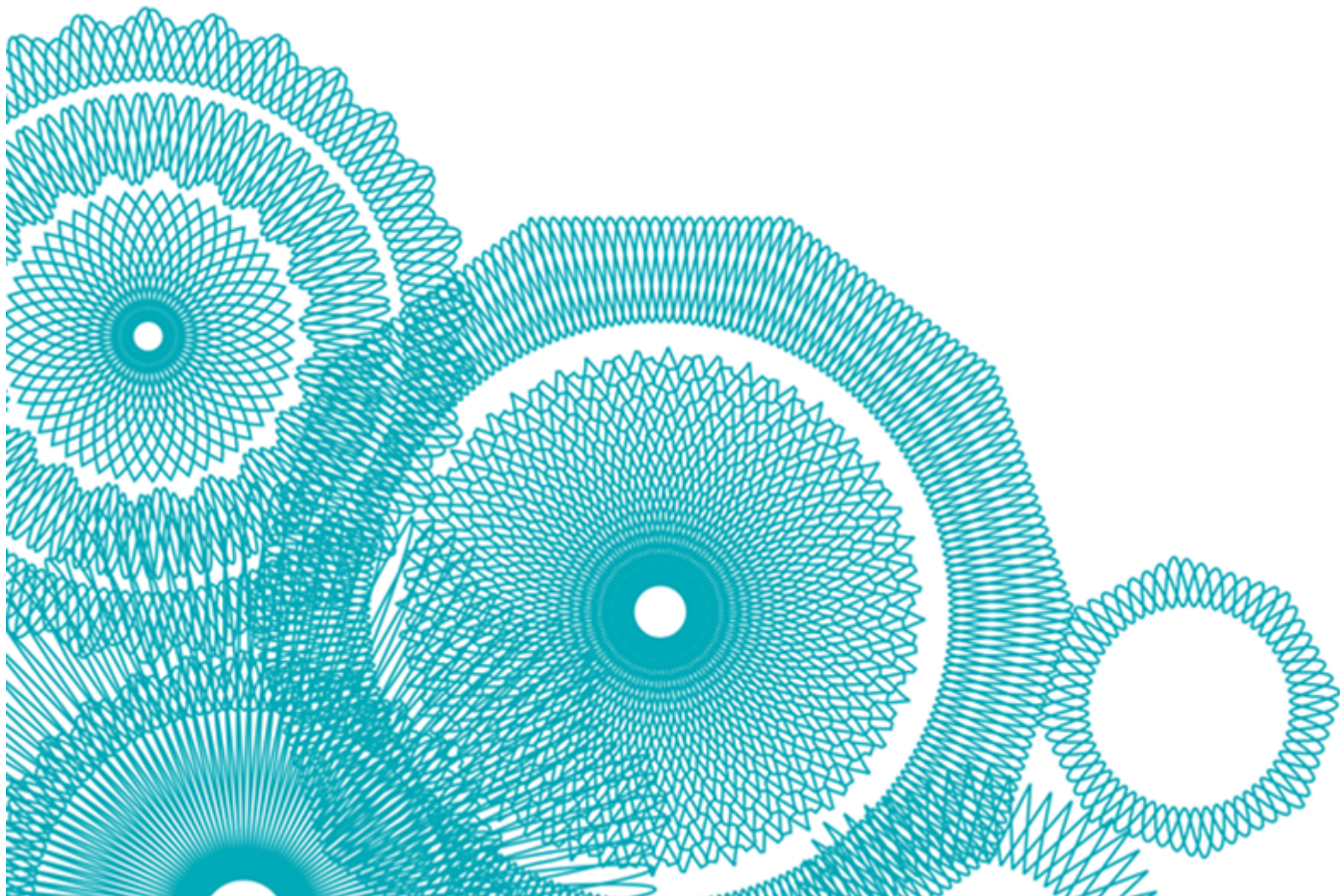


Høringsnotat – Forslag til forskrift om behandling av begjæringer om anerkjennelse etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c av ekteskap inngått etter utenlandsk rett

Sendt på høring: 02.06.2023

Høringsfrist: 04.09.2023



Innhold

1	Innledning	3
2	Bakgrunn for lovforslaget og overordnet om reglene.....	4
3	Forskriftshjemmel.....	6
4	Saksprosess	6
5	Hva kan og bør forskriften regulere?	8
6	Virkningen av anerkjennelsesvedtaket og vurderinger av tvang	10
7	Nærmere om enkelte av forslagene	11
7.1	Hvem som skal foreta intervju/involveres i intervjuprosessen	11
7.2	Innhenting av samtykke etter ekteskapsloven § 18 c andre ledd	13
7.3	Samarbeid og informasjonsutveksling med andre offentlige instanser	14
7.3.1	<i>Overordnet om behovet på samarbeid på tvers av instanser</i>	<i>14</i>
7.3.2	<i>Adgang til informasjonsdeling mv. med utlendingsmyndighetene</i>	<i>14</i>
7.3.4	<i>Innhenting av opplysninger fra politiet</i>	<i>17</i>
7.3.5	<i>Vurderinger av forslagene opp mot forskriftshjemmelen i fvl. § 13 g</i>	<i>17</i>
7.4.6	<i>Informasjon til partene i forbindelse med intervju</i>	<i>18</i>
8	Behandling av personopplysninger	18
9	Økonomiske og administrative konsekvenser	21
10	Merknader til forskriftsutkast.....	23
11	Forslag til forskrift	30

Forslag til forskrift om behandling av begjæringer om anerkjennelse etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c av ekteskap inngått etter utenlandsk rett

1 Innledning

Dette høringsnotatet gjelder forslag til forskrift om behandling av begjæringer om anerkjennelse etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c av ekteskap inngått etter utenlandsk rett.

Departementet la i april 2021 frem Prop. 135 L (2020–2021) Endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig etter utenlandsk rett mv.). Lovendringene ble sanksjonert i juni 2021, men er ikke satt i kraft.¹ Lovendringene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Ikraftsetting av lovendringene forutsetter at nødvendige forskrifter er på plass.

Etter den nye bestemmelsen i ekteskapsloven § 18 c skal et ekteskap inngått etter utenlandsk rett som hovedregel ikke anerkjennes dersom én eller begge parter var under 18 år da de giftet seg, når partene var uten tilknytning til Norge på vigselstidspunktet.

At parten(e) ikke hadde tilknytning betyr at ingen av partene hadde verken hadde norsk statsborgerskap eller var fast bosatt i Norge på vigselstidspunktet. At ekteskap inngått med mindreårig ikke skal anerkjennes, var også før lovendringen hovedregelen for parter *med* tilknytning til Norge på vigselstidspunktet, se ekteskapsloven § 18 a andre ledd.² Etter lovendringene i 2021 har ekteskapsloven dermed tilsvarende hovedregel for tilknytningstilfellene og ikke-tilknytningstilfellene. Ekteskapsloven § 18 a andre ledd er i all hovedsak videreført uten materielle endringer i ny § 18 b.³

Ektefeller som ikke får sitt ekteskap anerkjent i Norge vil regnes som ugift her. Det har som konsekvens at en rekke rettsvirkninger som følger med å være gift, ikke kan gjøres gjeldende i Norge. Dersom man ikke får anerkjent ekteskapet i Norge vil man f.eks. ikke ha rett til familieinnvandring på grunnlag av ekteskapet, eller rett til arv fra ektefelle. Man vil heller ikke ha adgang til å oppløse ekteskapet her dersom det utenlandske ekteskapet ikke anerkjennes.

Gjennom lovendringene ble det vedtatt to unntak fra hovedregelen om at ekteskap inngått i utlandet med mindreårig ikke skal anerkjennes i Norge (ikke-tilknytningstilfellene). Det er statsforvalteren som skal behandle begjæringer om unntak fra hovedregelen. Det er også statsforvalteren som behandler begjæringer om anerkjennelse av ekteskap i tilknytningstilfellene etter någjeldende ekteskapslov § 18 a andre ledd.

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

¹ Med unntak av forskriftshjemmelen som trådte i kraft 11. juni 2021 (§ 18 b andre ledd fjerde punktum).

² Bestemmelsen i någjeldende § 18 a andre ledd trådte i kraft 1. juni 2007.

³ Nærmere om dette under pkt. 2.

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 tillatelse. Ektefeller kan også i andre tilfeller ha behov for å få ekteskapet anerkjent, f.eks. når det gjelder spørsmål om formuesforholdet mellom ektefellene, arv, samt adgangen til å oppløse ekteskapet. Det kan også være behov for å få ekteskapet anerkjent i tilfeller hvor begge parter (ektefellene) søker beskyttelse i Norge, eller der hvor de er omfattet av EU-/EØS-regelverket. Sistnevnte gruppe vil ikke søke oppholdstillatelse hos utlendingsmyndighetene.

Barne- og familiedepartementet har i § 18 b og § 18 c hjemmel til å « i forskrift gi nærmere regler om statsforvalterens oppgaver, saksbehandling, samhandling med andre organer og taushetsplikt». Dette notatet omhandler ulike problemstillinger knyttet til utarbeidelsen av forskriften.

2 Bakgrunn for lovforslaget og overordnet om reglene

Formålet med lovendringene om anerkjennelse i ekteskapsloven, er ifølge lovforarbeidene å beskytte barn som kommer til Norge mot å bli regnet som gift her, skape en klarere rettstilstand og signalisere utad at Norge ikke aksepterer barneekteskap.⁴ Departementet pekte på at det var et behov for lovregulering av en nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap inngått etter utenlandsk rett, når partene ikke hadde tilknytning til Norge på vigselstidspunktet. Man trakk her frem at behovet for klarhet omkring dette spørsmålet ble aktualisert under flyktningkrisen i 2015, hvor enkelte av flyktningene var svært unge, og hvor noen også hadde barn. Departementet begrunnet også lovforslaget med at utbredelsen av barneekteskap er et alvorlig problem, og at det er et behov for å bekjempe denne typen ekteskap. Endelig viste departementet til at den nedre aldersgrensen for å anerkjenne ekteskap etter norsk rett er uklar, og at regelverket innebærer risiko for ulik praksis og forskjellsbehandling. I denne sammenheng ble det også vist til at ulike myndigheter måtte vurdere om vilkårene for anerkjennelse av ekteskapet er oppfylt, og at man ikke var bundet av andre myndigheters vurderinger.

Ny § 18 b regulerer anerkjennelse av visse ekteskap for parter med tilknytning til Norge på vigselstidspunktet. Bestemmelsen svarer i hovedtrekk til någjeldende § 18 a andre ledd, men med den forskjell at det etter den nye bestemmelsen er tilstrekkelig at én av ektefellene fremsetter begjæring om anerkjennelse.

Utgangspunktet etter § 18 b første ledd bokstav b, er at et ekteskap ikke anerkjennes dersom én eller begge parter var under 18 år da de giftet seg, og minst en av dem hadde tilknytning til Norge på dette tidspunktet. Formålet med bestemmelsen er å forhindre tvangsekteskap, herunder barneekteskap, ved å motvirke at personer bosatt i Norge (eller som er norske statsborgere) omgår ekteskapslovens alderskrav ved å gifte seg i et land med lavere ekteskapsalder. Ekteskapet anerkjennes heller ikke dersom ekteskapet ble inngått uten at

⁴ Prop. 135 L (2020–2021)

begge parter var til stede under vigselen (stedfortrederektenskap), eller dersom dersom en av partene allerede var gift (bigamiektenskap), se § 18 b første ledd bokstavene a og c.

Etter § 18 b andre ledd kan en part som ønsker ekteskapet anerkjent, fremsette en begjæring til statsforvalteren om dette. Statsforvalterens vedtak om å anerkjenne eller å ikke anerkjenne ekteskapet er bindende for andre myndigheter. Statsforvalteren kan anerkjenne ekteskapet dersom «sterke grunner taler for det». Vilkåret om sterke grunner er videreført fra någjeldende § 18 a andre ledd. En avgjørelse om å avslå eller etterkomme en begjæring om anerkjennelse er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette innebærer bl.a. at partene har rett til å påklage vedtaket i henhold til bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 28 flg.

