



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
23/118017-4

Vår referanse:
23/144020 - 4

Sted, dato:
Oslo, 16.08.2023

Høring - Forskrift om behandling av begjæringer etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c av ekteskap inngått etter utenlandsk rett

Politiets utlendingsenhet (PU) viser til Politidirektoratets (POD) henvendelse av 29.06.2023. Direktoratet ber om innspill fra PU til Barne- og familiedepartementets høringsnotat vedrørende forskrift om behandling av begjæringer etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c av ekteskap inngått etter utenlandsk rett.

Frist for innspill var fredag 11.08.2023. PU har fått utsatt frist til onsdag 16.08.2023.

I Innledning

I ekteskapsloven er det gitt ny bestemmelse i § 18 c om at ekteskap inngått etter utenlandsk rett, hvor ingen av partene hadde tilknytning til Norge, som hovedregel ikke skal anerkjennes dersom én eller begge parter var under 18 år da de giftet seg ¹. Begjæringer om unntak fra hovedregelen skal behandles av statsforvalteren. I tilknytning til denne endringen ble det også gitt bestemmelse om å kunne gi bestemmelser i forskrift om statsforvalterens oppgaver, saksbehandling, samhandling med andre organer og taushetsplikt ².

Høringsnotatet omhandler forslag til slik forskrift, samt forslag til forskriftsbestemmelse til forvaltningsloven § 13 g om deling av opplysninger mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene uten hindre av taushetsplikt.

¹ Jf. lov 11. juni 2021 nr. 63 om endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.).

² Ekteskapsloven § 18 b

POD viser til at høringsnotatet omhandler forslag til prosesser som vil kunne berøre politiets ressurser og oppgaveløsning. Det er derfor særlig ønskelig at politidistriktene og særorgan kommer med innspill til forslagene knyttet til hvem som skal foreta intervju/involveres i intervjuprosessen (punkt 7 i høringsnotatet), og de økonomiske og administrative konsekvensene av dette (punkt 9 i høringsnotatet). Dersom det er innspill til departementets forslag knyttet til informasjonsformidling (punkt 4) imøtekommes også dette.

PUs innspill er i all hovedsak til punkt 7 og punkt 9 i høringsnotatet, men vi har en kommentar til lovgivningsteknikk når det gjelder bestemmelsen om deling av informasjon mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene.

II Hvem skal foreta intervju/involveres i intervjuprosessen (punkt 7 i høringsnotatet)

Kommentar til bestemmelse om når det skal gjennomføres intervju og unntak

På bakgrunn av forarbeidene ³ til endringene i ekteskapsloven forutsetter departementet at det skal gjennomføres intervjuer når en av partene var under 18 år på vigselstidspunkt. Dette er inntatt i forslag til § 7 første ledd. Departementet har i tillegg foreslått at det skal foretas intervju av parter som var over 18 år på vigselstidspunktet, når dette anses nødvendig for sakens opplysninger, se forslag til § 7 annet ledd, samt gitt bestemmelse om at det skal gjennomføres flere intervjuer av en eller begge parter når dette anses nødvendig for å sikre sakens opplysninger, se forslag til § 7 tredje ledd.

Det er imidlertid *ikke* foreslått å regulere i forskrift når det ikke er behov for eller hensiktsmessig med intervju. I høringsnotatet vises til at det er omtalt i merknaden til § 7 at dersom det fremstår klart at vilkårene for anerkjennelse ikke er oppfylt, vil det ikke være behov for intervju.

PUs vurdering er imidlertid at det kan være uheldig å ikke ha en særskilt forskriftsbestemmelse om når det ikke er behov for intervju. Vi viser til at det er et unntak fra forvaltningens generelle utredningsplikt jf. forvaltningsloven § 17 første ledd, selv om det fremstår som åpenbart at det vil være slik når det er klart at vilkårene for anerkjennelse ikke er tilstede. Vi viser også til forvaltningslovens § 17 første ledd, andre punktum, hvor det er gitt en særbestemmelse om mindreåriges rettigheter; forvaltningsorganet skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn. Videre nevnes at i praksis er forarbeider til forskrifter lite tilgjengelig. Vi mener derfor at dersom det uttrykkelig fremgår av forskriften når partene ikke vil bli intervjuet, vil det gi bedre forutsigbarhet for partene og færre klager på saksbehandlingen til forvaltningsorganet. Vi foreslår følgelig at det inntas en bestemmelse om dette i § 7 (som et fjerde ledd).

