

# Informasjon om omgåelsesekteskap på UDIs nettsider

27.5.2020 (2020/603)

Sivilombudsmannen har i en sak opprettet av eget tiltak undersøkt og funnet flere feil ved den informasjonen UDI gir på sine nettsider om vilkårene for familieinnvandring til ektefelle i Norge. Feilene omfatter bruk av begrepet proformaekteskap på reelle ekteskap, informasjon om hvilke søknader som etter loven skal avslås og opplysninger om hvilke forhold som kan være straffbare.

Ombudsmannen ber UDI om å rette opp i disse feilene så snart som mulig, og ber om tilbakemelding når dette er gjort. Dersom dette ikke har skjedd inn utløpet av juni anmodes det om en redegjørelse for hvorfor det ikke har latt seg gjøre.

## Sakens bakgrunn

Saken er opprettet av Sivilombudsmannen på eget tiltak på bakgrunn av forhold som kom fram under ombudsmannens arbeid med sak SOM-2019-617. Der uttalte ombudsmannen seg i en sak om Utlendingsnemndas (UNEs) avslag på familieinnvandring på grunnlag av ekteskap og påfølgende vedtak om utvisning. UNE hadde avslått søknaden om familieinnvandring etter utlendingsloven § 40 fjerde ledd fordi de kom til at søkerens hovedsakelige formål med ekteskapsinngåelsen var å få opphold i Norge. Søkeren ble så utvist fordi hun ikke hadde opplyst om dette som UNE mente var hovedmotivet for ekteskapet. I saken (SOM-2019-617) påpekte ombudsmannen flere mangler ved UNEs skjønnsmessige vurderinger i disse avgjørelsene.

I utvisningssaken som var tema i SOM-2019-617 hadde det betydning hvorvidt utlendingen måtte forstått at hun skulle gitt opplysninger om hovedmotivet for ekteskapet – selv om utlendingsmyndighetene ikke spurte henne om dette i søknadsintervjuet. Som et argument for at hun burde forstått dette viste UNE til informasjon på Utlendingsdirektoratets (UDIs) nettsider om

betydningen av ekteskapsmotivet i familieinnvandringsaker. Det er det nærmere innholdet i denne informasjonen på UDIs nettsider som er tema for saken her.

Ved søk på UDIs nettsider 11. mars 2020 fant vi informasjon om søknader om familieinnvandring på grunnlag av ekteskap. Her var det listet opp flere krav til søkeren og referansepersonen. Ett av kravene var at ektefellene ikke må ha giftet seg «proforma». Fra omtalen av dette kravet var det lenket til en side om «proformaekteskap», hvor UDI hadde publisert følgende informasjon:

«Hvis hovedgrunnen til at noen gifter eller forlover seg, er at han eller hun ønsker å komme til Norge, kalles det proformaekteskap.

Hvis hovedgrunnen til at søkeren har giftet seg eller forlovet seg, er at han eller hun ønsker å komme til Norge, kalles det proformaekteskap. («Søkeren» er personen som ønsker å få oppholdstillatelse i Norge).

Å inngå et slikt ekteskap er straffbart for begge ektefellene.

For å undersøke om et ekteskap er proforma vil vi for eksempel se på

- hvor lenge dere har vært sammen
- hvor mye kontakt dere har hatt
- hva dere vet om hverandre
- aldersforskjell
- om ekteskapet er uvanlig i søkerens kultur
- om søkeren tidligere har søkt om oppholdstillatelse i Norge eller et annet land.

Hvis UDI mener at ekteskapet er proforma vil søkeren få avslag på søknaden og kan bli utvist fra Norge og andre Schengenland i minst to år.»

Søket på UDIs nettsider ga ikke treff på begrepet «omgåelsesekteskap». Forskjellene mellom begrepene omgåelsesekteskap og proformaekteskap er sentrale i denne saken, og det er nærmere redegjort disse forskjellene nedenfor under ombudsmannens syn på saken.

For ombudsmannen fremsto en vesentlig del av den omtalte informasjonen som feil eller misvisende.

## Våre undersøkelser

På denne bakgrunn fant vi grunn til av eget tiltak å undersøke riktigheten av informasjonen nærmere, og rettet flere spørsmål til UDI i brev 11. mars 2020.

Vi spurte UDI om det er dekkende å omtale et ekteskap som «proformaekteskap» fordi man har kommet til at «hovedgrunnen til at søkeren har giftet seg eller forlovet seg, er at han eller hun ønsker å komme til Norge», jf. vilkårene i § 40 fjerde ledd.