Ekteskapsloven § 18 c er en helt ny bestemmelse, og omhandler anerkjennelse av visse ekteskap for parter *uten* tilknytning til Norge på vigselstidspunktet. Hovedregelen er at et ekteskap som er inngått etter utenlandsk rett mellom parter som verken var norske statsborgere eller fast bosatt i Norge på vigselstidspunktet, ikke anerkjennes dersom den ene eller begge partene på dette tidspunktet var under 18 år. Utgangspunktet før lovendringen var at ekteskap inngått i utlandet der ingen av partene hadde tilknytning til Norge på vigselstidspunktet, skulle anerkjennes i Norge dersom ekteskapet var gyldig inngått i vigselslandet. Det var før lovendringen altså ikke lovfestet noen nedre aldersgrense for når ekteskap inngått etter utenlandsk rett av parter som var uten tilknytning til Norge på vigselstidspunktet, kunne anerkjennes. Slike ekteskap anerkjennes imidlertid ikke dersom dette «åpenbart ville virke støtende på norsk rettsorden (ordre public)». Dersom ekteskapet ikke er ordre public-stridig har man etter § 18 a første ledd, slik den lyder før lovendringen, rettskrav på å få ekteskapet anerkjent.

Den rettslige reguleringen av spørsmålet om anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett med mindreårig, der ingen av partene hadde tilknytning til Norge på vigselstidspunktet, er altså formelt snudd.

Det er gjort to unntak fra utgangspunktet om at ekteskap inngått med mindreårige ikke skal anerkjennes, jf. ekteskapsloven § 18 c. For det første kan statsforvalteren anerkjenne ekteskapet dersom partene «er over 18 år, var over 16 år på vigselstidspunktet og den som var mindreårig på vigselstidspunktet, ønsker ekteskapet anerkjent». For det andre kan statsforvalteren anerkjenne ekteskapet dersom «sterke grunner taler for det». En part som ønsker ekteskapet anerkjent må fremsette begjæring til statsforvalteren om dette, jf. § 18 c andre ledd siste punktum, jf. § 18 b andre ledd andre punktum.

Ordre public-reservasjonen er i prinsippet videreført i ekteskapsloven § 18 a andre ledd, men vil som følge av de nye reglene i praksis få et snevrere virkeområde.⁵

Departementet bemerker at § 18 c gjelder for ekteskap som inngås etter at bestemmelsen trer i kraft.⁶ Dette innebærer at ekteskap inngått før bestemmelsen har trådt i kraft, må

⁵ Se også Høyesteretts uttalelser i HR-2021-1345-A

⁶ Lov 11. juni 2021 nr. 63 om endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.) del II.

vrderes etter någjeldende § 18 a. Forslagene i den foreslåtte forskriften vil ikke få anvendelse i disse sakene. Videre vil det være den enkelte myndighet som skal behandle en sak hvor anerkjennesspørsmålet inngår som et ledd i vurderingen, som må ta stilling til om ekteskapet skal anerkjennes eller ikke. Når det gjelder saker etter ny § 18 b, som i hovedtrekk er en videreføring av någjeldende § 18 a andre ledd, vil forskriften få anvendelse også for tidligere inngåtte ekteskap. Departementet mener at skjæringstidspunktet i slike tilfeller bør være tidspunktet for begjæring av anerkjennelse.

3 Forskriftshjemmel

Ved lov 11. juni 2021 nr. 63, ble det altså vedtatt endringer i ekteskapsloven § 18 a, samtidig som det ble vedtatt en ny § 18 b og § 18 c. Departementet er gitt følgende forskriftshjemmel både i ekteskapsloven § 18 b om anerkjennelse av visse ekteskap for parter *med* tilknytning til Norge på vigselstidspunktet og i § 18 c om anerkjennelse av visse ekteskap for parter *uten* tilknytning til Norge på vigselstidspunktet:

«Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om statsforvalterens oppgaver, saksbehandling, samhandling med andre organer og taushetsplikt.»

4 Saksprosess

Et vedtak fra statsforvalteren om at ekteskapet anerkjennes, har etter lovendringen blitt en forutsetning for at et ekteskap inngått med mindreårig etter utenlandsk rett skal få rettsvirkninger i Norge. Dette innebærer bl.a. at et vedtak om anerkjennelse av ekteskapet er en forutsetning for å få innvilget en søknad om familieinnvandring på grunnlag av ekteskap. Spørsmålet om anerkjennelse blir dermed ikke lenger opp til UDI/UNE å avgjøre.

I saker hvor hovedformålet med anerkjennelsesbegjæringen er å få rett til familieinnvandring med bakgrunn i ekteskapet, mener departementet at det er spesielt viktig at spørsmålet om anerkjennelse blir avklart på et tidlig tidspunkt. Det bør unngås at utlendingen setter frem krav om familieinnvandring før statsforvalteren har tatt stilling til anerkjennesspørsmålet. Her kan det bl.a. vises til at gebyret for å søke om familieinnvandring er nokså høyt.⁷ Dersom statsforvalteren fatter vedtak om ikke å anerkjenne ekteskapet, vil utlendingsmyndighetene også være forpliktet til å avslå søknad om familieinnvandring på grunnlag av ekteskapet. Departementet forstår det slik at utlendingen i et slikt tilfelle allerede vil ha betalt gebyret i familieinnvandringssaken. I tillegg til at det potensielt kan være økonomisk ulønnsomt å søke om familieinnvandring før statsforvalteren har tatt stilling til om ekteskapet skal anerkjennes, vil det også være uheldig dersom saksbehandlingstiden for familieinnvandringssakene blir ytterligere forlenget på grunn av statsforvalterens vurdering.

⁷ Etter utlendingsforskriften § 17-10 første ledd bokstav b skal utlendingen ved registrering av søknad om familieinnvandringstillatelse betale kr. 10 500. Gebyret skal betales senest samtidig med innleveringen av søknaden.

Også i andre saker hvor ekteskapet er inngått i utlandet er det hensiktsmessig om ektefellene så tidlig som mulig får avklart av om ekteskapet anerkjennes i Norge. At ekteskapet anerkjennes og dermed får rettsvirkninger i her, vil som nevnt bl.a. få betydning ved spørsmål om formuesforholdet mellom ektefellene, adgangen til å oppløse ekteskapet, mv.

Når det gjelder personer som søker om familieinnvandring på bakgrunn av ekteskap, vurderer departementet at utlendingen bør gis informasjon om at ekteskapet bør søkes anerkjent av statsforvalteren før en person har betalt søknadsgebyr og møtt opp hos ekstern tjenesteyter for å levere inn søknaden om familieinnvandring. . For å sikre god informasjon i slike tilfeller foreslår departementet at det gis informasjon på UDIs nettsider, som nå fungerer slik at søkere kan gå inn på nettsiden og klikke seg gjennom det som er formelle krav i en søknad om familieegjenforening. UDI har også ha en sjekklister/dokumentliste som må leveres inn med søknaden, hvor søker må krysse av på hvorvidt nødvendig dokumentasjon foreligger. Her antar departementet at det eksempelvis kan være et avkrysningspunkt som sier noe om at dersom en av partene var under 18 år ved inngåelse av ekteskapet er det søkt om anerkjennelse av ekteskapet. På UDIs nettside antar departementet videre at det alternativt kan linkes til relevant nettside hos statsforvalteren, med informasjon om hvordan man kan søke om anerkjennelse av ekteskap.

Departementet ønsker innspill fra høringsinstansene på de forannevnte forslagene til informasjonsformidling, samt innspill til eventuelle andre måter å gi slike søkere informasjon på.

I tilfeller hvor den eller de som begjærer anerkjennelse ikke samtidig har framsatt (eller planlegger å framsette) søknad om familieinnvandring, er departementet mer usikker på hvordan informasjon om anerkjennelse skal gis. Det legges til grunn at det også i disse tilfellene er hensiktsmessig at spørsmålet om anerkjennelse avklares raskest mulig, enten når vedkommende kommer til Norge fra utlandet, eller når ekteskapet er inngått etter utenlandsk rett og hvor minst en av ektefellene hadde tilknytning til Norge (var fast bosatt eller norsk statsborger) på vigselstidspunktet. I disse tilfellene vil nok likevel spørsmålet om anerkjennelse først oppstå i forbindelse med at en part ønsker at en rettsvirkning av ekteskapet skal inntreffe, f.eks. i forbindelse med fordeling av arv, eller ved begjæring om separasjon/skilsmisse. Departementet ønsker innspill fra høringsinstansene om måter å gi informasjon på også i disse tilfellene.

Departementet vil avslutningsvis i dette punktet knytte noen bemerkninger til registrering av sivilstatus i Folkeregisteret.

I forslaget § 5 er det inntatt regler om at statsforvalteren skal orientere om vedtak til folkeregistermyndigheten. Dette skal gjøres både når det fattes vedtak om å anerkjenne ekteskapet, og når det fattes vedtak om å ikke anerkjenne ekteskapet. Ved førstegangsinnvandring forstår departementet det slik at det registreres opplysninger om sivilstand enten basert på deklarasjonsprinsippet, noe som innebærer at opplysningene registreres på grunnlag av påstand, eller basert på opplysninger mottatt fra utlendingsmyndighetene. En forutsetning for å registrere sivilstand er imidlertid at den ikke strider mot våre grunnleggende retts- og verdinormer, altså ordre public. Dette gjelder uansett om opplysningene kommer fra utlendingsmyndighetene eller er basert på

påstand/deklarasjon. Folkeregisteret vil dermed ikke registrere ekteskap inngått mellom parter hvor en eller begge på vigselstidspunktet var mindreårig.

Når det gjelder ekteskap som etter § 18 b og § 18 c må anerkjennes av statsforvalteren før de kan få rettsvirkning, legger departementet til grunn at det må foreligge et vedtak om anerkjennelse fra statsforvalteren før ekteskapet kan registreres i Folkeregisteret. Folkeregistermyndigheten skal ikke gjøre noen selvstendig vurdering i disse sakene, men legge mottatt melding fra statsforvalteren til grunn, jf. folkeregisterloven § 7-1, og registrere opplysningene i Folkeregisteret etter en formell kontroll, jf. folkeregisterloven § 8-2. Vedtak om ikke å anerkjenne et ekteskap vil ikke bli registrert i Folkeregisteret. På bakgrunn av innspill fra Finansdepartementet, legger Barne- og familiedepartementet imidlertid til grunn at det er hensiktsmessig at Folkeregisteret også blir orientert om slike vedtak, og har derfor foreslått en slik plikt for statsforvalteren i forslaget til forskrift § 5 andre ledd.

Dersom det i Folkeregisteret er registrert et ekteskap som krever vedtak om anerkjennelse, forutsetter departementet at dette på vanlig måte rettes når Folkeregisteret blir kjent med feilregistreringen. Departementet ber om innspill til de forannevnte problemstillingene knyttet til registrering i Folkeregisteret.

5 Hva kan og bør forskriften regulere?

Barne- og familiedepartementet har i ekteskapsloven § 18 b og § 18 c hjemmel til å «i forskrift gi nærmere regler om statsforvalterens oppgaver, saksbehandling, samhandling med andre organer og taushetsplikt». Ordlyden tilsier at det først og fremst er gitt hjemmel til å regulere ulike spørsmål knyttet til statsforvalterens utredning og saksbehandling. At en eventuell forskrift skal begrenses til å gjelde saksbehandlingsregler, herunder også statsforvalterens samhandling med andre organer og taushetsplikt, understøttes av departementets uttalelser i Prop. 135 L (2020–2021), hvor det blant annet skrives følgende under pkt. 6.5.2:

«Spørsmålet om anerkjennelse av ekteskap har stor betydning for den enkelte part. Behandlingen av søknader om anerkjennelse er derfor et område hvor hensynet til rettssikkerhet står sterkt. Forskriftsfesting av saksbehandlingsregler kan bidra til å sikre riktige beslutninger, fattet på et opplyst og korrekt faktagrunnlag. Det er også viktig å sørge for at saksbehandlingen ikke blir urimelig belastende for partene, herunder at saksbehandlingstiden ikke blir uforholdsmessig lang.»

