

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
23/118017 - 13

Sted, dato:
Oslo, 15.09.2023

Politidirektoratets hørings svar - forskrift om behandling av begjæringer om anerkjennelse etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c av ekteskap inngått etter utenlandsk rett

Politidirektoratet viser til Barne- og familiedepartementets høringsbrev 2. juni 2023 der forskrift om behandling av begjæringer om anerkjennelse etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c av ekteskap inngått etter utenlandsk rett ble sendt på høring. Høringsfristen var 4. september 2023. Politidirektoratet har bedt om og fått utsatt frist fra departementet. Vi beklager sen oversendelse av vårt hørings svar.

Politidirektoratet har forelagt høringen for Politiets utlendingsenhet (PU) og samtlige politidistrikt. Direktoratet har mottatt innspill på høringen fra Sør- Øst politidistrikt, Oslo politidistrikt og PU.

Kort om høringsforslaget

Forslaget omhandler ulike problemstillinger knyttet til utarbeidelsen av forskrift i forbindelse med endringer i ekteskapsloven som ble lagt frem i april 2021. Endringene i ekteskapsloven innebærer blant annet at statsforvalteren skal behandle begjæringer om unntak fra hovedregelen om at ekteskap inngått i utlandet ikke skal anerkjennes dersom én eller begge partene var under 18 år da de giftet seg, når partene ikke hadde tilknytning til Norge på vigselstidspunktet. Departementet antar at den persongruppen som i størst grad vil bli påvirket av reglene om anerkjennelse av ekteskap inngått i utlandet, jf. ekteskapsloven § 18 b og § 18 c, er personer som søker eller planlegger å søke om familieinnvandringstillatelse på grunnlag av ekteskap. Anerkjennelse av ekteskapet vil da være en nødvendig (men ikke tilstrekkelig) forutsetning for å få innvilget en slik oppholdstillatelse.

Politidirektoratets merknader

Ettersom anerkjennelse av ekteskapet vil være et vilkår for å få innvilget en familieinnvandringstillatelse berører høringsforslaget flere av prosessene til politiets utlendingsforvaltning. Departementet ber i høringsnotatet om innspill på mange viktige problemstillinger. Under følger Politidirektoratets merknader til problemstillinger av

særskilt betydning for utlendingsforvaltningen i politiet. For øvrig viser vi til de vedlagte høringsinnspillene fra Oslo og Sør-Øst politidistrikt og PU i sin helhet.

Til punkt 4 Saksprosess

Departementet peker i høringsnotatet på at en førstegangssøknad om familieinnvandring er kostbar og har en relativt lang saksbehandlingstid. Ettersom et vedtak om anerkjennelse vil bli en forutsetning for å få innvilget familieinnvandring når lovendringene i ekteskapsloven trer i kraft, støtter Politidirektoratet i all hovedsak forskriftsforslaget § 4 første ledd om at en familieinnvandringssak stilles i bero frem til endelig vedtak om anerkjennelse av ekteskapet er truffet. For at dette ikke skal kunne påvirke saksbehandlingstidene i politiet i negativ retning mener vi at politiet ved behov må kunne foreta intervju for å vurdere øvrige vilkår i en familieinnvandringssøknad, og eventuelt oversende relevant informasjon til statsforvalteren, før saken deretter settes i bero. Søknader med manglende dokumentasjon vil ellers kunne avslås på formelt grunnlag, jf. utlendingsforskriftens 10-2 niende ledd. Dette vil være uheldig for søkerne det gjelder.

Politidirektoratet slutter seg til forslagene i høringsnotatet om å tilgjengeliggjøre informasjon på udi.no, samt å legge til vedtak om anerkjennelse av ekteskapet i sjekklister/dokumentliste i søknad om familieinnvandring. Utover dette støtter direktoratet de øvrige forslagene til informasjonsdeling fra høringsinnspillene til Oslo og Sør-Øst politidistrikt;

- På Skatteetaten sine nettsider for personer som ankommer Norge og ønsker å registrere sivilstatus i Folkeregisteret, eller for personer som ønsker å inngå ekteskap i utlandet, bør det tilgjengeliggjøres relevant informasjon.
- I oversendelsesbrevet til personer som får innvilget sitt første vedtak om oppholdstillatelse som flyktning (jf. utlendingsloven § 28), bør det i de tilfellene det er aktuelt, gis informasjon om vilkår og fremgangsmåte for anerkjennelse av slike ekteskap.
- I tillegg bør det informeres om at myndighetene stiller krav til anerkjennelse av ekteskap på følgende nettsider; kommunene, nyinorge.no, imdi.no, nav.no, flyktningetjenesten (NOAS). Informasjonen bør inneholde en link til statsforvalterens nettsider. Statsforvalteren bør informere om fremgangsmåte for å søke, ventetid på intervju og ventetid på vedtak.