UDI svarte blant annet at de vil endre teksten på UDI.no, slik at informasjonen om ekteskap som omfattes av bestemmelsen i utlendingsloven § 40 fjerde ledd omtales som omgåelsesekteskap og at begrepsbruken er i tråd med rettspraksis og vurderingene som fremkommer i Rt-2013-937, avsnitt 29.

Videre spurte vi UDI om det er riktig at det er «straffbart for begge ektefellene» å inngå «et slikt ekteskap», og hva det rettslige grunnlaget eventuelt er for dette. UDIs svar på dette spørsmålet var som følger:

«Dersom UDI kommer til at et ekteskap er et omgåelsesekteskap og det foreligger grunnlag for å avslå søknaden etter utlendingsloven § 40 fjerde ledd vil UDI vurdere om det er grunnlag for å utvise søkeren, samt eventuelt anmelde søkeren/referansepersonen. Det rettslige grunnlaget for anmeldelse er utlendingsloven § 108. I proformasaker kan det være aktuelt å vurdere anmeldelse av både søkeren og referansepersonen, men i praksis er det svært sjelden at UDI anmelder referansepersoner.

Anmeldelse av en referanseperson vurderes kun i saker der det er klare holdepunkter for at referansepersonen forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt vesentlig uriktige opplysninger eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven.

Når det er fastslått at ekteskapet etter UDIs vurdering er et omgåelsesekteskap vil det bli vurdert hvorvidt det er grunnlag for å utvise søkeren etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a.»

Vi ba UDI svare på om det er en korrekt beskrivelse av regelverket og UDIs praksis når det opplyses at «søkeren [vil] få avslag på søknaden» hvis UDI mener at ekteskapet er «proforma». Herunder spurte vi om dette i så fall gjaldt i bare rene proformatilfeller, jf. definisjonen på side 26 i NOU 2004:20, eller om det gjelder alle tilfeller som faller innenfor vilkårene for avslag etter § 40 fjerde ledd (omgåelsesekteskap). Hvis UDI mente at også alle omgåelsesekteskap vil få avslag, ba vi dem forklare hvordan dette standpunktet er forenelig med at bestemmelsen i § 40 fjerde ledd forutsetter at det foretas et kan-skjønn.

UDIs svarte at informasjonen på nettsidene er skrevet kortfattet med tanke på brukervennlighet. Hensynet til klart og enkelt språk kan noen ganger gjøre at informasjonen ikke blir tilstrekkelig dekkende. Informasjonen her har blitt for kategorisk, og de vil endre beskrivelsen.

Videre opplyste UDI at de foretar en helhetlig vurdering av om søknaden skal avslås i saker der de er kommet til at det foreligger et omgåelsesekteskap. Det forekommer at sakens helhet leder til at UDI ikke avslår enkelte søknader, selv om det hovedsakelige formålet med inngåelsen av ekteskapet har vært å etablere et grunnlag for opphold i riket for søkeren. UDI opplyste at det i denne vurderingen har betydning om partene har felles barn og at terskelen for å avslå da vil være svært høy.

Vi spurte også om den publiserte informasjonen var presis og dekkende for utlendinger og andre som oppsøker UDIs hjemmeside for informasjon om «omgåelsesekteskap» og

«proformaekteskap». UDI svarte at informasjonen på nettsidene ikke har vært tilstrekkelig dekkende. De vil endre informasjonen og innstillingene for søk på UDI.no, slik at man ved søk på begrepene omgåelsesekteskap og proforma vil få opp relevant informasjon.

## Ombudsmannens syn på saken

### 1. Ombudsmannens rettslige utgangspunkt

Etter forvaltningsloven § 11 første ledd har forvaltningsorganer en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Veiledningsplikten gjelder konkrete saker og der noen spør om sine rettigheter og plikter i et aktuelt tilfelle som har betydning for ham eller henne. Informasjonen på UDIs nettsider vil normalt bidra til å oppfylle veiledningsplikten.

Statlige virksomheter har ikke noen generell informasjonsplikt, se redegjørelsen i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov, sidene 243 flg. I veilederen Statens kommunikasjonspolitikk fra 2009, er det likevel angitt som et mål at alle skal få korrekt og klar informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter, og ha tilgang til informasjon om statens virksomhet.

Uavhengig av om forvaltningen gir informasjon for å oppfylle veiledningsplikten i enkeltsaker eller som ledd i sin generelle informasjonsvirksomhet, er det en forutsetning at informasjonen er riktig og så presis og dekkende som mulig. Dersom informasjonen er villedende eller misvisende, kan dette få som konsekvens at den saken gjelder ikke får ivaretatt sine interesser på tilfredsstillende måte.