Kommentar til bestemmelse om hvem som skal foreta intervju/involveres i intervjuprosessen

Bufdir har på oppdrag fra departementet vurdert hvilke myndigheter som kan være aktuelle. De har vist til at det er flere muligheter: Statsforvalteren selv, politiet, eller utenriksstasjonene (når en eller begge parter befinner seg i utlandet). Informasjon som er innhentet om politiet er basert på politiets intervjuprosedyrer i

³ Prop.135L (2020 - 2021) Endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig etter utenlandsk rett mv.)

familieinnvandrings saker. Det er lagt til grunn at det er politiet som gjennomfører slike intervjuer når en av partene befinner seg i Norge.

PU er politiets særorgan på utlendingsfeltet og vårt samfunnsoppdrag og mandat fremgår av [Instruks for PU av 01.06.2005](#). Vi har et nasjonalt ansvar for fastsetting av asylsøkernes identitet, men har også en funksjon som et ledd i politiets kriminalitetsforebyggende arbeid. Informasjon om tvang, menneskesmugling og menneskehandel kan forekomme i våre saker. Det følger av utlendingsloven § 93 at søknad om beskyttelse skal fremsettes for politiet og det er politiet som skal registrere søknaden.

Opplysninger om ekteskap og alder ved ekteskapsinngåelser er aktuelt i asylsaker og saker med overføringsflyktninger. PU erfarer at det i våre saker fremkommer informasjon om at ekteskap er inngått mens den ene eller begge partene var under 18 år. I enkelte saker er den ene parten også mindreårig ved ankomsten til Norge og ved fremsettelse av søknad hos politiet. I alle saker vil PU vanligvis være første instans i Norge som får denne informasjonen om ekteskapet og det er PU som registrerer sivilstatus i ulike systemene.

I høringsnotatet fremgår at spørsmålet om hvem som skal gjennomføre intervju av partene medfører også å ta stilling om det skal reguleres i forskriften at statsforvalteren har skjønnsfrihet med hensyn til hvem som skal gjennomføre intervju, eller om det er behov for en bestemmelse som fastslår akkurat hvilke myndigheter som skal ha ansvaret.

Departementet viser til at politiet i familieinnvandrings sakene har opparbeidet seg kompetanse og erfaring på dette området, men departementet vurderer at det kan være ulike behov i de forskjellige sakene, som tilsier at det bør være opp til statsforvalteren å avgjøre hvem som skal gjennomføre intervjuet.

Departementet foreslår derfor en bestemmelse i § 8 om at intervjuet skal foretas av statsforvalteren, men at statsforvalteren ved behov kan be om bistand fra andre myndigheter. PU støtter forslaget. Vi mener at det blir mest korrekt at statsforvalteren har ansvaret, siden det er de som skal behandle begjæringer om unntak fra hovedregelen i ekteskapsloven § 18 c, samt at det blir mest hensiktsmessig.

Når det gjelder saker om beskyttelse, kan politiet i registreringsfasen i liten grad bistå med intervju. Til forskjell fra familieinnvandrings sakene, hvor en anerkjennelse av ekteskapet vil måtte ligge til grunn for om oppholdstillatelse i familieinnvandringsøyemed skal gis, vil søknad om beskyttelse bli behandlet *uavhengig* av sivilstatus i Norge eller utlandet. Har søkeren et beskyttelsesbehov, vil vedkommende få innvilget beskyttelse i Norge, uavhengig av sivilstatus. En anerkjennelse eller ikke av ekteskapet har således ingen betydning for behandling av selve oppholdstillatelsen. Det er heller ikke foreslått bestemmelser i forskriften om at politiet skal bistå med intervju av asylsøkere.