I Prop. 135 L (2020–2021) skriver departementet at det kan være behov for nærmere bestemmelser om forholdet mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene. Det er blant annet vist til innspill om at det ikke er heldig hvis statsforvalteren skulle anerkjenne et ekteskap selv om det er inngått ved tvang, og UDI senere skulle avslå en søknad om familieinnvandring av samme årsak. At det kan gis regler om samhandlingen mellom statsforvalteren og blant annet utlendingsmyndighetene fremgår direkte av bestemmelsens ordlyd, og bør inntas i forskriften.

En problemstilling som oppstår i tilknytning til samarbeid mellom statsforvalteren og andre myndigheter, er spørsmålet om taushetsplikt, nærmere bestemt om fritak fra regler om taushetsplikt. Det er viktig å få på plass regler som muliggjør deling av informasjon mellom statsforvalteren og andre myndigheter, noe som også ble understreket i forarbeidene.

Departementet vurderer at forskriften kan og bør inneholde nærmere bestemmelser om innhenting av partenes syn, herunder regler om krav til samtykke. Etter ekteskapsloven § 18 c andre ledd første punktum kan statsforvalteren anerkjenne et ekteskap inngått i utlandet dersom partene er over 18 år, var over 16 år på vigselstidspunktet, og den som var mindreårig på vigselstidspunktet «ønsker» ekteskapet anerkjent. Departementet vurderer at vilkåret om at den mindreårige parten «ønsker» ekteskapet anerkjent, innebærer at det må innhentes et samtykke. Se punkt 6.3.

I forbindelse med høringen av lovendringene, spilte flere høringsinstanser inn at det er ønskelig med en nærmere regulering av i hvilke tilfeller partene anses for å ha tilknytning til Norge. Hvorvidt parten/partene var tilknyttet Norge på vigselstidspunktet, er avgjørende for om man skal benytte § 18 b eller § 18 c som rettslig grunnlag. Departementet vurderer at forskriftshjemmelen ikke gir adgang til å fastsette bestemmelser om når en part anses for å ha tilknytning til Norge, og at det uansett er mest hensiktsmessig at det foretas konkrete vurderinger på dette punkt, i forbindelse med den enkelte begjæring.

Departementet har videre vurdert om det bør fastsettes egne tilbakekallshjemler for statsforvalteren, f.eks. dersom statsforvalteren, etter at det er fattet vedtak om å anerkjenne ekteskapet, får opplysninger som kan tilsi at dette var inngått ved tvang. Vi vurderer at forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c vil kunne anvendes i slike tilfeller, og har dermed ikke foreslått en særskilt tilbakekallshjemmel. Departementet viser også til at dersom et ekteskap med mindreårig har blitt anerkjent til tross for at det har blitt inngått det tvang, kan det kjennes ugyldig etter ekteskapsloven § 16.⁸

Departementet foreslår at forskriften skal få anvendelse også i saker etter ekteskapsloven § 18 b andre ledd, jf. første ledd bokstavene a og c, som gjelder henholdsvis stedfortrederekteskap og bigamiekteskap inngått etter utenlandsk rett (i tilknytningstilfeller). Vi har vurdert å foreslå at man i disse tilfellene skal anvende forskriften «så langt bestemmelsene passer», men har konkludert med at det ikke er behov for en slik presisering i ordlyden. Det må i stedet foretas en konkret vurdering av hvilke bestemmelser som kommer til anvendelse i slike saker. For eksempel vil reglene om behandling og utforming av begjæringer om anerkjennelse, klageadgang, samhandling med utlendingsmyndighetene, samt orientering om vedtak til folkeregistermyndigheten, også måtte anvendes ved begjæringer om anerkjennelse av bigami- og stedfortrederekteskap. I mange tilfeller antar departementet at det også for disse sakstypene vil være nødvendig å intervju en eller begge parter, jf. forskriftsutkastet § 7 andre ledd. Når det gjelder reglene om innhenting av samtykke etter § 10, vil derimot ikke disse bestemmelsene være aktuelle i saker som gjelder anerkjennelse av stedfortreder- og bigamiekteskap.

⁸ Se prop. 135 L (2020–2021) s. 58.

Ettersom det er rimelig å anta at de fleste begjæringer om anerkjennelse vil gjelde mindreårige ekteskap, samt at lovendringene som foranlediget forskriftshjemmelen i hovedsak er knyttet til ekteskap inngått med mindreårige, vil departementet i de videre drøftelsene ta utgangspunkt i nettopp disse.

6 Virkningen av anerkjennelsesvedtaket og vurderinger av tvang

Etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c har statsforvalteren kompetanse til å anerkjenne ekteskap som i utgangspunktet ikke skal anerkjennes. Dette innebærer at utlendingsmyndighetene, og alle andre myndigheter, må legge vedtaket om å anerkjenne eller ikke anerkjenne ekteskapet til grunn ved sin vurdering av om søkeren anses gift etter norsk rett. Departementet vurderer at det ikke er hensiktsmessig å fastsette en særskilt bestemmelse om virkningen av statsforvalterens vedtak i forskriften, idet det følger av ekteskapsloven § 18 b og § 18 c at «statsforvalteren» på nærmere vilkår kan anerkjenne ekteskapet. Vi anser det ikke er tvilsomt at statsforvalterens vedtak er bindende for andre instanser som skal behandle en sak hvor ekteskapets rettslige virkning i Norge er av betydning. At andre myndigheter samtidig ikke er bundet av statsforvalterens prejudisielle vurderinger, herunder statsforvalterens vurdering av spørsmålet om tvang, mener departementet heller ikke er tvilsomt.

Ved vurderingen av om ekteskapet skal anerkjennes, må statsforvalteren ta stilling til om ekteskapet er inngått ved tvang, samt om det foreligger tvang på tidspunktet for anerkjennelse (i forbindelse med anerkjennessaken). Dersom en part har vært utsatt for tvang, enten på vigself- eller anerkjennelsestidspunktet, skal ekteskapet ikke anerkjennes.⁹ Etter utlendingsloven § 51 andre ledd kan utlendingsmyndighetene nekte familieinngang dersom ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje, altså ved tvang. UDI og UNE vil som nevnt ikke være bundet av statsforvalterens vurderinger av spørsmålet om tvang, idet det er tale om såkalte *prejudisielle vurderinger*. For å unngå situasjoner hvor statsforvalteren anerkjenner et ekteskap, og UDI senere avslår en søknad om familieinnvandring under henvisning til at de mener ekteskapet er inngått ved tvang, er det viktig å legge til rette for deling av kunnskap og erfaring mellom UDI og statsforvalteren. Departementet skal se nærmere på hvordan dette kan gjøres, og mener det kan være aktuelt at f.eks. UDI deler retningslinjer for vurdering av tvang med statsforvalteren. Departementet ønsker innspill fra høringsinstansene på dette punktet.

Dersom utlendingsmyndighetene, etter at statsforvalteren har fattet vedtak om anerkjennelse, har fått opplysninger som tilsier at det kan foreligge et tvangsekteskap, vil de etter bestemmelsen i forskriftsutkastet § 4 kunne be statsforvalteren om slike opplysninger, herunder referater fra gjennomførte intervjuer. Dette kan bidra til å redusere behovet for å gjennomføre nytt intervju.

⁹ Prop. 135 L (2020–2021) s. 58.

7 Nærmere om enkelte av forslagene

7.1 Hvem som skal foreta intervju/involveres i intervjuprosessen

Departementet skriver i Prop. 135 L (2020–2021) at det i saker etter någjeldende § 18 a andre ledd, i tilfeller hvor anerkjennelse er aktuelt, i praksis har vært en forutsetning for anerkjennelse at det gjennomføres samtaler med parten(e) som var mindreårig(e) på vigselstidspunktet.¹⁰ Bakgrunnen for dette er ifølge forarbeidene at det vil være vanskelig å avdekke om den mindreårige har vært utsatt for press eller tvang, utelukkende på bakgrunn av skriftlige dokumenter.

I Prop. 135 L (2020–2021) forutsetter departementet at det skal gjennomføres intervjuer, idet det under punktet om forskriftshjemmel fremgår at «[e]t av spørsmålene som det kan være aktuelt å regulere, er hvem som skal foreta intervju av partene, herunder der partene befinner seg i utlandet og om intervjuet eventuelt kan gjennomføres på en måte som gjør at det kan brukes som grunnlag for både utlendingsmyndighetenes og statsforvalterens vurderinger.»¹¹

Departementet har på bakgrunn av det forannevnte foreslått at parter som var under 18 år på vigselstidspunktet skal intervjues, se forslaget til § 7 første ledd. Dersom det fremstår klart at vilkårene for anerkjennelse ikke er oppfylt, vurderer vi imidlertid at det ikke er behov for eller hensiktsmessig med intervju av parten(e). Det siste er ikke foreslått regulert i forskriften, men er omtalt i merknaden til § 7. Departementet har foreslått at parter som var over 18 år på vigselstidspunktet også skal intervjues når dette anses nødvendig for å sikre sakens opplysning, se forslaget til forskriften § 7 andre ledd. Endelig har vi foreslått at når det anses nødvendig av hensyn til sakens opplysning, skal det gjennomføres flere intervjuer av en eller begge parter.

Ettersom departementet i ekteskapsloven § 18 b og § 18 c har hjemmel til å gi nærmere regler om «statsforvalterens [...] saksbehandling», vurderer vi i utgangspunktet at det ligger innenfor forskriftshjemmelen å fastsette et vilkår om gjennomføring av intervju for parter under 18 år. Samtidig oppstiller ikke ekteskapsloven et vilkår om intervju, og dermed er departementet noe usikker på om det kan oppstilles et ubetinget krav om intervju av parter som var under 18 år på vigselstidspunktet. Vi ønsker høringsinstansenes syn på dette.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal gjennomføre intervju av partene, må det tas stilling til om det i forskriften bør fastsettes regler som gir statsforvalteren skjønnsmessig frihet 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.

Bufdir har på oppdrag fra departementet blant annet gjort en vurdering av hvem som skal foreta intervju av parten(e) i saker om anerkjennelse. Bufdir har vist til at det finnes flere muligheter: intervjuene kan f.eks. gjennomføres av statsforvalteren selv, av politiet, eller

¹⁰ På s. 16.

¹¹ På s. 43.

av utenriksstasjonene. Utenriksdepartementet (UD) opplyser at det kun er et fåtall av utenriksstasjoner som foretar intervjuer i familieinnvandringsaker, men at intervjuene foretas via videokonferanse. I de fleste sakene om opphold etter utlendingsloven, er gjennomføringen av de praktiske sidene av intervjuet overlatt til eksterne tjenesteytere. Departementet forstår det slik at intervjuer i de fleste tilfeller befinner seg på et knutepunkt, mens den som blir intervjuet sitter på et søknadssenter driftet av en ekstern tjenesteyter. Intervjuet gjennomføres via video. Departementet foreslår at det legges opp til samme løsning i sakene om anerkjennelse etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c, men slik at det er statsforvalteren som står for selve gjennomføringen av intervjuet fra Norge, se nærmere om dette nedenfor.

Videre har Bufdir innhentet informasjon om politiets intervjuprosedyrer i familieinnvandringsaker. Departementet legger til grunn at det er politiet som gjennomfører slike intervjuer når en av partene befinner seg i Norge. Politiet utfører denne oppgaven i dag i familieinnvandringsaker, noe som innebærer at de har opparbeidet seg kompetanse og erfaring på dette området. På den annen side er det opplyst at det kan være lang ventetid på gjennomføring av intervju i familieinnvandringsaker.

Vi vurderer at det kan være ulike behov i de forskjellige sakene, hvilket tilsier at det bør være opp til statsforvalteren å avgjøre om statsforvalteren selv skal gjennomføre intervjuet, eller om det skal bes om at andre myndigheter bistår i vurderingen.