Til punkt 7 Nærmere om enkelte av forslagene

7.1 Hvem skal foreta intervju/involveres i intervjuprosessen

I forskriftsforslaget § 7 fremgår det at det skal gjennomføres intervju av parten som var under 18 år på vigselstidspunktet, og at det kun skal gjennomføres intervju av ektefellen som var over 18 år på vigselstidspunktet dersom det anses nødvendig for å sikre sakens opplysninger. Politidirektoratet mener det er gode grunner til at begge parter bør intervjues dersom målet er å avdekke tvangsekteskap. Oslo og Sør-Øst politidistrikt viser i sine høringsinnspill blant annet til at såkalte kryssintervjuer er avgjørende ved vurderingen av tvangsekteskap, der partenes manglende kunnskap om hverandre og ellers sprikende forklaringer ligger i kjernen av vurderingen. Videre viser Sør-Øst politidistrikt i sitt hørings svar til at også personer over 18 år kan ha vært utsatt for tvang, og at man ved å intervju begge parter bedre kan ivareta behovene til den/de som er utsatt for tvang, ved å sikre at de får tilstrekkelig informasjon og at relevante tiltak igangsettes.

Det fremgår i høringsnotatet at dersom det fremstår klart at vilkårene for anerkjennelse ikke er oppfylt, er det ikke behov for eller hensiktsmessig med intervju av partene. PU og Oslo politidistrikt mener at ettersom hovedregelen om pliktig intervju er forskriftsfestet, bør eventuelle unntak fra plikten til å intervjues, slik som overnevnte, også forskriftsfestes av hensyn til likebehandling. PU påpeker at dette vil gi bedre

forutsigbarhet for partene og færre klager på saksbehandlingen til forvaltningsorganet. Politidirektoratet støtter forslaget om at det inntas en bestemmelse om dette i forskriftsforslaget § 7.

Departementet foreslår en bestemmelse i § 8 om at intervjuer skal foretas av statsforvalteren, men at statsforvalteren ved behov kan be om bistand fra andre myndigheter. Det legges til grunn i høringsnotatet at det først og fremst vil være aktuelt å be om bistand fra politiet ettersom det er politiet som i dag foretar intervjuer i familieinnvandringsaker når en av partene befinner seg i Norge. Når en av partene oppholder seg i utlandet vil intervjuene foretas via videokonferanse slik det også gjennomføres intervjuer i familieinnvandringsaker.

Politidirektoratet mener det vil være hensiktsmessig å forskriftsfeste hvilke myndigheter statsforvalteren kan be om bistand fra. Dette for å skape forutsigbarhet for berørte myndigheter. Vi slutter oss til høringssvarene fra Oslo og Sør-Øst politidistrikt om at politidistriktenes utlendingsforvaltning innehar erfaring og kompetanse til å kunne bistå med slik intervjuavvikling.

Direktoratet vil imidlertid påpeke at politiet først foretar intervjuer, etter at søknad om familieinnvandring er levert og gebyr er betalt. Politiet har ikke rom- eller intervju-kapasitet til å foreta ekstra intervjuer i forkant av en søknad for å bistå statsforvalteren, uten at det påvirker politidistriktenes ventetid på intervjuer i negativ retning.

Politiet kan bistå med innhenting for statsforvalteren i de tilfellene politiet uansett skal foreta intervju i forbindelse med en søknad om familieinnvandring, dersom omfanget ikke er for omfattende. Direktoratet gjør oppmerksom på at dette vil kreve merarbeid fra politiet, men at det antagelig er mindre kostbart enn at flere instanser må foreta intervju av samme person.

Vi støtter derfor Oslo politidistrikts forslag om at det eventuelt kan presiseres i forskriftsforslaget § 8 at statsforvalteren kan be om bistand fra utlendingsmyndighetene, i de tilfellene utlendingsforvaltningen uansett har behov for å gjennomføre intervju i forbindelse med en søknad om familieinnvandring.

