



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/146749-5

Vår referanse:
24/146719 - 4

Sted, dato:
Oslo, 18.10.2024

Spørsmål - Høring - NOU 2024: 13 - Lov og frihet - Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold

Politiets utlendingsenhet (PU) viser oversendelse fra Politidirektoratet av 11. oktober 2024, hvor det bes om innspill til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsoversendelse av NOU 2024:13 Lov og frihet. Frist for innspill er satt til 18. oktober 2024.

Innledning

PU mener at utvalget har levert en solid rapport som danner et godt utgangspunkt for det videre lovgivningsarbeidet. Vi ser positivt på de foreslåtte endringene for å styrke arbeidet mot negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold, herunder med å styrke rettighetene til ofre for slike overgrep/slik utnyttelse.

Brorparten av utredningen (dens del II) handler om straff. Der vurderes det om personer som er utsatt for negativ sosial kontroll mv. har et godt nok rettsvern. Idet PU ikke har ansvaret for straffesaker, kommenterer vi ikke detaljert på de ulike forslagene til lovendringer i utredningens del II. Vi gjør likevel oppmerksom på at PU, i tillegg til å være politiets særorgan på utlendingsfeltet, også har en funksjon som ledd i politiets kriminalitetsforebyggende arbeid. Opplysninger om tvang, æresmotivert kriminalitet og negativ sosial kontroll kan forekomme i våre saker. På et overordnet nivå mener vi at utvalgets forslag i all hovedsak fremstår som godt begrunnet, herunder fremstår de ulike forslagene som praktikable. Vi har bare to innspill til denne delen av utredningen, se kommentarene nedenfor til pkt. 12.4.2.2 og 13.4.3.

PUs kommentarer knytter seg i utgangspunktet til utredningens del III hvor det i kapittel 17 og 18 vurderes om det bør gjøres endringer i utlendingsloven. Utvalget vurderer primært endringer av utlendingsloven §§ 51 og 53, jf. også § 38. Dette er bestemmelser

og søknader/saker som i politiet primært håndteres av politidistriktene, se pkt. 5 i RPOD 2012-5.

Innspill til enkelte deler av utredningen

12.4.2.2 – Bør alle ekteskap med personer under 18 år kunne straffes som barneekteskap?

Utvalget har foreslått å flytte bestemmelsen om barneekteskap fra straffeloven § 262 til en ny straffebestemmelse i § 253 a. Videre foreslår de å heve grensen for hva som objektivt skal regnes som barneekteskap fra 16 til 18 år.

Forslagene rundt dette kan også få utlendingsrettslige konsekvenser. For eksempel er det ikke utenkelig at informasjon om barneekteskap kan avdekkes i forbindelse med en utlendingssak, som søknad om familieinnvandring eller beskyttelse. Forslagene må også ses i sammenheng med vedtatte endringer i ekteskapsloven for anerkjennelse av ekteskap inngått i utlandet med mindreårig, jf. utredningens pkt. 16.2.2. I den anledning viser vi til vårt tidligere høringsinnspill (brev av 16. august 2023 (PODs ref. 23/118017-4), hvor vi bl.a. redegjorde for muligheten til å innhente opplysninger om ekteskap og ekteskapsinngåelse ved asylregistreringer og i arbeidet med overføringsflyktninger. I dag innhentes det ikke systematisk informasjon om ekteskapsinngåelsen ved asylregistreringene. Det vil kreve vesentlig merarbeid for PU å innhente slik informasjon i alle asylsaker.

13.4.3 – Menneskehandelsbestemmelsen bør revideres i sin helhet

Utvalget viser til at det ligger utenfor deres mandat å foreslå en større revidering av menneskehandelsbestemmelsen. De understreker likevel at det er stort behov for at straffeloven §§ 257 og 258 revideres i sin helhet. Utvalget viser særlig til at dagens bestemmelser blant annet ikke dekker ulovlig adopsjon eller seksuelle overgrep og utnyttelse på nett, og at en revidering bør gjennomføres for å harmonere bestemmelsene med forslaget til endringer i EUs menneskehandelsdirektiv.

PU støtter utvalgets vurdering vedrørende behov for å samstemme nasjonal lovgivning med EUs menneskehandelsdirektiv.

17.5.1 – Bør utlendingsloven § 51 utvides til å omfatte ekteskapslignende forbindelser?