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. Departementet forstår det slik at det først og fremst vil være aktuelt å be om bistand fra politiet når søker befinner seg i Norge, men ønsker innspill fra høringsinstansene på om det også kan være andre myndigheter som kan bistå i en slik intervjuprosess. Det er viktig med et godt samarbeid mellom de involverte instansene i disse sakene. Etter hvert som man har fått erfaringer med ordningen, og dersom det oppstår et behov for det, kan departementet eventuelt vurdere om det bør gis nærmere retningslinjer for samarbeid mellom statsforvalteren og andre myndigheter.

I forskriftutkastet § 9 siste ledd har departementet foreslått at statsforvalteren kan bruke ekstern tjenesteyter til å fasilitere for gjennomføringen av elektronisk intervju når en part befinner seg i utlandet, der det er inngått avtale om dette etter utlendingsforskriften § 10-2 fjerde ledd. Utlendingsforskriften § 10-2 fjerde ledd angir at norsk utenriksstasjon, etter fullmakt fra Utlendingsdirektoratet, kan inngå avtale med ekstern tjenesteyter, som på vegne av utenriksstasjonen kan utføre oppgaver med å motta søknad om oppholdstillatelse, herunder oppta ansiktsfoto, fingeravtrykk og signatur, håndheve de krav som stilles til legitimasjonskontroll, mv. Ekstern tjenesteyter skal håndheve de krav som stilles til legitimasjonskontroll, informere parten hvordan intervjuet vil bli gjennomført, og ellers kontrollere at intervjuet blir gjennomført på en sikker måte. I det siste ligger bl.a. det å sørge for at den som skal intervjues følges inn til intervjurommet, samt å sikre at det ikke medbringes gjenstander dit som ikke er tillatt. Av siste punktum følger det at ekstern tjenesteyter kan kreve et servicehonorar for de utførte tjenestene.

Med forslaget til § 9 siste ledd legges dermed opp til et tilsvarende system som i saker om opphold etter utlendingsloven, men med den forskjell at det er statsforvalteren som avholder intervjuet.

Et underspørsmål til spørsmålet om hvem som skal foreta intervju, er i hvilken grad et intervju brukt i eksempelvis en familieinnvandringssak, også kan benyttes i saker om anerkjennelse av ekteskap etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c. Det å ha regler i forskriften som legger til rette for at det kun gjennomføres ett intervju, vil ikke bare være ressursbesparende, men vil også kunne redusere risikoen for at de forskjellige instansene vurderer spørsmålet om tvang ulikt.

I Bufdirs rundskriv til ekteskapsloven § 18 a andre ledd, fremgår det at når den mindreårige parten allerede har vært intervjuet av utlendingsmyndighetene i forbindelse med søknad om familiegjennforening, vil det som regel ikke være nødvendig at det avholdes nytt intervju.

Departementet har i forslaget til forskrift § 8 andre ledd foreslått at statsforvalteren også kan benytte intervjuer gjennomført av andre myndigheter i forbindelse med søknad om familieinnvandring. En forutsetning for dette er imidlertid at intervjuet oppfyller kravene i forskriften. Dette innebærer bl.a. at intervjuet må være gjennomført i samsvar med reglene i forskriftsutkastet § 9. For det tilfellet at intervjuet er gjennomført av andre myndigheter i forbindelse med søknad om familieinnvandring, vurderer departementet videre at det kan være aktuelt å gjennomføre et mer begrenset tilleggsintervju/supplerende intervju for å sikre at vilkårene om innhenting av samtykke etter forskriftsforslaget § 10 er oppfylt. Det vil også være aktuelt med et tilleggsintervju dersom bl.a. vilkårene i § 9 femte ledd ikke er oppfylt i forbindelse med gjennomføringen av det første intervjuet.

7.2 Innhenting av samtykke etter ekteskapsloven § 18 c andre ledd

Utgangspunktet etter ekteskapsloven § 18 c er at ekteskap inngått etter utenlandsk rett, hvor minst en av partene var under 18 år på vigselstidspunktet, og hvor ingen av partene hadde tilknytning til Norge på samme tidspunkt, ikke skal anerkjennes i Norge. Statsforvalteren kan likevel anerkjenne ekteskapet dersom partene er over 18 år, var over 16 år på vigselstidspunktet, og den som var mindreårig på vigselstidspunktet, «ønsker ekteskapet anerkjent», jf. § 18 c andre ledd første punktum. I spesialmerknadene til bestemmelsen skriver departementet at:

«Det følger av første punktum at dersom statsforvalteren skal kunne anerkjenne et slikt ekteskap, er det et vilkår at den eller de som var mindreårige da de giftet seg, nå ønsker at ekteskapet skal anerkjennes. I vilkåret om at parten(e) «ønsker ekteskapet anerkjent» ligger det at samtykket må være informert og frivillig.»¹²

Selv om det ikke følger av lovens ordlyd at det skal innhentes et samtykke, er det altså lagt til grunn i lovforarbeidene at det i vilkåret om å «ønske [...] ekteskapet anerkjent» ligger et slikt krav. I spesialmerknaden til § 18 c andre ledd andre punktum er det videre lagt til grunn at «[d]et er [...] et materielt vilkår etter § 18 c andre ledd andre punktum som

¹² Prop. 135 L (2020–2021) s. 58.

innebærer at begge parter må samtykke, etter det aktuelle unntaket, dersom begge var mindreårig på vigselstidspunktet.» Departementet vurderer på denne bakgrunn at det i saker etter ekteskapsloven § 18 c andre ledd må innhentes et samtykke fra den eller de som var mindreårige på vigselstidspunktet, og vurderer at det er hensiktsmessig at forskriften regulerer fremgangsmåten mv. for innhenting av slikt samtykke.

Departementet har foreslått en bestemmelse om innhenting av samtykke etter ekteskapsloven § 18 c andre ledd i forslaget til forskrift § 10. Det er altså et vilkår for anerkjennelse at den eller de av partene som var mindreårig på vigselstidspunktet, ønsker ekteskapet anerkjent. For å avklare dette må det innhentes et skriftlig, informert og frivillig samtykke. I forskriftsutkastet er det foreslått nærmere bestemmelser om når samtykket anses informert og frivillig.

7.3 Samarbeid og informasjonsutveksling med andre offentlige instanser

7.3.1 Overordnet om behovet på samarbeid på tvers av instanser

Som omtalt ovenfor antar departementet at begjæringer om anerkjennelse ofte vil bli fremsatt i forbindelse med søknader om familieinnvandring på grunnlag av ekteskapet. For at saken skal bli tilstrekkelig opplyst, vil det i disse sakene være behov for samhandling mellom statsforvalteren og andre offentlige myndigheter, herunder særlig utlendingsmyndighetene.

Ettersom spørsmålet om anerkjennelse av ekteskap kan ha stor betydning for den enkelte, er det viktig å ha regler som ivaretar partenes rettssikkerhet. I dette ligger bl.a. at det må sikres at saken er tilstrekkelig opplyst før statsforvalteren fatter vedtak, og at saksbehandlingen ikke blir urimelig langvarig og byrdefull for partene. Det er derfor viktig å ha regler som åpner for deling av informasjon mellom relevante instanser, samt regler som legger til rette for effektiv saksbehandling. Departementet har derfor foreslått bestemmelser om dette i §§ 4 og 11.

7.3.2 Adgang til informasjonsdeling mv. med utlendingsmyndighetene

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd plikter enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold. Typiske personlige opplysninger er opplysninger om slektskaps-, familie- og hjemforhold, og opplysninger om fysisk og psykisk helse. Opplysninger om noens personlige forhold som bl.a. statsforvalteren og utlendingsmyndighetene får tilgang til i forbindelse med bl.a. søknad om anerkjennelse av ekteskap og søknad om familieinnvandring, er dermed underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven.

I forvaltningsloven finnes det enkelte unntak fra hovedregelen om taushetsplikt. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 3 gir adgang til å dele opplysninger med andre tjenestemenn innenfor samme organ eller etat, og i § 13 b første ledd nr. 5 er det åpnet for at et forvaltningsorgan gir andre forvaltningsorganer opplysninger om avgjørelser som er

truffet, mv., forutsatt at det å gi slike opplysninger er «nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag» (departementets kursivering).

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 kan derimot ikke brukes når det er behov for å dele opplysninger for å fremme *mottakerorganets oppgaver*, slik som er tilfellet i anerkjennelsessakene.

Ifølge ekteskapsloven § 18 b og § 18 c kan departementet «i forskrift gi nærmere regler om [...] taushetsplikt». Bestemmelsen er generelt utformet, noe som skaper tvil om hjemmelen kan brukes til å fastsette regler som gjør unntak fra de generelle bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 flg. Hvorvidt forskriftshjemmelen i ekteskapsloven § 18 b og § 18 c kan benyttes til å fastsette bestemmelser som f.eks. legger til rette for at statsforvalteren, uten hinder av taushetsplikten, kan sende vedtak om anerkjennelse til bl.a. UDI, er altså departementet i tvil om.

Dersom forskriftshjemmelen ikke kan anvendes for å fastsette regler om unntak fra taushetsplikten, er det isteden nærliggende å hjemle regler om unntak fra forvaltningsrettslig taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 g. Bestemmelsen gir adgang til informasjonsbehandling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger, og lyder som følger:

«Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, og om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Der det foreligger et etablert samarbeid mellom organer, kan forskrifter etter første punktum om nødvendig også omfatte opplysninger som etter annen lov er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter § 13 b første ledd.»

Forskriftshjemmelen fvl. § 13 g åpner ikke for å gi forskrifter som pålegger avgiver- eller mottakerorganet nye oppgaver. Når det foreslås i forskriften at utlendingsmyndighetene og statsforvalteren kan dele opplysninger uten hinder av taushetsplikten, statuerer altså ikke dette noen plikt for verken utlendingsmyndighetene eller statsforvalteren til å dele slike opplysninger.

Ettersom det fremstår uklart om ekteskapsloven § 18 b/§ 18c gir adgang til å fastsette regler om unntak fra de forvaltningsrettslige taushetspliktreglene, foreslår departementet at fvl. § 13 g benyttes som hjemmelsgrunnlag. Forskriftsbestemmelsene med hjemmel i fvl § 13 g må fastsettes gjennom en kongelig resolusjon.

Når det gjelder utveksling av opplysninger mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene, har departementet tatt inn et forslag om dette i forskriftutkastet § 4. Hjemmelen for forskriftsbestemmelsen er fvl. § 13 g. Det er foreslått at dersom en part både har søkt om anerkjennelse av ekteskapet og familieinnvandring på grunnlag av ekteskapet, kan statsforvalteren og utlendingsmyndighetene dele opplysninger uten hinder av taushetsplikten. Dette gjelder også dersom søknaden om familieinnvandring fremsettes etter begjæringen om anerkjennelse, og det er uten betydning om begjæringen om anerkjennelse er ferdig behandlet. Deling kan skje i den grad det er nødvendig for å

behandle de aktuelle søknadene. Delingen av opplysninger må ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

Videre er det foreslått i utkastet § 4 andre ledd at dersom statsforvalteren fatter vedtak om at ekteskapet skal anerkjennes, skal statsforvalteren straks sende kopi av sitt vedtak til utlendingsmyndigheten og varsle om at søknaden om familieinnvandring kan behandles. Dersom vedtaket går ut på at ekteskapet ikke skal anerkjennes, er det foreslått at statsforvalteren skal sende vedtaket til utlendingsmyndighetene så snart klagefristen har utløpt.

Forslaget om at et vedtak om å nekte anerkjennelse ikke skal oversendes før etter klagefristens utløp, er begrunnet med at man bør søke å unngå tilfeller hvor vedtaket blir påklaget og omgjort etter at utlendingsmyndighetene har tatt stilling til et søknad om familieinnvandring.

Departementet har også foreslått at dersom statsforvalterens vedtak påklages, skal statsforvalteren sende kopi av det endelige (klagebehandlede) vedtaket til utlendingsmyndighetene straks det er fattet.