I forslaget til forskriften er det i § 4 gitt bestemmelser om behandling av saker om anerkjennelse av ekteskap, som *også* gjelder familieinnvandring. Statsforvalteren kan blant annet anmode utlendingsmyndigheten om å stille saken i bero. I asylsaker er det således ikke en hjemmel for å be om det og det vil heller ikke være hensiktsmessig.

Den nye bestemmelsen i ekteskapsloven § 16 c og forslaget til forskrift kan medføre at avklaring og registrering av sivilstatus i Norge kommer inn som et tilleggsmoment i asylsakene, noe som kan komplisere politiets registreringer 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 via UDB "automatisk" overført til Folkeregisteret. Hvis søker selv opplyser at han eller hun er gift, vil to relasjoner knyttes sammen som "gift".

Registrering av sivilstatus skjer altså allerede i ankomstfasen. PU legger til grunn at forslaget til § 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. Hvis det fremkommer at søkeren var mindreårig på vigselestedspunktet og PU skal gjennomføre intervju om omstendighetene, informere om ekteskapsreglene og informere om konsekvensene av om ekteskapet anerkjennes eller ikke, samt innhente skriftlig samtykke for å avklare om søkeren ønsker ekteskapet anerkjent, jf. forslaget til bestemmelser i § 9 og § 10, vil det i betydelig grad forlenge registreringssamtalen og oppholdstiden for søkeren på Nasjonalt ankomstsenter.

Det er forøvrig ikke gitt en bestemmelse i forskriften om at politiet uten hinder av taushetsplikt kan dele opplysninger fra asylsregistreringen med statsforvalteren. En slik hjemmel må gis, hvis PU skulle bli bedt om å gjennomføre intervju om ekteskapsinngåelsen i forbindelse med politiets registreringssamtale. Vi viser til forslag til § 8 annet ledd, hvor det kun vises til at det er saker om familieinnvandring hvor statsforvalteren også kan benytte intervjuer som er gjennomført av andre myndigheter

PU er enig i bestemmelsen i § 11 om at politiet kan dele opplysningene med statsforvalteren dersom det er mistanke om tvang. Den bestemmelsen vil også være relevant i forbindelse med registrering av asylsøkere.

III Om innhenting av opplysninger om ekteskap og ekteskapsinngåelse i forbindelse med asylregistrering

Generelt om dagens praksis

Politiet kan under registreringssamtalen be om og føre inn dato for ekteskapsinngåelse i DUF. Det praktiseres ikke i alle saker og en del søkere kan heller ikke oppgi en eksakt dato, kanskje kun et årstall.

En del søkere fremviser vigseleattest, som politiet lagrer i DUF. Vigseleattest er ikke noe det bes om i alle saker, men en vigseleattest kan kunne bidra til å avklare identitetsopplysninger i saker hvor det ikke er fremlagt ID-dokumenter. Formålet med informasjonsinnhenting er ikke å få dokumentert dato for ekteskapsinngåelse, men å kontrollere/dokumentere opplysninger gitt av søkeren. Politiet kan stille spørsmål om hvor/når og hvordan vielsen ble gjennomført, for å kontrollere troverdighet og om svarene som gis samsvarer med praksis i det landet søkeren opplyser å komme fra.

Dersom søkeren fremviser pass og nasjonalt ID kort er ikke vigseleattest noe som politiet bruker ressurser på å innhente, med mindre det har noe å si for asylsaken.

Politiet snakker med alle voksne hver for seg, og dersom det er mistanke om at en person er i en sårbar situasjon (dette gjelder når ektefeller søker sammen, eller når det melder seg en asylsøker i Norge som allerede har en ektefelle/relasjon i Norge), kartlegges mer detaljer rundt relasjonen og en evt. ekteskapsinngåelse. PU gir også

informasjon om rettigheter og hvor en kan henvende seg for hjelp. Ved barneekteskap varsles også barnevernet.