Når det gjelder asylsaker vil vi påpeke at registrering av sivilstatus skjer allerede i ankomstfasen. Overføringsflyktninger blir som hovedregel intervjuet av PU i utlandet før ankomst til Norge. Før overføringsflyktningen kan reise til Norge må det være fattet et vedtak om opphold av Utlendingsdirektoratet (UDI), hvor også sivilstatus (gift/ugift) skal inngå. Politidirektoratet legger, i likhet med PU, til grunn at forskriftsforslaget § 8 om at statsforvalteren kan be om bistand av andre etater, ikke kan trekkes så langt at det blir krav om at PU skal gjennomføre intervjuer om ekteskapsinngåelsen i ankomstfasen. Likevel vil vi påpeke at den nye bestemmelsen i ekteskapsloven og forslaget til forskrift vil kunne komplisere politiets registrering av asylsøkere.

Ved registrering av nyankommen asylsøker hos politiet blir det registrert at søker er "gift" i saksbehandlingssystemet i utlendingsforvaltningen, som også er et personopplysningsregister. Datasystemet for utlendinger og flyktninger (DUF) er koblet til utlendingsdatabasen (UDB), som også Folkeregisteret er koblet til. Registrerte personopplysninger om identitet, sivilstatus og relasjoner i DUF blir derfor via UDB automatisk overført til Folkeregistret. Det vil derfor være behov for å nærmere avklare hva som skal til for at PU kan registrere personer som gift/ugift i DUF (og dermed også i Folkeregisteret) og om lovendringen medfører endringer av hvordan PU skal registrere sivilstatus i saker om beskyttelse.

Ett intervju/gjenbruk av intervju

I høringsnotatet fremgår det flere steder at det er ønskelig at det gjennomføres ett intervju og det bes om en vurdering på i hvilken grad et intervju brukt i en

familieinnvandrings sak også kan benyttes i saker om anerkjennelse av ekteskap. Vi viser imidlertid til at statsforvalterens intervju i forbindelse med anerkjennelse av ekteskapet som den klare hovedregel vil finne sted før et eventuelt intervju i en familieinnvandrings sak ettersom anerkjennelse av ekteskapet vil bli en nødvendig forutsetning for å få innvilget en oppholdstillatelse etter familieinnvandring når lovendringen trer i kraft. Effektivitetshensyn og hensynet til partene tilsier at utlendingsmyndighetene bør kunne legge statsforvalterens intervju til grunn ved behandling av en påfølgende familieinnvandrings søknad. Dette forutsetter imidlertid at intervjuet gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere også øvrige vilkår som stilles i en søknad om familieinnvandring. Vi mener dette bør sees nærmere på da det vil gi en bedre brukeropplevelse og sørge for at saksbehandlingstiden ikke blir unødvendig lang for de det gjelder.

Politidirektoratet er enig at i de tilfellene utlendingsforvaltningen foretar intervjuer i en familieinnvandrings sak kun for å vurdere om et ekteskap skal anerkjennes som godkjent, kan statsforvalterens intervju/vedtak legges til grunn. Utlendingsforvaltningen har imidlertid ofte behov for intervju for å avklare flere andre vilkår. Direktoratet slutter seg til Oslo politidistrikts innspill om at statsforvalterens intervju ikke må sette begrensninger for utlendingsmyndighetenes mulighet for å foreta intervju for å undersøke andre vilkår enn anerkjennelse av ekteskap. Vi viser her til at utlendingsmyndighetene må vurdere flere vilkår enn statsforvalteren. I tillegg kan politiet ha behov for intervju i søknad om familieinnvandring på bakgrunn av informasjon utlendingsmyndighetene har tilgang til, blant annet gjennom politiets systemer.

Dersom formålet er at kun én instans skal foreta intervju av vedkommende, mener Politidirektoratet at statsforvalteren bør be om bistand fra politiet i de tilfellene utlendingen har søkt om familieinnvandring og utlendingsforvaltningen har behov for intervju for å avklare flere punkter enn anerkjennelse av ekteskap. Dersom eneste grunn til å foreta intervju i en familieinnvandrings sak er for å vurdere om ekteskapet skal anerkjennes som godkjent, bør statsforvalteren foreta intervjuet. Da unngår vi også at ventetiden på intervju hos politiet blir lenger enn nødvendig.