UDI har spilt inn til departementet at det kan være behov for å dele opplysninger mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene i forbindelse med etterfølgende prosesser som initieres av forvaltningen selv. Dette kan være tilfeller hvor UDI får nye opplysninger som kan ha betydning for vurderingen av om det foreligger et tvangsekteskap, etter at statsforvalteren har anerkjent ekteskapet, f.eks. dersom en part på et senere tidspunkt oppgir at ekteskapet ble inngått ved tvang. Denne typen nye opplysninger kan medføre at statsforvalteren vil vurdere å omgjøre vedtaket om anerkjennelse. Vi mener at det er viktig å fastsette regler som gir adgang til å dele opplysninger i forbindelse med en slik etterfølgende prosess.

Departementet foreslår i forslaget til forskrift § 4 tredje ledd, at utlendingsmyndighetene og statsforvalteren kan dele opplysninger som har kommet til etter at søknaden/begjæringen om henholdsvis familieinnvandring og anerkjennelse er behandlet. Dette er imidlertid begrenset til opplysninger som kan tilsi at ekteskapet er inngått ved tvang, eller at det forelå tvang på anerkjennelsestidspunktet. I likhet med etter forslaget til § 4 første ledd, må ikke delingen av opplysninger utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

I forslaget til forskrift § 4 har departementet kun henvist til utvekslingen av opplysninger mellom *statsforvalteren* og utlendingsmyndighetene. Når det gjelder Bufdir, vurderer departementet at det følger av utgangspunktet at det som et ledd i behandlingen av en sak må være fri adgang til kommunikasjon mellom overordnede og underordnede organer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 2, sammenholdt med klageinstansens plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 33 siste ledd, at også direktoratet vil omfattes av reglene om deling av opplysninger etter forslaget § 4. Departementet ønsker innspill fra høringsinstansene på dette.

7.3.4 Innhenting av opplysninger fra politiet

Det kan i sakene om anerkjennelse også være et behov for å innhente opplysninger fra politiet. I motsetning til hva som er tilfellet for statsforvalterens samarbeid med utlendingsmyndighetene, mener departementet at det ikke er et behov for regler om gjensidig utveksling av opplysninger mellom politiet og statsforvalteren. Vi har derfor kun foreslått en bestemmelse om ensidig innhenting av opplysninger, se forslaget til forskrift § 11.

Taushetsplikt for politiet følger av politiregisterloven § 23. Det finnes bestemmelser i politiregisterloven som gir politiet hjemmel til å dele taushetsbelagte opplysninger med offentlige organer i deres interesse, se 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 statsborgerskapsloven, som for eksempel saker om visum, beskyttelse, oppholdstillatelse, statsborgerskap, tilbakekall [...]».

Departementet vurderer at når det gjelder innhenting av opplysninger fra politiet, så er det tilstrekkelig å innta en henvisning til politiregisterlovens regler. Vi foreslår imidlertid at statsforvalteren bare skal kunne be politiet om nødvendige opplysninger dersom det er «grunn til å tro at en part er utsatt for tvang eller har vært utsatt for tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelse». Ordlyden «grunn til å tro» oppstiller en lav terskel, og det vil være tilstrekkelig at det finnes en mistanke om en tvangssituasjon.

Det vil være opp til politiet å vurdere hvilke opplysninger som skal levers ut i henhold til regelverket i politiregisterloven og tilhørende forskrift.

7.3.5 Vurderinger av forslagene opp mot forskriftshjemmelen i fvl. § 13 g

Etter fvl. § 13 g er det et krav om at forskriften må angi hvem som skal kunne dele taushetsbelagte opplysninger med hverandre. Videre er forskriften begrenset til å omfatte deling av opplysninger som ikke vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den registrerte. Av forarbeidene fremgår det at vilkåret om forholdsmessighet må vurderes konkret i forbindelse med forskriftsfesting av den aktuelle delingsadgangen, og at vilkåret må fastsettes og eventuelt presiseres i den enkelte forskriften.¹³

Som det fremgår foran, har departementet i § 4 foreslått at statsforvalteren og utlendingsmyndighetene bl.a. skal kunne dele opplysninger som er «nødvendige for å behandle de aktuelle søknadene», forutsatt at delingen ikke utgjør et «uforholdsmessig inngrep» overfor den opplysningene gjelder. Det er foreslått at vilkåret om at delingen ikke må utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, gjelder tilsvarende etter § 4 tredje ledd om deling av nye opplysninger etter at en sak om anerkjennelse og/eller familieinnvandring er behandlet. Departementet har vurdert å presisere kravet til at delingen ikke må utgjøre et «uforholdsmessig inngrep» nærmere, men kommet til at nødvendighetskravet som foreslås i § 4 er tilstrekkelig for å sørge for god

¹³ Prop. 166 L (2020–2021) s. 61.

rettssikkerhet, og at det ikke er nødvendig å forskriftsfeste hvilke momenter som kan vektlegges.

7.4.6 Informasjon til partene i forbindelse med intervju

Ettersom det er foreslått at utlendingsmyndighetene og statsforvalteren kan dele opplysninger når det både er søkt om familieinnvandring på grunnlag av ekteskapet og fremsatt begjæring om anerkjennelse av ekteskapet, mener departementet at det bør fastsettes regler om at partene skal informeres om at opplysningene som gis i intervju i hver av sakene, kan gjenbrukes i anerkjennelses- eller familieinnvandringssaken. Dette skaper forutsigbarhet for vedkommende som gir opplysninger til statsforvalteren/utlendingsmyndighetene.

Videre kan det tenkes at den som intervjues vil gi flere eller andre opplysninger i et intervju i en familieinnvandringssak, enn i en anerkjennelsessak (eller motsatt). Hensynet til forutberegnelighet, samt hensynet til å sørge for at sakene blir tilstrekkelig opplyst før det fattes en beslutning, tilsier at man ved gjennomføring av intervju skal informere partene om at opplysninger som gis kan deles med utlendingsmyndighetene i forbindelse med en pågående eller etterfølgende sak om familieinnvandring. Departementet har foreslått en slik bestemmelse i forskriften § 9 sjette ledd. For ordens skyld bemerker vi at manglende informasjon til partene etter forsalget i forskriften § 9 femte ledd, ikke er ment å innebære et absolutt vilkår for at statsforvalteren skal kunne bruke et intervju foretatt i forbindelse med sak om familieinnvandring i henhold til forsalget i forskriften § 8 andre ledd.

8 Behandling av personopplysninger

Når det gjelder behandling av personopplysninger, er departementet oppmerksom på at det også kan oppstå problemstillinger knyttet til personvernforordningen. Nedenfor følger en overordnet vurdering av spørsmålet.

Reglene for behandling av personopplysninger bygger på noen grunnleggende prinsipper, som er fastsatt i personvernforordningen artikkel 5. Det fremgår av bestemmelsen at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte. I dette ligger bl.a. at det må foreligge et gyldig rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger kan skje, se artikkel 6. Av artikkel 5 nr. 1 bokstav b) fremgår det videre at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. Personopplysninger skal også være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de innhentes for, jf. artikkel 5. nr. 1 c).

Personvernforordningen artikkel 6 regulerer behandlingens lovlighet, og fastslår at behandlingen av personvernopplysninger bare er lovlig dersom minst ett av vilkårene i artikkel 6 nr. 1 bokstav a) til f) er oppfylt. Dette er omtalt som behandlingsgrunnlag. Etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e) vil behandlingen være lovlig dersom den «er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Etter artikkel 6 nr. 3 skal grunnlaget for behandlingen

etter bokstav e) «fastsettes» i a) «unionsretten» eller b) «medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt». Artikkel 6 nr. 1 bokstav e) kan dermed ikke tjene som behandlingsgrunnlag alene, altså stilles det krav til et såkalt supplerende rettsgrunnlag.

Hva gjelder forslaget i forskriften om behandling av personopplysninger, herunder statsforvalterens *innhenting* av opplysninger fra partene, vurderer departementet at innhenting av opplysninger som er nødvendige for å behandle begjæring om anerkjennelse av ekteskapet, er «nødvendig for å utøve [...] offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt», jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e). Det vises til at statsforvalteren er pålagt å behandle begjæringer om anerkjennelse etter ekteskapsloven §§ 18 b og 18 c, altså er det tale om en offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er underlagt, jf. artikkel 6 nr. 3. Ekteskapslovens bestemmelser utgjør dermed det supplerende behandlingsgrunnlaget.

Etter forordningen artikkel 9 stilles det strenge krav til behandling av særlige kategorier av personopplysninger, samt til behandling om personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter artikkel 10.

Ifølge forordningen artikkel 9 er utgangspunktet at behandling av opplysninger om «rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt behandling av genetiske opplysninger og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering», er forbudt.

Det er gjort flere unntak fra forbudet, herunder bl.a. dersom behandlingen «er nødvendig for å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare rettskrav eller når domstolene handler innenfor rammen av sin domsmyndighet», jf. forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav f). Selv om en part ikke har en ubetinget rett til å få ekteskapet anerkjent når vilkårene i ekteskapsloven § 18 b/ § 18 c er oppfylt, vurderer departementet likevel at det kan argumenteres for at kravet om anerkjennelse i relasjon til artikkel 9 må anses som et «rettskrav». Slik departementet forstår det, avgrenser for øvrig ikke begrepet «rettskrav» i tvisteloven § 1-3 første ledd mot saker som innebærer et element av forvaltningsskjønn. Departementet vurderer dermed at det på generelt grunnlag er adgang til å innhente opplysninger som faller inn under artikkel 9, i forbindelse med behandling av begjæring om anerkjennelse. I anerkjennelsessakene kan det også være behov for å behandle opplysninger om straffedommer og lovovertridelser. I henhold til personvernforordningen artikkel 10, kan slike opplysninger kun behandles under en offentlig myndighets kontroll, «eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til [...] medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter.» Ettersom departementet i forslaget til forskrift har lagt til grunn at politiets utlevering av opplysninger til statsforvalteren reguleres av politiregisterloven og tilhørende forskrift, er det vår oppfatning at vilkårene i forordningen artikkel 10 er oppfylt.

Når det gjelder forskriftens foreslåtte regler om *utveksling* av opplysninger mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene viser departementet til at utgangspunktet etter forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b) er at personopplysninger skal samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte

som er uforenlig med disse formålene». En viderebehandling som er uforenlig med innsamlingsformålet, er i utgangspunktet forbudt, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b).

Artikkel 6 nr. 4 angir en ikke-uttømmende liste av momenter som skal vektlegges i vurderingen av om viderebehandlingen er forenlig med innsamlingsformålet. Ved vurderingen skal man bl.a. vektlegge «enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålet med den tiltenkte viderebehandlingen», jf. bokstav a), og «i hvilken sammenheng personopplysningene har blitt samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige», jf. bokstav b). Det fremgår av foralepunkt 50 til forordningen, at dersom det er tale om forenlig viderebehandling, kreves det ikke annet rettslig grunnlag enn det som ligger til grunn for innsamlingen av personopplysninger.

Etter departementets vurdering er det tvilsomt om viderebehandlingen av opplysninger hos henholdsvis statsforvalteren og utlendingsmyndighetene vil være forenlig med innsamlingsformålet. Selv om opplysningene i hvert fall delvis har blitt samlet inn for å avdekke om ekteskapet var inngått ved tvang, er det samtidig tale om to ulike sakstyper. Departementet forutsetter dermed i det videre at viderebehandlingen er uforenlig med innsamlingsformålet. Viderebehandling som er uforenlig med innsamlingsformålet er altså i utgangspunktet forbudt, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b), med mindre det foreligger et særskilt rettslig grunnlag. Viderebehandling vil imidlertid være lovlig dersom den bygger «på medlemsstatens nasjonale rett» «som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene som nevnt i artikkel 23 nr. 1», jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. I artikkel 23 nr. 1 oppgis blant annet mål som «den nasjonale sikkerhet» (bokstav a)), «den offentlige sikkerhet» (bokstav c)), men også «andre viktige mål av generell allmenn interesse for Unionen eller en medlemsstat, særlig Unionens eller en medlemsstats viktige økonomiske eller finansielle interesser, herunder valuta-, budsjett- og skattesaker, folkehelse og trygdespørsmål» (bokstav e)).