### 2. Oversikt over de reglene UDIs nettside informerer om

En utlending har på nærmere vilkår rett til oppholdstillatelse i Norge når vedkommende er ektefellen til, blant annet, en norsk statsborger bosatt i riket, jf. utl. § 40 første ledd bokstav a. Etter § 40 fjerde ledd «kan» imidlertid slik oppholdstillatelse 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.»

Tidligere utlendingslov ga ikke grunnlag for å avslå opphold i omgåelsessituasjoner med mindre ekteskapet var uten realitet, og avslaget kunne baseres på ulovfestet proformalære, se Ot.prp.nr.46 (1986-1987), punkt 2.6.1.1, på side 61. Et proformaekteskap kan defineres som ekteskap helt uten faktisk realitet, inngått kun med det formål å omgå lovregler om innvandring, jf. NOU 2004:20, punkt 8.5.4.2.

I tillegg til proformaekteskap, rammer ordlyden i § 40 fjerde ledd ekteskapsinngåelser hvor partene planlegger å leve sammen i et reelt ekteskap, men hvor utlendingen hadde utsiktene til oppholdsgrunnlag i Norge som hovedmotiv for ekteskapet. Som påpekt av ombudsmannen i SOM-2016-413, punkt 3, og SOM-2019-617, punkt 1.1, er det derfor ikke grunnlag for å omtale ekteskap

som rammes av bestemmelsen som proformaekteskap, med mindre det faktisk er tatt stilling til at ekteskapet ikke har eller skal ha noen realitet. Et bedre begrep er omgåelsesekteskap, jf. HR-2013-1358-A, avsnitt 29.

Der utlendingsmyndighetene har kommet til at vilkåret om omgåelsesformål i § 40 er oppfylt, må de ta stilling til om adgangen til å avslå oppholdstillatelse skal benyttes, jf. begrepet «kan».

Forarbeidene gir føringer for dette «kan-skjønn». I Ot.prp.nr.75 (2006–2007), punkt 9.6.2.5, uttaler departementet blant annet:

«Det vises til at søkere fra den fattigere del av verden i enkelte tilfeller vurderer ekteskap med en vestlig person som en mulighet for en bedre tilværelse for seg og sine barn.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at det isolert sett ikke kan anses som noe formål å nekte oppholdstillatelse i slike tilfeller så lenge ekteskapet samtidig skal ha en realitet. Selv om ordlyden i bestemmelsen kan omfatte disse tilfellene, legger departementet derfor til grunn at slike saker som hovedregel ikke skal avslås. I visse tilfeller kan imidlertid søkerens formål om å oppnå oppholdstillatelse være så fremtredende at spørsmålet bør bedømmes annerledes.»

Ifølge forarbeidene skal altså oppholdstillatelse «som hovedregel» innvilges i nærmere bestemte tilfeller. Disse føringene er sentrale ved utøvelsen av «kan-skjønn» og innebærer blant annet at utlendingsmyndighetene ikke kan gi avslag på opphold bare fordi inngangsvilkåret er oppfylt etter ordlyden i § 40 fjerde ledd, jf. SOM-2016-413 og SOM-2019-617. Myndighetene må konkret vurdere om forholdene på vedtakstidspunktet omfattes av føringene for «kan-skjønn», og hvilken betydning dette eventuelt vil ha.

## Nettsidens informasjon om regelverket

**3.1.** UDIs nettside gir innledningsvis følgende definisjon av proformaekteskap: «Hvis hovedgrunnen til at søkeren har giftet seg eller forlovet seg, er at han eller hun ønsker å komme til Norge, kalles det proformaekteskap». Den øvrige informasjonen som gis på siden er knyttet til begrepet proformaekteskap.

På bakgrunn av redegjørelsen ovenfor, er ombudsmannens syn at denne bruken av begrepet proformaekteskap er feil. Et riktigere begrep hadde vært omgåelsesekteskap.

UDI er enig i dette, og opplyser at de vil endre begrepsbruken slik at ekteskap som omfattes av vilkårene i § 40 fjerde ledd omtales som omgåelsesekteskap.

**3.2.** Videre står det på nettsidene at «[å] inngå et slikt ekteskap er straffbart for begge ektefellene».

Ombudsmannen kan ikke se at inngåelsen av et omgåelsesekteskap, jf. § 40 fjerde ledd, i seg selv kan være straffbart. Også ved proformaekteskap er det uklart om ekteskapsinngåelsen i seg selv er straffbar. Den publiserte informasjonen om straffbarhet er derfor etter ombudsmannens syn uriktig.