Dersom en enslig mindreårig søker (EMA) opplyser å ha ektefelle i Norge, er gjeldende praksis at:

- Det tas en vurdering av om barnevernsvakta skal kontaktes, og det sendes en bekymringsmelding ved behov
- EMA som vil bo privat oppfordres til å bo på mottak
- Om EMA blir privatboende, sendes melding til lokalt barnevern om dette
- Relasjonen blir lagt inn i DUF

Vi bemerker at hvis ekteskap med mindreårig utlending ikke anerkjennes i Norge, blir det enda viktigere å få avklart hvorvidt EMA kan bo privat eller skal bo på EMA-mottak hos UDI eller på omsorgssenter hos Bufetat. Det er kun barnevernet som har hjemmel til å hindre barnet å bo i et privat hjem.

Overføringsflyktninger (OFF)

I OFF-sakene blir hoveddelen av flyktningene intervjuet av PU i utlandet før ankomst til Norge. PU gjennomfører en ID- og sikkerhetssamtale, som også omfatter innhenting av informasjon om ekteskap. Før overføringsflyktningen kan reise til Norge må det være fattet et vedtak om opphold av Utlendingsdirektoratet (UDI), hvor også sivilstatus (gift/ugift) skal inngå.

I noen tilfeller kan det være behov for mer informasjon før statsforvalteren kan ta stilling til om ekteskapet skal godkjennes, mens det i andre saker vil være godt dokumentert gjennom politiets samtale på uttaksreisen. Det følger av forslaget til § 8, at intervjuer skal foretas av statsforvalteren, men at ved behov kan statsforvalteren be om bistand fra andre myndigheter. Spørsmålet er om det i OFF-saken hvor informasjonsinnhenting foretas i utlandet, kan være hensiktsmessig om PU bistår statsforvalteren. Vi viser i så fall til det som er nevnt ovenfor om at det må gis en hjemmel for politiets utlevering av opplysninger innhentet i forbindelse med asylregistrering. Vi nevner også at bestemmelser om informasjonsflyten mellom statsforvalter og politiet bør ta høyde for at det vanligvis vil være politiet som først får informasjon om ekteskapet i OFF-sakene. I forslaget til § 8 i forskriften står det: *Dersom et intervju skal gjennomføres av andre enn statsforvalteren, skal statsforvalteren dele de opplysningene som er relevante for sakens opplysning, med de som gjennomfører intervjuet.* Saksflyt og informasjonsdeling mellom PU og statsforvalteren må avklares nærmere i OFF-sakene.

Det kan også vurderes hvorvidt søkeren under ID- og sikkerhetssamtalen med politiet, også kan samtykke til og inngi formelt ønske om å få ekteskapet anerkjent i Norge.

Avslutningsvis nevnes at både i asyl- og OFF-saker bør det gis tydelige føringer på hva slags veiledning PU skal gi når det under registreringen kommer frem opplysninger om at ekteskapet faller inn under bestemmelsen i ekteskapsloven § 18 c, samt hvordan personene og sakene skal følges opp i praksis. Beslutningen om å søke eller ikke søke anerkjennelse kan få stor betydning for den enkelte. Hvis ekteskapet ikke er anerkjent i Norge, kan det heller ikke oppløses her. Det nevnes også at for noen søkere fra enkelte land vil nødvendigvis ikke en norsk skilsmisse anerkjennes som skilsmisse religiøst og sosialt.

Vi nevner også at i enkelte saker kan det være innslag av press og tvang for at den mindreårige skal gi samtykke til søknad om anerkjennelse. Det kan også være

økonomiske interesser på spill (fordeling av medgift, forsørgerplikt, eiendom, arv), som ytterligere kompliseres dersom paret har barn sammen (barnebidrag, hvem får omsorgen for barna etc.). Det følger av forslaget til § 6 om veiledningsplikt at dersom statsforvalteren får kjennskap til at, eller har grunn til å tro at en part har vært utsatt for tvang, skal statsforvalteren gi veiledning om tilgjengelige hjelpetjenester. Vi nevner at også politiet vil gi informasjon om hjelp, hvis det er informasjon om at det kan forekomme tvang i våre saker.