Departementet viser til at dersom det vedtas en forskriftsbestemmelse om innhenting og deling av taushetsbelagte opplysninger, så vil dette innebære at viderebehandlingen bygger «på medlemsstatens nasjonale rett.» Videre vurderer departementet at regler som åpner for å dele opplysninger mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene vil være et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre andre viktige mål av generell allmenn interesse for Norge. Det vises til at formålet bl.a. er å forhindre at ekteskap inngått ved tvang skal anerkjennes i landet. Forutsatt at det er tale om viderebehandling for nye og uforenelige formål, vurderer departementet altså at en forskrift med hjemmel i fvl. § 13 g første punktum, vil gi organet som mottar taushetsbelagte opplysninger et grunnlag for viderebehandling.¹⁴

Som det fremgår foran, har departementet foreslått at statsforvalteren og utlendingsmyndighetene, i nærmere angitte tilfeller, uten hinder av taushetsplikt, skal kunne dele opplysninger. Hensynet bak forslaget om adgang til deling av opplysninger mellom

¹⁴ Dette understøttes av uttalelser i forarbeidene til endringer forvaltningsloven, se Prop. 166 L (2020–2021) s. 61.

statsforvalteren og utlendingsmyndighetene, er at saken skal bli best mulig opplyst, herunder bl.a. for å forhindre at statsforvalteren anerkjenner et ekteskap, mens utlendingsmyndighetene senere avslår et søknad om familieinnvandring under henvisning til at ekteskapet er inngått ved tvang. Det er kun adgang til å dele opplysninger som er «nødvendige for å behandle de aktuelle søknadene» og delingen av opplysninger må ikke utgjøre et «uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder». Når det gjelder deling av særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter artiklene 9 og 10, bemerker departementet at det må gjøres en særskilt nødvendighetsvurdering før slike opplysninger deles og viderebehandles. Det bør ikke skje noen deling av denne typen personopplysninger dersom formålet kan oppnås ved mindre inngripende tiltak. Her må det altså gjøres en avveining av hensynet til den opplysningene gjelder, opp mot særlig hensynet om å avklare om ekteskapet er inngått ved tvang.

Departementet vurderer etter dette at personvernkonsekvensene av forslaget til forskrift er tilstrekkelig vurdert, og at de foreslåtte bestemmelsene er i samsvar med forordningens prinsipper og bestemmelser. Departementet ønsker imidlertid gjerne innspill fra høringsinstansene når det gjelder vurderingen av personvernspørsmål.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til forskrift omhandler statsforvalterens oppgaver, saksbehandling, samarbeid med andre organer og taushetsplikt, i forbindelse med behandling av begjæringer om anerkjennelse av ekteskap etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c. Departementet viser til at det er lovendringene ved lov 11. juni 2021 nr. 63 om endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig etter utenlandsk rett mv.) som medfører enkelte økonomiske og administrative konsekvenser. Av forarbeidene til lovendringen (Prop. 135 L (2020–2021) s. 55) skriver departementet blant annet følgende om de økonomiske konsekvensene av lovendringene:

«Endringene vil etter departementets syn ventelig føre til økte kostnader for statsforvalteren og Bufdir, men det foreligger som nevnt over også innsparingsmuligheter. Statsforvalteren i Oslo og Viken har anslått at de ved eksempelvis 40 saker, vil trenge ett årsverk for å behandle disse. Bufdir viser til at dette vil utgjøre 1 million kroner i økte kostnader, og at ressursbehovet kan bli noe høyere dersom det forutsettes at Statsforvalteren skal gjennomføre alle intervju selv. Bufdir anslår at direktoratet kan ha behov for et halvt årsverk til oppgaven, og beregner at det vil utgjøre 0,5 million kroner.»

Tall fra Statsforvalteren i Oslo og Viken viser at det etter gjeldende § 18 a andre ledd er svært få begjæringer om anerkjennelse. Ifølge årsrapporten for 2022 ble det kun fremsatt én begjæring om anerkjennelse av mindreårigekteskap etter ekteskapsloven § 18 a andre ledd bokstav b i 2022.

I forskriftsforslaget § 9 andre ledd foreslår departementet at den som skal gjennomføre intervjuet, skal vurdere om det er behov for å benytte tolk. Dette må avgjøres etter reglene i tolkeloven. Departementet vil trekke frem at tall fra statsforvalterens årsrapport i 2022 viser at det kun ble fremsatt én begjæring om anerkjennelse av mindreårigekteskap etter

ekteskapsloven § 18 a andre ledd dette året, og legger derfor til grunn at det vil være snakk om få saker om anerkjennelse, også etter ny § 18 c. Departementet antar likevel at det vil kunne være noe flere saker etter § 18 c, særlig fordi det generelt er vanligere med barneekteskap mellom parter uten tilknytning til Norge, enn der hvor en av partene hadde en tilknytning til Norge på vigselstidspunktet. Samtidig viser departementet til at § 18 c kun vil få anvendelse på ekteskap som inngås etter at bestemmelsen har trådt i kraft, og vi legger dermed til grunn at det i alle fall nå vil være et begrenset antall begjæringer som vil bli fremsatt. Når det gjelder begjæringer om anerkjennelse av ekteskap etter § 18 a andre ledd bokstavene a og c (stedfortreder- og bigamieekteskap), viser tall fra Statsforvalteren i Oslo og Viken at det ble det fremsatt henholdsvis 16 og 5 slike i 2022.

Departementet antar på bakgrunn av det forannevnte at kostnadene til tolk vil være beskjedne, og at disse vil dekkles innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Departementet har videre vurdert om det bør innføres et gebyr for å få behandlet en begjæring om anerkjennelse av ekteskap etter ekteskapsloven § 18 b og § 18 c. Vi viser til at vedtakelsen av ny § 18 c, som legger anerkjennelsesmyndigheten til statsforvalteren, vil kunne medføre at statsforvalteren får noe økning i sitt ressursbehov. Ettersom utlendingsmyndighetene, i alle fall i noen utstrekning, vil slippe å gjennomføre intervjuer når dette allerede er gjort av statsforvalteren, kan dette i utgangspunktet tale for å innføre et gebyr for å begjære anerkjennelse. Samtidig mener departementet at det er vektige hensyn som taler imot å innføre et slikt saksbehandlingsgebyr.

For det første er det på ekteskapsområdet ikke tradisjon for å kreve gebyr. I utgangspunktet er det f.eks. gratis å gifte seg både i kirken, og å gifte seg borgerlig, samt å få behandlet krav om separasjon og skilsmisse. For det andre kan det fremstå urimelig at man i den typen ekteskap som er omfattet av ekteskapsloven § 18 b og § 18 c skal måtte betale et gebyr for å få ekteskapet anerkjent, all den tid man for andre ekteskap som hovedregel skal få ekteskapet anerkjent uten særskilt godkjenning. Dette vil innebære at den som var rett i underkant av 18 år ved ekteskapsinngåelsen vil måtte betale et gebyr for å få ekteskapet anerkjent, mens den som var 18 år på samme tidspunkt, vil slippe et slikt gebyr. Videre vil det i flere tilfeller kunne være aktuelt å begjære ekteskapet anerkjent for å få adgang til å oppløse ekteskapet i Norge. At man for å få skilsmisse dermed må betale et slikt gebyr, gir etter departementets vurdering dårlig sammenheng i systemet. For det tredje må man, ut fra hva departementet er kjent med, heller ikke betale gebyr for å få behandlet en sak om anerkjennelse av farskap etter barneloven § 85 andre ledd, som også er lagt til én anerkjennelsesinstans (Nav).

Selv om departementet mener at det ikke skal innføres et generelt gebyr for å få behandlet begjæring om anerkjennelse, har departementet likevel foreslått i forskriftutkastet § 9 siste ledd at ekstern tjenesteyter kan kreve et servicehonorar for å fasilitere intervjuer på søknadssentre. Departementet har fått opplyst fra Utenriksdepartementet at servicehonoraret under gjeldende avtale, som løper til 2024, beløper seg til cirka 30 euro. Departementet viser for øvrig til redegjørelsen av økonomiske og administrative konsekvenser (s. 54–55) i Prop. 135 L (2020–2021).

10 Merknader til forskriftsutkast

Til § 1

Bestemmelsen regulerer forskriftens virkeområde. Forskriften gjelder behandlingen av begjæringer om anerkjennelse etter ekteskapsloven § 18 b andre ledd og § 18 c andre ledd av ekteskap inngått etter utenlandsk rett, jf. § 18 b første ledd og § 18 c første ledd. Ekteskapsloven § 18 b første ledd bokstav b regulerer ekteskap inngått med mindreårige, hvor minst en av partene hadde tilknytning til Norge på vigselstidspunktet. Ekteskapsloven § 18 c regulerer tilfellene hvor minst en av partene var mindreårige på vigselstidspunktet, og hvor ingen av partene hadde tilknytning til Norge på samme tidspunkt.

Forskriften er først og fremst utformet med tanke på begjæringer om anerkjennelse av ekteskap inngått med mindreårige etter utenlandsk rett. Forskriften skal imidlertid også anvendes, så langt den passer, ved behandling av begjæringer om anerkjennelse av ekteskap inngått uten at begge parter var til stede (stedfortrederekteskap), jf. § 18 b første ledd bokstav a, samt ekteskap hvor en av partene allerede er gift, jf. § 18 b første ledd bokstav c.

Til § 2

Bestemmelsen gjelder behandling og utforming av begjæringer om anerkjennelse. Begjæringer om anerkjennelse av ekteskap etter forskriften § 1 skal behandles av statsforvalteren i Oslo og Viken. Begjæringen skal settes fram på en blankett fastsatt at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Bruk av fastsatt søknadsskjema kan bidra til å forkorte saksbehandlingstiden, og vil legge til rette for at statsforvalteren allerede på søknadstidspunktet mottar nødvendige opplysninger og dokumentasjon. Et søknadsskjema med veileder vil også kunne sikre god skriftlig informasjon til parten som begjærer ekteskapet anerkjent, og dette kan også være viktig for å legge til rette for et informert samtykke til anerkjennelse av ekteskapet (i saker hvor samtykke kreves, jf. forskriften § 10). . Når det gjelder den nærmere utformingen av søknadsskjemaet, herunder hvilken informasjon som skal fremgå og hva slags opplysninger som må oppgis av parten, vil departementet gi Bufdir i oppgave å utarbeide og forvalte dette.

Til § 3

Bestemmelsen slår fast at statsforvalterens vedtak kan påklages til Bufdir etter bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel VI.

For di begge ektefellene er parter i saken, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e, vil også en ektefelle som ikke har begjært anerkjennelse gis partsrettigheter, herunder blant annet rett til forhåndsvarsling, jf. forvaltningsloven § 16, innsynsrett, jf. forvaltningsloven § 18 og klagerett, jf. forvaltningsloven §§ 28 flg.

Til § 4

Bestemmelsen gjelder behandling av saker som også gjelder familieinnvandring, deling av opplysninger mv. Det fremgår av første ledd første punktum at dersom en part også har søkt om familieinnvandring på grunnlag av ekteskapet, skal statsforvalteren anmode utlendingsmyndighetene om å stille saken i bero fram til spørsmålet om anerkjennelse av ekteskapet er avgjort. Hensynet bak bestemmelsen er å unngå at utlendingsmyndighetene avslår kravet om familieinnvandring utelukkende under henvisning til at ekteskapet ikke er anerkjent av statsforvalteren. Dersom statsforvalteren i et slikt tilfelle senere skulle anerkjenne ekteskapet, vil vedkommende bl.a. være henvist til å betale et nytt gebyr til UDI for å få behandlet kravet om familieinnvandring. Utlendingsmyndighetene står samtidig fritt til å vurdere statsforvalterens anmodning om å stille saken i bero.