7.2 Innhenting av samtykke

Det fremgår av høringsnotatet at anerkjennelse etter ekteskapsloven § 18 c forutsetter et skriftlig, informert og frivillig samtykke fra ektefellen som var mindreårig på vigselstidspunktet. Politidirektoratet vil i den forbindelse vise til høringsinnspill fra Oslo politidistrikt:

"Oslo politidistrikt stiller seg imidlertid noe skeptisk til vilkåret om frivillighet, i alle fall til den praktiske betydningen vilkåret vil få. Dersom vedkommende er i en tvangssituasjon vil det alltid foreligge utilbørlig press, og manglende samtykke vil medføre negative konsekvenser for vedkommende. Utenom de sakstypene som på bakgrunn av land og kulturbakgrunn åpenbart ikke er i en tvangssituasjon, så vil vilkåret ha liten praktisk betydning. Erfaring fra mange år med utredning av tvangssaker tilsier at det ikke er et reelt alternativ å ikke samtykke".

Vi viser til høringsinnspillet fra Oslo politidistrikt for nærmere anbefalinger i denne forbindelse.

7.3 Samarbeid og informasjonsutveksling med andre offentlige instanser

Politidirektoratet er enig i at det vil være et behov for samhandling og slutter oss derfor i all hovedsak til forskriftsforslaget § 4. Vi vil likevel fremheve to reservasjoner fra distriktenes høringsinnspill.

For det første mener Sør-Øst politidistrikt at det vil være et behov for gjensidig utveksling av opplysninger mellom politiet og statsforvalteren da det kan oppstå behov for oppfølgingsoppgaver ved mistanke om tvangsekteskap hvor politiet har en rolle, jf. UDI 2013-010 (Tvangsekteskap i familieinnvandrings saker) punkt 4. Dersom

statsforvalteren fatter vedtak om at et ekteskap ikke kan anerkjennes fordi statsforvalteren mener det er inngått et tvangsekteskap, vil det kunne oppstå et behov om å ivareta den som er utsatt. Politiet vil ikke ha kjennskap til dette dersom de ikke har bistått med intervju og de ikke mottar relevant informasjon/vedtak fra statsforvalteren.

For det andre påpeker Oslo politidistrikt at politiet i flere familieinnvandrings saker har "utlevert opplysninger fra politiets registre til UDI. Utleveringen er gjort til 'utlendingsmyndighetene' for deres bruk i sak 'etter utlendingsloven', jf. politiregisterloven § 30, jf. politiregisterloven § 9-6 første ledd nr. 9. Statsforvalteren er ikke en del av utlendingsmyndighetene og anerkjennelse av ekteskap etter ekteskapsloven er ikke en sak etter utlendingsloven. Ved utlevering etter forskriftsforslaget § 4 må det utvises forsiktighet så det ikke blir utlevert opplysninger som stammer fra politiets systemer. Dette kan i mange saker være utfordrende. Opplysningene er typisk avgjørende for utredningen som blir foretatt og for vedtaket som blir fattet, da det kun er adgang til å utlevere opplysninger som er nødvendige for saken, jf. politiregisterforskriften § 9-6 annet ledd, jf. § 4-2".

7.4 Innhenting av opplysninger fra politiet

Departementet vurderer at når det gjelder anmodning om utlevering av opplysninger fra politiet så er det tilstrekkelig å innta en henvisning til Politiregisterloven slik det fremgår av forslagsforskriften § 11. Departementet viser i den anledning til taushetsplikten for politiet i politiregisterloven § 23, men at det i politiregisterloven finnes bestemmelser som gir politiet hjemmel til å dele taushetsbelagte opplysninger med offentlige organer i deres interesse, jf. politiregisterloven § 30 og politiregisterforskriften § 9-6. Etter politiregisterforskriften § 9-6 kan politiet i medhold av politiregisterloven § 30 "blant annet" utlevere opplysninger til "utlendingsmyndighetene for deres bruk i saker etter utlendingsloven og statsborgerloven, som for eksempel saker om visum, beskyttelse, oppholdstillatelse, statsborgerskap, tilbakekall [...]."

Politidirektoratet vil, i likhet med Oslo politidistrikt, bemerke at statsforvalteren ikke er en del av utlendingsmyndighetene og anerkjennelse av ekteskap etter ekteskapsloven er ikke en sak etter utlendingsloven. Det blir dermed ikke helt treffende å argumentere for utlevering av opplysninger ut i fra politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 9. Imidlertid viser bruken av ordlyden "blant annet" i forskriftens § 9-6 at opplistingen ikke er uttømmende, slik at utlevering av opplysninger likevel kan skje dersom øvrige vilkår er oppfylt.