Oppsummering

Dersom asylsøkere er voksne, undersøker ikke PU hvor gammel søkeren var da han eller hun giftet seg. Det vil kreve en god del ekstra ressurser om politiet skal kartlegge dette fremover, for deretter veilede søkere som ikke kan bli registrert som gift i norske registre.

Dagens praksis er at registrering og dokumentasjon av tidspunkt for ekteskapsinngåelse ikke er noe som gjøres systematisk. Politiet har likevel nok kunnskap om feltet til å vite at mange søkere vil ha utfordringer med å kunne opplyse om og dokumentere hvorvidt de var over eller under 18 år ved ekteskapsinngåelse, eller i det hele tatt dokumentere en ekteskapsinngåelse. Det vil kreve vesentlig merarbeid fra PU sin side å innhente slik informasjon. Vi stiller spørsmål om det er behov for å avklare hva som skal til for at PU kan registrere personer som gift/ugift i DUF (og dermed folkeregisteret) jf. ekteskapsloven § 18 c og om bestemmelsen medfører endringer av hvordan PU skal registrere sivilstatus i saker om beskyttelse.

III Behandling av personopplysninger

I høringsnotatet fremgår at departementet er oppmerksom på at det kan være problemstillinger knyttet til personvernforordningen. Departementet mener blant annet at det er tvilsomt om viderebehandling av opplysningene hos henholdsvis statsforvalteren og utlendingsmyndighetene vil være forenelig med innsamlingsformålet, jf. forbudet i GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b og jf. artikkel 6 nr. 4 som angir en ikke-uttømmende liste av momenter som skal vektlegges i vurderingen av om viderebehandling er forenelig med innsamlingsformålet. Viderebehandling krever derfor et særskilt rettslig grunnlag. PU har ingen kommentarer til gjennomgangen av regelverket, men deler vurderingen om at når det gis en forskriftsbestemmelse om innhenting og deling av taushetsbelagte opplysninger, vil det gjøre behandling av personopplysningene lovlig.

Når det gjelder særlig kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter forordningens artikler 9 og 10, må det gjøres en særskilt nødvendighetsvurdering før slike opplysninger deles. Vi er enig i at de foreslåtte bestemmelsene i forskriften er i samsvar med personvernforordningenes prinsipper, men vi har en kommentar til forskriften § 11 om innhenting av opplysninger fra politiet.

Formålet med innhenting av opplysninger i medhold av § 11 er å avdekke om en part er eller har vært utsatt for tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelsen. For å ivareta det formålet, kan statsforvalteren innhente relevante opplysninger fra politiet. I annet punktum står det at politiregisterloven gjelder for politiets adgang til utlevering, hvilket er korrekt, jf. politiregisterloven § 30. Vi bemerker imidlertid at i politiregisterforskriftens § 9-6 *Utlevering av opplysninger til andre offentlige organer i deres interesse* antagelig må/bør tilføyes en bestemmelse om utlevering av opplysninger til statsforvalteren for dette formålet. Vi viser til at i bestemmelsens første ledd er det en detaljert opplisting av tolv offentlige organer og formålet med utlevering av opplysninger til disse.

IV Økonomiske og administrative konsekvenser

Hvis PU skal kartlegge mer om ekteskapsinngåelse, alder ved ekteskapsinngåelse, samt gi orientering til søkere om konsekvenser av å få anerkjennelse av ekteskapet eller ikke i asylsaker og OFF-saker, vil det kunne innebære et behov for økte ressurser, herunder gi en økt saksbehandlingstid i asyl- og ankomstfasen. Per nå har vi ikke statistikk på hvor mange saker det kan dreie seg om og det vil være store variabler på tidsbruk i de enkelte sakene. Det vil i den første tiden etter at lovendringene tas i bruk ikke dreie seg om mange saker, siden ekteskapsloven § 18 c kun vil få anvendelse på ekteskap som er inngått etter at bestemmelsen har trådt i kraft. De administrative konsekvenser av å lage nye retningslinjer om saksbehandling og utlevering av opplysninger, herunder utforme nye maler for informasjonsinnhenting, vil håndteres innenfor det vanlige budsjettet til PU.

Med hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.