Etter bestemmelsens første ledd andre punktum kan statsforvalteren og utlendingsmyndighetene, i tilfeller hvor det også er søkt om familieinnvandring, uten taushetsplikt dele opplysninger som er nødvendige for å behandle de aktuelle søknadene. Dette gjelder også der hvor søknad om familieinnvandring blir fremsatt etter begjæringen om anerkjennelse. Det er heller ikke til hinder for deling at begjæringen om anerkjennelse er ferdig behandlet, med unntak der det er tale om etterfølgende opplysninger. Adgangen til deling i slike tilfeller reguleres av § 4 tredje ledd. Videre gjelder delingen av opplysninger uten hinder av taushetsplikt også referater fra gjennomførte intervjuer, samt eventuelle opptak av intervjuer gjennomført elektronisk. En slik adgang kan etter departementets vurdering bidra til å redusere behovet for at både statsforvalteren og UDI må avholde intervju. Det er nærliggende å anta at begjæringer om anerkjennelse ofte vil fremsettes som et ledd i en søknad om familieinnvandring på grunnlag av ekteskapet. For å sikre at anerkjennelsessaken (og også familieinnvandringssaken) er tilstrekkelig opplyst, og for å oppnå en effektiv saksbehandling, er det viktig å legge til rette for god samhandling mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene. Adgangen til informasjonsdeling er begrenset til opplysninger som er nødvendige for å behandle de aktuelle søknadene.

Det fremgår av § 4 første ledd siste punktum at delingen av opplysninger ikke må utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. Hvorvidt en deling er forholdsmessig, må vurderes i den enkelte sak ut fra hva slags opplysninger det er tale om (herunder om det er tale om opplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9 og 10), hvor stort delingsbehovet er, opp mot hensynet til beskyttelse av den opplysningene gjelder.

Etter andre ledd skal statsforvalteren, dersom det er fattet vedtak om at ekteskapet anerkjennes, sende kopi av sitt vedtak til utlendingsmyndighetene og varsle om at søknaden om familieinnvandring kan behandles. Dersom vedtaket går ut på at ekteskapet ikke anerkjennes, skal statsforvalteren sende vedtaket i kopi så raskt som mulig etter klagefristens utløp. Dersom statsforvalterens vedtak påklages, skal statsforvalteren sende kopi av det endelige vedtaket til utlendingsmyndighetene straks det er fattet.

Regelen skal bidra til å sikre en rask saksbehandling, herunder ved å unngå at en sak blir liggende ubehandlet fordi utlendingsmyndighetene ikke har vært informert om at statsforvalteren har fattet vedtak i anerkjennelsessaken.

Bestemmelsens tredje ledd gjelder deling av opplysninger i etterfølgende prosesser. Det fremgår av § 4 tredje ledd første punktum at dersom utlendingsmyndighetene eller statsforvalteren, etter at begjæring om anerkjennelse eller søknad om familieinnvandring er behandlet, får opplysninger som kan tilsi at ekteskapet er inngått ved tvang eller at det forelå tvang på tidspunktet for anerkjennelse, kan statsforvalteren og utlendingsmyndighetene dele slike opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Statsforvalteren og utlendingsmyndighetene har da adgang til å dele opplysninger som kan tilsi at ekteskapet er inngått ved tvang eller at det forelå tvang på tidspunktet for anerkjennelse, jf. formuleringen «slike opplysninger». Tredje ledd siste punktum angir at første ledd siste punktum gjelder tilsvarende.

Til § 5

Bestemmelsen gjelder statsforvalterens plikt til å orientere folkeregistermyndigheten om et vedtak om anerkjennelse. Statsforvalteren skal etter § 5 første ledd orientere folkeregistermyndigheten når det er fattet vedtak om anerkjennelse av ekteskapet, straks det er fattet. Folkeregisterloven § 3-1 angir hvilke opplysninger som kan registreres i Folkeregisteret. Sivilstand er en opplysning som kan registreres, jf. § 3-1 første ledd bokstav k. Ifølge folkeregistreringsforskriften § 3-1-1 første ledd bokstav k, kan det blant annet registreres om vedkommende er ugift eller gift.

Etter forskriften § 5 andre ledd skal statsforvalteren, ved vedtak om ikke å anerkjenne ekteskapet, orientere folkeregistermyndigheten om vedtaket etter at klagefristen har utløpt. Dersom vedtaket påklages, skal statsforvalteren melde ifra til folkeregistermyndigheten om det endelige vedtaket straks det er fattet.

Dersom vedtaket senere omgjøres, skal statsforvalteren orientere folkeregistermyndigheten om omgjøringen, jf. § 5 tredje ledd. Departementet bemerker at statsforvalterens plikt til å orientere folkeregistermyndigheten også vil gjelde der hvor vedtaket omgjøres lang tid etter at det er fattet, f.eks. fordi statsforvalteren på eget initiativ omgjør vedtaket pga. ugyldighet etter forvaltningsloven § 35. Plikten til å melde ifra ved omgjøring av vedtaket vil også gjelde etter at et vedtak blir omgjort etter domstolsbehandling.

Til § 6

Bestemmelsen slår fast at statsforvalteren har en veiledningsplikt dersom statsforvalteren får kjennskap til, eller har grunn til å tro at en part har vært utsatt for tvang. Statsforvalteren skal i slike tilfeller gi veiledning om tilgjengelige hjelpeinstanser. Dette kan f.eks. være politi, krisesenter, mv.

I tillegg til at statsforvalteren har en veiledningsplikt etter forskriften § 6, har statsforvalteren også en meldeplikt etter barnevernsloven. Departementet viser til barnevernsloven § 13-2 første ledd hvor det fremgår at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, forutsatt at nærmere vilkår er oppfylt, skal melde fra til barnevernstjenesten uten hinder av taushetsplikt.

Til § 7

Bestemmelsen gir regler om når intervjuer skal gjennomføres.. Formålet med intervjuet er bl.a. å avdekke om ekteskapet er inngått ved tvang, eller om det foreligger tvang i forbindelse med begjæring om anerkjennelse. For å kunne ta stilling til spørsmålet om tvang, vil det i de fleste tilfeller være nødvendig å gjennomføre et intervju. Et annet formål med intervjuet, er å sikre at den som var mindreårig på vigselstidspunktet reelt samtykker til at ekteskapet anerkjennes, jf. forskriften § 10.

Første ledd bestemmer at parter som var under 18 år på vigselstidspunktet, skal intervjues. Dersom det ut fra sakens opplysninger ikke er aktuelt å anerkjenne ekteskapet fordi lovens vilkår vurderes å ikke være oppfylt, bør det imidlertid ikke gjennomføres intervjuer.

Når det anses nødvendig for å sikre sakens opplysning, skal også en part som var over 18 år på vigselstidspunktet, intervjues, jf. § 7 andre ledd. Hva som er nødvendig for å sikre sakens opplysning må vurderes konkret i den enkelte sak, og kan f.eks. være aktuelt dersom statsforvalteren får opplysninger fra den mindreårige parten som kan tilsa at det foreligger eller har forelagt tvang.

Etter tredje ledd skal statsforvalteren, når det anses nødvendig for å sikre sakens opplysning, gjennomføre flere intervjuer av en eller begge parter.

Til § 8

Bestemmelsen gjelder hvem som skal foreta intervju. Første ledd første punktum slår fast hovedregelen om at intervjuer etter § 7 skal foretas av statsforvalteren. Statsforvalteren kan ved behov be om bistand fra andre myndigheter, jf. første ledd andre punktum. Ifølge første ledd tredje punktum skal statsforvalteren, dersom et intervju skal gjennomføres av andre, dele de opplysningene som er relevante for sakens opplysning, med de som skal gjennomføre intervjuet.

Etter § 8 andre ledd kan statsforvalteren også benytte intervjuer som er gjennomført av andre myndigheter i forbindelse med sak om familieinnvandring, og som oppfyller kravene i denne forskriften. I dette ligger blant annet at reglene om gjennomføring av intervju i § 9 er fulgt. Ellers plikter statsforvalteren å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 17, før vedtak fattes. Statsforvalteren bør søke å forhindre at parten må intervjues av flere instanser i tilfeller hvor parten(e) både har søkt om anerkjennelse av ekteskapet etter ekteskapsloven § 18 b eller § 18 c, og familieinnvandring på grunnlag av ekteskapet. Departementet anser det viktig å forhindre at det gjennomføres intervju av flere instanser. At flere ulike instanser gjennomfører intervju kan både være unødvendig ressurskrevende og føre til en ekstra belastning for partene. Statsforvalteren bør vurdere om et eventuelt referat fra allerede gjennomført intervju kan benyttes når statsforvalteren skal ta stilling til begjæringen om anerkjennelse.

Etter § 8 andre ledd siste punktum kan statsforvalteren, dersom det er nødvendig for å oppfylle kravene i forskriften, gjennomføre et supplerende intervju. Dette kan være aktuelt dersom statsforvalteren mener det er hensiktsmessig å klarlegge flere forhold enn det som er gjort i forbindelse med det avholdte intervjuet i familieinnvandringssaken, eller dersom familieinnvandringsintervjuet etterlater tvil ved om det foreligger eller har forelagt tvang.

I henhold til § 8 står statsforvalteren altså overfor flere alternativer: statsforvalteren kan gjennomføre intervjuet selv, be om bistand fra andre myndigheter, eller helt eller delvis gjenbruke intervju foretatt av andre myndigheter i forbindelse med sak om familieinnvandring.

Til § 9

Bestemmelsen regulerer intervjuprosessen. Første ledd slår fast at partenens identitet skal kontrolleres før intervjuet, og at partene (dersom begge skal intervjues) skal intervjues hver for seg.

Andre ledd slår fast at den som skal gjennomføre intervjuet, skal vurdere om det er behov for å benytte tolk. Om tolk skal benyttes må vurderes etter tolkelovens bestemmelser.

Tredje ledd gjelder den praktiske gjennomføringen av intervjuet. Det slås fast at intervjuet skal gjennomføres i en offentlig myndighets lokale, eller i et annet lokale godkjent av statsforvalteren eller utlendingsmyndighetene, og med bistand fra personell som skal sikre at forskriftens krav ved gjennomføringen av intervjuet oppfylles.

Det fremgår av fjerde ledd at intervjuer skal gjennomføres ved at parten og intervjueren er fysisk til stede sammen. Et intervju kan likevel gjennomføres elektronisk ved videokonferanse eller tilsvarende dersom store geografiske avstander eller andre særlige grunner tilsier det. Statsforvalteren skal i utgangspunktet alltid vurdere om intervjuet kan gjennomføres fysisk. Det er gjort unntak fra hovedregelen om fysisk intervju i tilfeller hvor store geografiske avstander tilsier det. Det må foretas en konkret vurdering av hva som er å anse som «store geografiske avstander», men det er klart at det ikke skal være kurant å benytte bestemmelsen i alle tilfeller hvor det er noe tid- og kostnadskrevende og møte opp i det aktuelle intervjulokalet. Muligheten for elektronisk intervju er først og fremst tenkt brukt ved gjennomføring av intervju i utlandet. Det er også adgang til å gjennomføre elektronisk intervju når «særlige grunner» tilsier at elektronisk intervju bør benyttes. Også her må det foretas en konkret vurdering. Særlige grunner kan for eksempel være at parten har aleneomsorgen for små barn som gjør det vanskelig å reise lengre avstander, eller at parten gjennomfører helsebehandling eller lignende, som gjør det vanskelig å gjennomføre fysisk møte på angitt sted. «Særlige grunner» kan unntaksvis også foreligge der det fra intervjuansvarlig sin side er praktisk vanskelig å gjennomføre intervjuet fysisk. Dette kan for eksempel skyldes ressurs hensyn. Når intervjuet gjennomføres elektronisk via videokonferanse, skal det gjøres opptak av intervjuet, jf. § 9 femte ledd siste punktum. Dette er for å sikre etterprøvbarehet og eliminere eventuelle uenigheter om hva som har fremkommet. Parten skal orienteres om at det tas slike opptak.

Etter femte ledd skal parten ved gjennomføring av intervjuet gis nødvendig informasjon om vilkårene for og rettsvirkninger av at ekteskapet anerkjennes. Parten skal også gis informasjon om konsekvenser av at ekteskapet ikke anerkjennes.

