg om hvilke opplysninger hun/han ønsker å gi. Et annet er at kvaliteten på intervjuet blir bedre. Dersom intervjuer kjenner til at referansepersonen har giftet seg mot sin vilje, vil det være lettere å stille spørsmål og dokumentere svarene på en måte som indirekte får fram dette (se også pkt. 7 over).
- 18) UDI bør så langt mulig avslå på reelt grunnlag, der det foreligger ufrivillighet, men det er helt vesentlig å ha den utsatte med seg. UDI bør unngå at vedtakspraksis undergraver grunnlaget for den tryggheten som politiet er bedt om å etablere, for å få tilgang til opplysninger.

Organisering og kompetanse

- 19) Det må tas steg for å sikre en raskere gjennomføring av politiintervju. Politietaten bør ta et større og mer aktivt ansvar for å medvirke til gode rutiner.

- 20) Det må sikres at de som utfører intervjuene har tilstrekkelig relevant kompetanse, inkludert metodikk for avhørs- og motivasjonssamtale. Kompetanseutviklingen bør kobles tettere til politiets arbeid med vold i nære relasjoner, herunder tvangsekteskap og æresrelatert vold. For eksempel bør utlendingsavsnittene innlemmes i de regionale nettverkene på tvangsekteskapsfeltet.

Hjelpeapparatet

- 21) Hjelpeapparatet har ikke tilstrekkelig innsikt i regelverket og utlendingsforvaltningens håndtering av saksfeltet. Hjelperne må få tilpasset opplæring i regelverkets muligheter og begrensninger slik at de kan gi konkret veiledning til personer i ulike situasjoner.

- 22) Vi anbefaler UDI å trekke inn ressurspersoner fra hjelpeapparatet (både offentlige ansatte og organisasjoner) når de utformer rutiner, for å klargjøre hva de kan forvente av de ulike aktørene.

Informasjon

- 23) Det anbefales at det utarbeides tydeligere informasjon til offentligheten om § 51 annet ledd første alternativ.

- 24) Tilrettelagt informasjon om regelverket og UDIs arbeid bør inngå i den offentlige informasjonsportalen om vold i nære relasjoner/tvangsekteskap som er under utvikling.

Forskning

- 25) Forskning som gir økt kunnskap om trender i transnasjonale ektebapspraksiser i de aktuelle landene, inklusiv praktisering av (tvangs)ekteskap der norsk borger blir værende i utlandet etter giftemål.
- 26) Studier av hvordan det går med dem som får avslag etter § 51, eventuelt også på underholdskravet der det har vært mistanke om tvang/ufrivillig ekteskap.

Litteratur

- Adler-Nissen, R., (2008). Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs. *Journal of European Public Policy*, 16(1), pp.62–80.
- Arbeidsdepartementet. (2003, April 7). Høringsbrev: Forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 25 annet, tredje og fjerde ledd og 19 femte ledd. Arbeidsdepartementet.
- Arbeids- og Integreringsdepartementet (2008) *Høring om regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap*
- Barne- og familiedepartementet 2002. «Fornytt innsats mot tvangsekteskap» http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bfd/bro/2003/0015/ddd/pdfv/187205-q-1037_finale.pdf
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): Konvensjoner og lover om tvangsekteskap
- Block, L. & Bonjour, S. (2013). Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanisation of Family Migration Policies in France, Germany and the Netherlands. *European Journal of Migration and Law*, 15(2), pp.203–224.
- Bratsberg, B., & Raaum, O. (2010). *Effekter av krav om forsørgelsesevne ved familieinnvandring* (No. 4/2010). Oslo: Ragnar Frisch Centre for Economic Research.
- Bredal, A. (2006). Utlendingsloven mot tvangsekteskap: om kunnskapsgrunnlaget for menneskerettslige avveininger. *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, 24(3).
- Bredal, A., (2011). Border control to prevent forced marriages: Choosing between protecting women and protecting the nation. In A. K. Gill & A. Sundari, eds. *Forced Marriage: Introducing a Social Justice and Human Rights Perspective*. Zed Books.
- Bredal, A. og T. Wærstad (2014) *Gift, men ugift*. ISF rapport 06 2014. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Bråten, B og O. Elgvin (2014) *Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet* Fafo-rapport 2014:16
- Charsley, K 2012 *Transnational marriage. New perspective from Europe and beyond* London: Routledge
- Cholewinski, R., 2002. Family Reunification and Conditions Placed on Family Members: Dismantling a Fundamental Human Right. *European Journal of Migration and Law*, 4, pp.271–290.
- Dustin, M., 2006. *Gender equality, cultural diversity: European comparisons and lessons*, London: London School of Economics and Political Science.
- Einarsen, T., 2005. Familieinnvandring, tvangsekteskap og politikk. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 2, pp.107–121.
- Hardy, J. (2012). The Objective of Directive 2003/86 Is to Promote the Family Reunification of Third Country Nationals. *European Journal of Migration and Law*, 14(4), pp.439–452.
- IMDi (2013) *På tvers av landegrenser. Arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse ved fire norske utenriksstasjoner*. Oslo: IMDi
- Justisdepartementet, Lovavdelingen (2003) Snr. 20123307 Februar 2013, NOU 2004:20. (2004). *Ny Utlendingslov*. Arbeidsdepartementet.
- NOU 2011:7. (2011). *Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid* (Green Paper No. 2011:7). Oslo.
- Regjeringen. (2002, April 4). Regjeringens tiltaksplan for fornytt innsats mot tvangsekteskap.