Det er imidlertid mulig at forskriftsforslaget vil innebære noe merarbeid for politiet da de i hver sak vil måtte vurdere konkret hvilke opplysninger som er nødvendig å utlevere for at statsforvalteren skal kunne fremme sine oppgaver.

I forskriftsforslaget § 4 er det lagt til grunn at statsforvalterens vedtak skal sendes utlendingsmyndighetene i forbindelse med behandling av familieinnvandrings sak. Der det begjæres anerkjennelse uten at det er søkt om familieinnvandring er det imidlertid ikke lagt opp til noen informasjonsdeling. Videre fremgår det av høringsnotatet at vedtak om ikke å anerkjenne et ekteskap heller ikke vil bli registrert i Folkeregisteret. Informasjon om at et slikt vedtak er fattet kan være av vesentlig betydning for utlendingsmyndighetene, for eksempel med tanke på veiledningsrollen og eventuell senere utredning av tvangsekteskap. På bakgrunn av dette støtter vi Oslo politidistrikts forslag om å supplere forskriften med en bestemmelse om at utlendingsmyndighetene skal varsles om at statsforvalteren har fattet vedtak om å ikke anerkjenne et ekteskap.

Til punkt 9 Økonomiske og administrative kostnader

Som tidligere nevnt, kan politiet bistå med innhenting for statsforvalteren i de tilfellene politiet uansett skal foreta intervju i forbindelse med en søknad om familieinnvandring. Politidirektoratet gjør oppmerksom på at dette vil kreve merarbeid fra politiet, men at det

antagelig er mindre kostbart enn at flere instanser må foreta intervju av samme person. Uten å vite omfanget av informasjonen statsforvalteren vil ha behov for, er det utfordrende å estimere hvor mye tid ekstra politiet vil bruke på intervjuet, samt politiets tidsbruk på å skrive en rapport til statsforvalteren i etterkant. Videre, hvis PU skal kartlegge mer om ekteskapsinngåelse i ankomst- og registreringsfasen i asylsaker vil det kunne innebære et behov for økte ressurser, herunder gi en økt saksbehandlingstid i asyl- og ankomstfasen.

Vi viser også til Sør-Øst politidistrikts innspill om at det i intervjuer som omhandler problematikk knyttet til tvangsekteskap erfaringsmessig er nødvendig med bruk av tolk. Utgifter til tolketjenester utgjør allerede en betydelig kostnad for utlendingsforvaltningen i politiet. Det må påberegnes noe økte kostnader til dette dersom intervjuene skal utvides, for å dekke statsforvalterens behov.

Som nevnt i høringsnotatet må det etableres en trygg informasjonsutveksling mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene/politiet. Politidirektoratet ser behov for at politiet får tydelige retningslinjer for når, hvordan og i hvilke saker politiet eventuelt skal bistå, og hva som skal, evt. kan deles med statsforvalteren. Det bør tas høyde for at det er behov for opplæring og innføring i politidistriktene i forbindelse med dette.

Til punkt 10 Merknader til forskriftsutkast

Vedrørende partsinnsyn

I saker etter utlendingsloven er det kun søker som er part i saken. I mange saker har imidlertid ektefellen i Norge fullmakt. I saker der UDI avslår på grunn av tvangsekteskap eller manglende samtykke vil en slik fullmakt anses som bortfalt grunnet interessekonflikt, jf. UDI 2013-010 (Tvangsekteskap i familieinnvandringsaker) punkt 8.5.1). I saker etter ekteskapsloven er begge ektefellene part i saken. Det er foreslått i høringsnotatet at dersom en person har søkt om både anerkjennelse av ekteskapet og familieinnvandring på grunnlag av ekteskap samtidig, kan statsforvalteren og utlendingsmyndighetene dele opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Vi ønsker å gjøre oppmerksom på at det her er behov for utarbeidelse av gode regler og rutiner slik at ikke begge ektefellene blir part i begge typer søknader. Vi viser blant annet til at det kan være svært uheldig dersom opplysninger om at den ene ektefellen har vært utsatt for tvangsekteskap skulle bli kjent for den andre ektefellen. Vi mener derfor, i likhet med Oslo politidistrikt, at det må åpnes for en mulighet for å skjerme opplysninger i saken, eventuelt tas inn en henvisning til forvaltningsloven §19 annet ledd bokstav b i forskriften.

Med hilsen

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

Marielle Kvalheim Gunnarsen
Rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.