Utlendingsloven § 51 annet ledd åpner for at oppholdstillatelse kan nektes om ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje. Utvalget foreslår at bestemmelsen bør utvides til å også omfatte ekteskapslignende forbindelser. En slik utvidelse har som formål å motvirke ufrivillig samliv og omgåelse av norske ekteskapsregler. Definisjonen av ekteskapslignende forbindelser er foreslått tilsvarende som etter straffeloven § 253 første ledd bokstav b, hvor det i lovforarbeidene legges føringer for den konkrete vurdering som skal foretas for å avgjøre om det foreligger en ekteskapslignende forbindelse.

PU er positive til den foreslåtte utvidelsen, som også harmonerer med nedslagsfeltet for straffeloven § 253. Det er fornuftig at begrepet ekteskapslignende forbindelse ikke defineres spesifikt, men at dette som ved den nevnte straffebestemmelsen vil måtte bero på en sammensatt og konkret vurdering.

17.5.2 – Bør utlendingsloven § 51 utvides til å omfatte ekteskapelig fangenskap?

UDI har i innspill gitt uttrykk for at utlendingsloven § 51 ikke bare bør gjelde for ufrivillig ekteskapsinngåelse, men også tilfeller der det er sannsynlighetsovervekt for at en av partene blir holdt i ekteskapet mot sin vilje. Utvalget anbefaler ikke at bestemmelsen utvides til å omfatte ekteskapelig fangenskap. I slike situasjoner mener utvalget at enten så må referansepersonen nekte å signere samtykkeerklæringen eller så må noen av partene bryte samlivet. Utvalget mener at utlendingsmyndighetene ikke bør pålegges å gjøre undersøkelser rundt hvordan samlivet har utviklet seg når partene ikke har foretatt seg noe for å komme seg ut av samlivet. Særlig mener de at det må gjelde for fornyelsestilfellene, men de er åpne for at det kan stille seg annerledes ved førstegangssøknader. Det fremkommer at utvalget har vært i tvil om hvordan fangenskapstilfellene bør håndteres.

Vi slutter oss til utvalgets vurdering om at det bør utvises forsiktighet med å gi utlendingsmyndighetene ansvar for å vurdere om et frivillig ekteskap har blitt til et tvangsekteskap. Dette vil etter vårt syn særlig gjelde i saker hvor det ikke foreligger noen indikasjoner på at det foreligger elementer av tvang. Noe annet vil gjelde om det ved fremsettelsen av søknad mv. fremkommer konkrete opplysninger om at det foreligger et tvangsekteskap. I slike tilfeller må det sikres at informasjon blir delt med politiet og andre aktuelle offentlige myndigheter. Den videre håndteringen av utlendingssaken vil måtte bero på utfallet av en evt. straffesak. Vi ser imidlertid at tvangssituasjonen i seg selv kan medføre at den som holdes fanget ikke risikerer å bryte ut av samlivet, også fordi utlendingen står i et sterkt avhengighetsforhold til referansepersonene grunnet et ønske om videre oppholdstillatelse.

PU vil anbefale at departementet initierer en nærmere kartlegging av fangenskapstilfellene, hvor man bl.a. ser på omfanget, utlendingsmyndighetens og andre instansers oppfølging av disse sakene og om det i den utlendingsrettslige oppfølgingen eller i andre sammenhenger gis tilstrekkelig informasjon om eksisterende hjelpe- og støtteordninger.

17.5.3 – Bør samtykkealternativet i utlendingsloven § 51 annet ledd synliggjøres i eget ledd?

Etter innspill fra bl.a. UDI foreslår utvalget at samtykkealternativet og ufrivillighetsalternativet synliggjøres som to bokstaver i utlendingsloven § 51 annet ledd. Vi støtter dette forslaget. Det er viktig at det kommer klart frem at referansepersonens manglende samtykke er en selvstendig avslagsgrunn.

17.5.4 – Bør sentrale momenter som inngår i utlendingsloven § 51 annet ledd forskriftsfestes?

Utvalget anbefaler at enkelte sentrale momenter som inngår i vurderingen av om et ekteskap er ufrivillig inngått blir regulert i utlendingsforskriften. Det eksisterer en adgang til å gi forskrifter i utlendingsloven § 51 siste ledd som ikke er benyttet. I dag fremkommer de momentene som vurderes bare av UDIs retningslinjer (UDI 2013-010). Vi slutter oss til utvalgets vurdering på dette punktet. Sentrale forhold som skal vektlegges i vurderingen av om et ekteskap er ufrivillig inngått bør inntas i forskriften.

18.5.3 Bør psykisk mishandling synliggjøres i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b?

Utlendingsloven § 53 regulerer fortsatt opphold på selvstendig grunnlag for ektefeller og samboere når referansen dør eller utlendingen eller dennes barn har blitt mishandlet.