- Stang, E. G., H. A. Aamodt, S. Sverdrup, L.B. Kristoffersen & A. Winsvold (2013) Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis. Rapport 3-2013. Oslo: NOVA
- Staver, A., (2014). *From Right to Earned Privilege? The Development of Stricter Family Reunification Rules in Denmark, Norway and the United Kingdom*. PhD thesis. University of Toronto.

Internasjonale konvensjoner:

Council of Europe (2011) Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence

Lover og forskrifter

Lov om ekteskap LOV-1991-07-04-47 trådte i kraft 1.1 1993.
Straffeloven av 1902
Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven) 2008
Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) 1967
Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingforskriften) 2009

Forarbeider

Ot.prp.nr.51 (2002-2003)
Ot.prp.nr. 44 (1993-1994) Endringer i lov 4 juli 1991 nr 47 om ekteskap.
Ot.prp. nr. 103 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapslova) m.m. Tiltråding frå Barne- og familiedepartementet av 20. juni 2003, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Bondevik II)
Innst. O. nr. 17 (2003-2004). Innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapslova) m.m.
Ot.prp.nr. 109 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven (beskyttelse mot tvangsekteskap og mishandling i ekteskap og vern av utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår mv.) Tiltråding fra Kommunal- og regionaldepartementet 19. august 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)
Ot.prp. nr. 75 (2006-007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
Ot.prp. nr. 100 (2005-2006)) ekteskapslovens §18 a

Høringer

Justis- og beredskapsdepartementet: Høring – endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 (personforfølgelse, voldtekt og andre seksuelle overgrep, formidling av prostitusjon, forberedelse til tvangsekteskap, foreldelsesregler mv.) <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing--endringer-i-straffeloven-1902-og/id714312/?regjoss=10>

Justis- og beredskapsdepartementet: Høringsbrev 26/6 2014. https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/HORING--ENDRINGER-I-UTLENDINGSLOVEN-24-ARSGRENSE-FOR-FAMILIEETABLERING/id764604/?regj_oss=10

Justisdepartementet GI 2010-001, instruks om proformækteskap, jf. utlendingslova § 40 fjerde ledd

UDIs høringsuttalelse NOU 2004:20
<https://www.udiregelverk.no/PageFiles/1947/UDIs%20h%C3%B8ringsvar%2004.04.2005.pdf>

Retningslinjer, Rundskriv, praksisnotater

Utlendingsdirektoratet (2010) RS 2010-105
RS 2010-041 Utlevering av vandelsopplysninger fra politiet i saker som gjelder familieinnvandring – utlendingforskriften § 17-8, jf. Utlendingsloven § 85

Utlendingsdirektoratet (2011) PN 2011-003: Retningslinjer for vurdering av saker i forhold til proforma - utlendingsloven § 40 med mer)

Utlendingsdirektoratet (2011) RS 2011-021: Retningslinjer for utenriksstasjonene om håndtering av tvangsekteskapsaker

RS 2012-014 Tilgangsbegrensninger – Skjerming av opplysninger om personer i DUF

RS 2010-149 Taushetsplikt om personlige opplysninger i utlendingsaker – forvaltningsloven §§13 og 13b

RS 2010-009 Retningslinjer for behandling av søknad om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter referansepersonens død eller etter samlivsbrudd - utlendingsloven § 53 første og annet ledd
https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-009/#_Toc243729066

Utlendingsdirektoratet (2013) IM 2013-005: Rollebeskrivelse for UDIs representant i Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Utlendingsdirektoratet (2013) IM 2013-005V1: Mandat for Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Utlendingsdirektoratet (2013) RS 2013-010: Retningslinjer for håndtering av opplysninger om tvangsekteskap i familieinnvandringsaker

RS 2014-015 Opplysningsplikt til barnevernet

RS 2014-010 Partsinnsyn - partens rett til å gjøre seg kjent med opplysninger i egen sak etter forvaltningsloven §§ 17 – 21

RS 2010-021 Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven

RS 2009-020 Retningslinjer om rett til innsyn i dokumenter i Utlendingsdirektoratet etter offentleglova (oppdatert 30.09.2014)

PN 2011-003 Retningslinjer for vurdering av saker i forhold til proforma – utlendingsloven § 40 med mer (deler unntatt)

PN 2010-015 Presisering av utredningsplikten for søknader om familieinnvandring

PN 2011-003

Rundskriv G-4/2005 Dato: 02.05.2005 Rundskriv om fri rettshjelp til personer som er utsatt for tvangsekteskap

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/rundskriv-g-042005/id109512/>

Dommer

Tingrettsdom TNERO-2013-205170

Noregs Høgsterett - HR-2014-469-A - Rt-2014-205

Romsdal tingrett - TROMS-2012-146785. Det er denne saken som gikk videre til Høyesterett HR-2014-469-A - Rt-2014-205 omtalt over.