UDI har ikke svart direkte på ombudsmannens spørsmål om riktigheten av denne informasjonen. De opplyser imidlertid at de vil vurdere om det er grunnlag for utvisning og anmeldelse av søkeren/referansepersonen, i saker hvor de har kommet til at det foreligger omgåelsesekteskap, og det er grunnlag for å avslå søknad om familieinnvandring ut fra § 40 fjerde ledd. Som rettslig grunnlag viser de til den generelle straffebestemmelsen i utlendingsloven § 108.

Ombudsmannen er kjent med at søker er blitt utvist i flere saker hvor familieinnvandring er avslått etter § 40 fjerde ledd, jf. SOM-2016-413 og SOM-2019-617. Begrunnelsen for dette har vært at søker i familieinnvandringssaken skal ha tilbakeholdt opplysninger om at hovedmotivet for ekteskapsinngåelsen var å få opphold i Norge. UDI må forstås slik at de mener en slik tilbakeholdelse også kan gi grunnlag for straffansvar.

Ombudsmannen er enig i at tilbakeholdelse av opplysninger om et ekteskap i en familieinnvandringssak etter omstendighetene vil kunne rammes av utl. § 108 andre ledd, bokstav c. Ombudsmannen bemerker imidlertid at dette nok i praksis er mest aktuelt i rene proformatilfeller. Det strenge beviskravet i straffesaker vil trolig være vanskelig å oppfylle i en straffesak dersom det er opplysninger om søkers indre motiver for et reelt ekteskap som er tilbakeholdt. I så fall må det jo kunne dokumenteres ut over enhver rimelig tvil hva søkers indre motiver er.

Det er uheldig at myndighetene gir ufullstendige opplysninger om hvilke handlinger som er straffbare. Det er den eventuelt uriktige informasjonen fra ektefellene som kan medføre straffansvar. Omgåelsesekteskap etter definisjonen i § 40 fjerde ledd er ikke i seg selv ulovlig, og kan dessuten etter omstendighetene gi grunnlag for familieinnvandring, jf. føringene i forarbeidene.

**3.3.** UDI informerer videre om at «[h]vis UDI mener at ekteskapet er proforma vil søkeren få avslag på søknaden [...]».

Teksten er i og for seg dekkende for rene proformaekteskap. Utlendingsmyndighetene vil nok uten videre kunne avslå søknader om familieinnvandring etter utl. § 40 fjerde ledd dersom grunnlaget for søknaden er et ekteskap som mest sannsynlig er proforma.

Slik proformaekteskap er definert på nettsidene må imidlertid utsagnet også anses å gjelde omgåelsesekteskap. Informasjonen fremstår derfor som villedende, siden omgåelsesekteskap etter omstendighetene kan gi grunnlag for familieinnvandring. Det skal som nevnt foretas et kan-skjønn, og forarbeidene forutsetter at enkelte typetilfeller som hovedregel skal innvilges. Det er dermed feil å skrive at søkeren «vil» få avslag.

Om denne formuleringen har UDI opplyst at informasjonen på UDI.no er skrevet kortfattet med tanke på brukervennlighet, og at hensynet til klart og enkelt språk noen ganger kan gjøre at informasjonen ikke blir tilstrekkelig dekkende. Direktoratet erkjenner imidlertid at informasjonen her har blitt for kategorisk og vil endre denne beskrivelsen.

Ombudsmannen er enig med UDI i at en slik endring er nødvendig.

Ombudsmannen bemerker at informasjonen på nettsiden ikke er blitt forandret per 27. mai 2020, men legger til grunn at det vil bli gjort så snart som mulig.

## Konklusjon

Ombudsmannen har funnet flere feil ved den informasjonen UDI gir på sine nettsider om vilkårene for familieinnvandring til ektefelle i Norge. Feilene omfatter bruk av begrepet proformaekteskap på reelle ekteskap, informasjon om hvilke søknader som etter loven skal avslås og opplysninger om hvilke forhold som kan være straffbare.

Ombudsmannen ber UDI om å rette opp i disse feilene så snart som mulig, og ber om tilbakemelding når dette er gjort. Dersom dette ikke har skjedd inn utløpet av juni, anmodes det om en redegjørelse for hvorfor det ikke har latt seg gjøre.

27.5.2020 (2020/603)