Utvalget foreslår at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b endres slik at det kommer tydelig frem at mishandlingsbegrepet også omfatter psykisk mishandling. PU slutter seg til dette. Dette vil gi bedre forutberegnelighet for dem som utsettes for psykisk mishandling og det vil også føre til økt bevissthet hos dem som skal håndtere disse utlendingssakene. Om departementet følger opp dette forslaget, er det viktig at det i lovforarbeidene gis klare føringer for når psykisk mishandling kan danne grunnlag for fortsatt oppholdstillatelse.

18.5.4 og 18.5.5 Synliggjøring av negativ sosial kontroll i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b og § 38?

Utvalgets flertall (7 av 8 medlemmer) finner ikke at negativ sosial kontroll bør inntas i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Dette begrunnes med at begrepet er upresist og at det ikke er egnet til en rettsliggjøring hvor det gis rettigheter og plikter til personer. Utvalget mener videre at begrepet ikke bør tas inn som et selvstendig moment i utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket). Utvalget mener at det bør vises forsiktighet med å innta mange momenter i lovens § 38.

Vi mener at utvalget har begrunnet dette på en god måte. At begrepet ikke foreslås inntatt i disse lovbestemmelsen er ikke ensbetydende med at negativ sosial kontroll ikke skal vektlegges i vurderingen av om tillatelse skal gis i medhold av utlendingsloven §§ 38 og 53. Negativ sosial kontroll skal fortsatt være et moment som vil inngå i vurderingen av om det foreligger mishandling eller sterke menneskelige hensyn.

18.5.10 – Bør innholdet i mishandlingskravet tydeliggjøres i forskrift?

Utvalget anbefaler at det innføres en forskriftshjemmel til utlendingsloven § 53 hvor momentene i mishandlingsvurderingen, som i dag fremgår av UDIs rundskriv UDI 2010-009, forskriftsfestes.

PU støtter forslaget om å forskriftsfeste innholdet i mishandlingskravet. En forskriftsbestemmelse er mer tilgjengelig og vil kunne bidra til å uniformere og presisere hva som skal anses som mishandling etter utlendingsloven. Dersom kravet om at mishandlingen må ha redusert utlendingens livskvalitet skal utgå, slik utvalget anbefaler i pkt. 18.5.6, må det imidlertid utredes nærmere om dette medfører en lavere terskel og hvilke følger dette vil få.

27.4.7 Forholdet til akuttvedtak

I kapittel 27 ser utvalget på tiltak for å forhindre ufrivillig og skadelig utenlandsopphold. Utvalgets flertall foreslår at det innføres en hjemmel for å ilegge forbud mot at barn tas med eller sendes ut av landet når det er fare for skadelig utenlandsopphold (utreiseforbud). Idet terskelen for utreiseforbud ikke alltid vil være den samme som for oppholdstillatelse, legges det opp til en gjensidig informasjonsdeling mellom barneverns- og utlendingsmyndigheter, herunder også politiet. Vi slutter oss til reguleringen av den informasjonsdelingen som foreslås i barnevernsloven § 13-5 tredje ledd.

For barn som er norske borgere vil et vedtak om et utreiseforbud opphøre om barnet får en utreiseplikt etter utlendingsloven. Dette underbygger ytterligere viktigheten av at det skjer en informasjonsdeling mellom barneverns- og utlendingsmyndighetene. Forholdene som ligger til grunn for et utreiseforbud må gjøres kjent for utlendingsmyndighetene slik at vedtaksmyndigheten kan vurdere om informasjon får betydning for returvernet etter utlendingsloven § 73.

Det legges opp til at slike avgjørelser, som andre inngripende barnevernstiltak, skal treffes av barneverns- og helsenemnda, men at politiet ved påtalemyndigheten gis kompetanse i hastesaker. Vi kan ikke se at utvalget har regulert denne hastekompetansen i en lovbestemmelse. Departementet må vurdere dette nærmere om de går videre med den foreslåtte ordningen om utreiseforbud. Vi gjør oppmerksom på at ansatte i PU i forbindelse med gjennomføringen av identitets- og kontrollopgaver kan havne i situasjoner hvor det kan være grunnlag for å ilegge utreiseforbud slik det er foreslått av utvalget, herunder hvor slike situasjoner kan oppstå akutt. Hensett tidsaspektet bør det også vurderes om PU, v/sjef PU, bør gis en slik hastekompetanse.

Med hilsen

Egon Husabø Kvigne
Fung. avdelingsleder

Jon Andreas Johansen
Seksjonsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.