Institutt for samfunnsforskning

2015:4

Forfatter/ Author	Hilde Lidén, Anja Bredal, Axel West Pedersen, Solveig Igesund og Anne Staver
Tittel/Title	Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket
Sammendrag	<p>Rapporten er utført på oppdrag av Utlendingsdirektoratet (UDI). Hovedformålet har vært å dokumentere og evaluere tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket: forebyggende tiltak, herunder underholdskravet, tiltak som er ment å avdekke tvangsekteskap, som de ulike intervjuordningene og hjemmelen i utlendingsloven som skal sikre at det ikke innvilges tillatelse på grunnlag av et tvangsekteskap. Vi konkluderer med at UDI har de senere år gjort en betydelig innsats for å bygge kompetanse, utvikle rutiner og felles standarder for skjønnsutøvelse. Vi har samtidig pekt på en del områder for videreutvikling av regelverk og praksis: Med økt ekteskapsalder generelt i den aktuelle innvandrerbefolkningen og en økende andel søknader som gjelder referansepersoner over 25 år, kan livssituasjonen til referansepersoner vise til en større variasjon. Vi ser behov for at utlendingsforvaltningen videreutvikler fenomenforståelsen for å sikre at tiltak treffer referansepersoner med ulik grad av sårbarhet og handlingspotensiale. Det bør legges større vekt på råd og veiledning som del av intervjuprosessen, med sikte på at referansepersonen skal kunne gjøre et informert valg om hvilke opplysninger hun/han ønsker å gi. Det foreslås å skille ut dagens § 51 annet ledd første alternativ "samtykker ikke" som eget ledd i paragrafen, og at betydningen og implikasjonene av avslagshjemmelen første alternativ formidles tydeligere til de som foretar intervju og til referansepersoner, blant annet i rundskrivet.</p>
Emneord	Utlendingsregelverket, tvangsekteskap, familiejenforening, transnasjonale ekteskap, Utlendingsdirektoratet (UDI)

<p>Summary</p>	<p>This report has been commissioned by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI). The objective of the research project was to evaluate measures against forced marriage in the regulations relating to immigrants. The relevant measures are the subsistence requirement, interview schemes and the rejection provision in the Norwegian Immigration Act. The last measure may be used to reject applications for family reunification if it is probable that the marriage has been contracted against the will of one of the parties.</p> <p>The report concludes that in recent years the UDI has made significant efforts to build competence and to develop routines and common standards for exercising discretionary judgement. Nonetheless we have pointed out some areas for the further development of regulations and practice: Circulars and preparatory works should adjust to an understanding of the phenomenon to ensure that measures are relevant for those with varying age, degrees of vulnerability and potential to take action. Greater emphasis should be given to advice and guidance as part of the interview process with the aim of enabling the sponsor to make an informed choice as to the details he/she wishes to impart. We suggest that the first alternative of the current paragraph 2 of section 51 “does not consent” is converted into a separate paragraph in this section.</p>
<p>Index terms</p>	<p>Immigration Act, family reunion, forced marriage, the Immigration Authorities. Norway.</p>

TILTAK MOT TVANGSEKTESKAP I UTLENDINGSREGELVERKET

Rapporten er utført på oppdrag av Utlendingsdirektoratet (UDI). Hovedformålet har vært å dokumentere og evaluere tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket: forebyggende tiltak, herunder underholdskravet, tiltak som er ment å avdekke tvangsekteskap, som de ulike intervjuordningene og hjemmelen i utlendingsloven som skal sikre at det ikke innvilges tillatelse på grunnlag av et tvangsekteskap. Vi konkluderer med at UDI har de senere år gjort en betydelig innsats for å bygge kompetanse, utvikle rutiner og felles standarder for skjønnsutøvelse. Vi har samtidig pekt på en del områder for videreutvikling av regelverk og praksis: Med økt ekteskapsalder generelt i den aktuelle innvandrerbefolkningen og en økende andel søknader som gjelder referansepersoner over 25 år, kan livssituasjonen til referansepersoner vise til en større variasjon. Vi ser behov for at utlendingsforvaltningen videreutvikler fenomenforståelsen for å sikre at tiltak treffer referansepersoner med ulik grad av sårbarhet og handlingspotensiale. Det bør legges større vekt på råd og veiledning som del av intervjuprosessen, med sikte på at referansepersonen skal kunne gjøre et informert valg om hvilke opplysninger hun/han ønsker å gi. Det foreslås å skille ut dagens § 51 annet ledd første alternativ "samtykker ikke" som eget ledd i paragrafen, og at betydningen og implikasjonene av avslagshjemmelen første alternativ formidles tydeligere til de som foretar intervju og til referansepersoner, blant annet i rundskrivet.

Institutt for
samfunnsforskning

Institute for
Social Research

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway
T +47 23 08 61 00
samfunnsforskning.no

ISBN (trykk): 978-82-7763-463-0
ISBN (Online): 978-82-7763-462-3
ISSN: 0333-3671