Forskriften § 9 sjette ledd angir at ved gjennomføring av intervju skal partene informeres om at opplysninger som gis, og eventuelle opptak av intervju, kan deles med utlendingsmyndighetene i forbindelse med en pågående eller etterfølgende sak om familieinnvandring.

Forskriften § 9 syvende ledd angir at et intervju skal nedtegnes i et referat.

Det fremgår av § 9 siste ledd at statsforvalteren kan bruke ekstern tjenesteyter til å fasilitere for gjennomføringen av elektronisk intervju når en part befinner seg i utlandet, der det er inngått avtale om dette etter utlendingsforskriften § 10-2 fjerde ledd. Utlendingsforskriften § 10-2 fjerde ledd angir at Norsk utenriksstasjon, etter fullmakt fra Utlendingsdirektoratet, kan inngå avtale med ekstern tjenesteyter, som på vegne av utenriksstasjonen kan utføre oppgaver med å motta søknad om oppholdstillatelse, herunder oppta ansiktsfoto, fingeravtrykk og signatur, håndheve de krav som stilles til legitimasjonskontroll, mv. Ekstern tjenesteyter skal håndheve de krav som stilles til legitimasjonskontroll, informere parten hvordan intervjuet vil bli gjennomført, og ellers kontrollere at intervjuet blir gjennomført på en sikker måte. I det siste ligger bl.a. det å sørge for at den som skal intervjues følges inn til intervjurommet, samt å sikre at det ikke medbringes gjenstander dit som ikke er tillatt. Av siste punktum følger det at ekstern tjenesteyter kan kreve et servicehonorar for de utførte tjenestene.

Til § 10

Bestemmelsen gjelder innhenting av samtykke, og oppstiller et krav om samtykke for å få visse typer ekteskap anerkjent. Det er et vilkår for anerkjennelse etter ekteskapsloven § 18 c andre ledd første og andre punktum, at den eller de av partene som var mindreårige da de giftet seg, ønsker ekteskapet anerkjent. For å avklare om vedkommende ønsker ekteskapet anerkjent, må det innhentes et skriftlig, informert og frivillig samtykke. Første ledd angir dermed at det skal innhentes et skriftlig, informert og frivillig samtykke for å avklare om en part som var mindreårig på vigselstidspunktet ønsker ekteskapet anerkjent etter ekteskapsloven § 18 c andre ledd.

Etter andre ledd anses samtykket informert når parten har blitt informert om hva et samtykke innebærer, også konsekvensene av at ekteskapet anerkjennes eller ikke anerkjennes, og om at han eller hun står fritt til ikke å samtykke. Informasjonen skal tilpasses den enkeltes forutsetninger, jf. § 10 andre ledd siste punktum. I disse vilkårene ligger bl.a. at parten i tilfeller hvor det også er søkt om familieinnvandring, får informasjon om hvilke konsekvenser manglende anerkjennelse kan ha for søknaden om familieinnvandring. For at samtykket skal anses informert, må parten også informeres om at han eller hun står fritt til ikke å samtykke. Informasjonen må tilpasses den enkeltes forutsetninger, hvor det bl.a. må tas hensyn til alder, eventuelle språkvansker, og funksjonshemming og så videre.

Det fremgår av tredje ledd at et samtykke ikke skal regnes som frivillig dersom det foreligger utilbørlig press, eller hvis et manglende samtykke vil medføre negative konsekvenser for vedkommende utover det som normalt følger av at ekteskapet ikke anerkjennes. Hvorvidt det foreligger utilbørlig press eller om manglende samtykke vil medføre negative konsekvenser for vedkommende utover det som normalt følger av at ekteskapet ikke anerkjennes, må vurderes konkret ut fra opplysninger som typisk vil fremkomme under intervjuet. Det kan ses hen til samtykkets troverdighet og andre forhold ved samtykket, samt andre objektive forhold rundt partene og familien, som kan tilsa at samtykket ikke er frivillig. Her er det naturlig å blant annet se hen til eventuelle opplysninger gitt av f.eks. politiet eller utlendingsmyndighetene.

Til § 11

Bestemmelsen gjelder innhenting av opplysninger fra politiet. Ettersom et viktig formål med å gjennomføre intervju er å avdekke om en part er utsatt for tvang eller har vært utsatt for tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelsen, er det sentralt at statsforvalteren har adgang til å innhente nødvendige opplysninger fra politiet.

Bestemmelsen angir at i saker hvor statsforvalteren har grunn til å tro at en part er utsatt for tvang eller har vært utsatt for tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelsen, kan statsforvalteren innhente relevante opplysninger fra politiet. Vilkåret om «grunn til å tro» at det foreligger tvang» vil være oppfylt dersom det foreligger indikasjoner på at en part er utsatt for tvang eller har vært utsatt for tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelsen, for eksempel på bakgrunn av opplysninger som har fremkommet i intervju.

Etter andre punktum fremgår det at politiregisterloven gjelder for politiets adgang til utlevering. Til forskjell fra forskriften § 4 gjelder er det etter § 11 kun tale om ensidig utlevering av opplysninger fra politiet til statsforvalteren.

11 Forslag til forskrift

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

Hjemmel: Fastsatt av Barne- og familiedepartementet [dato] med hjemmel i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven) § 18 b og § 18 c, og fastsatt ved kgl.res [dato] med hjemmel i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13 g. Fremmet av Barne- og familiedepartementet.

§ 1 Virkeområde

Forskriften gjelder behandlingen av begjæringer om anerkjennelse etter ekteskapsloven § 18 b andre ledd og § 18 c andre ledd av ekteskap inngått etter utenlandsk rett, jf. § 18 b første ledd og § 18 c første ledd.

§ 2 Behandling og utforming av begjæringer om anerkjennelse

Begjæringer om anerkjennelse som nevnt i § 1 behandles av Statsforvalteren i Oslo og Viken og skal settes fram på en blankett fastsatt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

§ 3 Klage

Statsforvalterens vedtak kan påklages til Bufdir etter bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel VI.

§ 4 Behandling av saker som også gjelder familieinnvandring

Dersom en part også har søkt om familieinnvandring på grunnlag av ekteskapet, skal statsforvalteren anmode utlendingsmyndighetene om å stille saken i bero fram til spørsmålet om anerkjennelse av ekteskapet er avgjort. Statsforvalteren og utlendingsmyndighetene kan i slike tilfeller, også der hvor søknad om familieinnvandring blir fremsatt etter begjæringen om anerkjennelse, uten hinder av taushetsplikt dele opplysninger som er nødvendige for å behandle de aktuelle søknadene. Dette gjelder også referater fra gjennomførte intervjuer, samt opptak. Delingen av opplysninger må ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

Dersom statsforvalteren fatter vedtak om at ekteskapet anerkjennes, skal statsforvalteren sende kopi av sitt vedtak til utlendingsmyndighetene og varsle om at søknaden om familieinnvandring kan behandles. Dersom vedtaket går ut på at ekteskapet ikke anerkjennes, skal Statsforvalteren skal sende vedtaket i kopi så raskt som mulig etter klagefristens utløp. Dersom statsforvalterens vedtak påklages, skal statsforvalteren sende kopi av det endelige vedtaket til utlendingsmyndigheten straks det er fattet.

Dersom utlendingsmyndighetene eller statsforvalteren, etter at begjæring om anerkjennelse eller søknad om familieinnvandring er behandlet, får opplysninger som kan tilsi at ekteskapet er inngått ved tvang eller at det forelå tvang på tidspunktet for

anerkjennelse, kan statsforvalteren og utlendingsmyndighetene dele slike opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Første ledd siste punktum gjelder tilsvarende.

§ 5 Orientering om vedtak til folkeregistermyndigheten

Ved vedtak om anerkjennelse av ekteskap skal statsforvalteren orientere folkeregistermyndigheten om vedtaket straks det er fattet. Dersom vedtaket påklages, skal statsforvalteren melde ifra til folkeregistermyndigheten om det endelige vedtaket straks det er fattet.

Ved vedtak om ikke å anerkjenne ekteskapet skal statsforvalteren orientere folkeregistermyndigheten om vedtaket etter at klagefristen har utløpt. Dersom vedtaket påklages, skal statsforvalteren melde ifra til folkeregistermyndigheten om det endelige vedtaket straks det er fattet.

Dersom vedtaket senere omgjøres, skal statsforvalteren orientere folkeregistermyndigheten om omgjøringen.

§ 6 Veiledningsplikt

Dersom statsforvalteren får kjennskap til, eller har grunn til å tro, at en part har vært utsatt for tvang, skal statsforvalteren gi veiledning om tilgjengelige hjelpeinstanser.

§ 7 Når intervjuer skal gjennomføres

Parter som var under 18 år på vigselstidspunktet, skal intervjues.

Når det anses nødvendig for å sikre sakens opplysning, skal også en part som var over 18 år på vigselstidspunktet, intervjues.

Når det anses nødvendig for å sikre sakens opplysning, skal det gjennomføres flere intervjuer av en eller begge parter.

§ 8 Hvem som skal foreta intervju

Intervjuer etter § 7 skal foretas av statsforvalteren. Statsforvalteren kan ved behov be om bistand fra andre myndigheter. Dersom et intervju skal gjennomføres av andre enn statsforvalteren, skal statsforvalteren dele de opplysningene som er relevante for sakens opplysning, med de som skal gjennomføre intervjuet.

Statsforvalteren kan også benytte intervjuer som er gjennomført av andre myndigheter i forbindelse med sak om familieinnvandring, og som oppfyller kravene i denne forskriften. Statsforvalteren kan, dersom det er nødvendig for å oppfylle kravene i denne forskriften, gjennomføre et supplerende intervju.

§ 9 Gjennomføring av intervju

Partenes identitet skal kontrolleres før et intervju. Partene skal intervjues hver for seg.

Den som skal gjennomføre et intervju, skal vurdere om det er behov for å benytte tolk i samsvar med tolkeloven.

Intervjuer skal gjennomføres i en offentlig myndighets lokaler eller i et annet lokale godkjent av statsforvalteren eller utlendingsmyndighetene, og med bistand fra personell som skal sikre at forskriftens krav ved gjennomføringen av intervjuet oppfylles.

Intervjuer skal gjennomføres ved at parten og intervjueren er fysisk til stede sammen. Et intervju kan likevel gjennomføres elektronisk ved videokonferanse eller tilsvarende dersom store geografiske avstander eller andre særlige grunner tilsier det. I slike tilfeller skal det gjøres opptak av intervjuet. Parten skal orienteres om at det tas slik opptak.

Ved gjennomføring av et intervju skal partene gis nødvendig informasjon om vilkårene for og rettsvirkningene av at ekteskapet anerkjennes og informasjon om konsekvensene av at ekteskapet ikke anerkjennes.

Ved gjennomføring av intervju skal partene informeres om at opplysninger som gis, og et eventuelt opptak av intervjuet, kan deles med utlendingsmyndighetene i forbindelse med en pågående eller etterfølgende sak om familieinnvandring.

Et intervju skal nedtegnes i et referat.

Statsforvalteren kan bruke ekstern tjenesteyter til å fasilitere for gjennomføringen av elektronisk intervju når en part befinner seg i utlandet, der det er inngått avtale om dette etter utlendingsforskriften § 10-2 fjerde ledd. Ekstern tjenesteyter skal håndheve de krav som stilles til legitimasjonskontroll, informere parten hvordan intervjuet vil bli gjennomført, og ellers kontrollere at intervjuet blir gjennomført på en sikker måte. Ekstern tjenesteyter kan kreve et servicehonorar for de utførte tjenestene.

§ 10 Innhenting av samtykke etter ekteskapsloven § 18 c andre ledd

Det skal innhentes et skriftlig, informert og frivillig samtykke for å avklare om en part som var mindreårig på vigselstidspunktet, ønsker ekteskapet anerkjent etter ekteskapsloven § 18 c andre ledd.

Samtykket anses informert når parten har blitt informert om hva et samtykke innebærer, også konsekvensene av at ekteskapet anerkjennes eller ikke anerkjennes, og om at han eller hun står fritt til ikke å samtykke. Informasjonen skal tilpasses den enkeltes forutsetninger.

Et samtykke skal ikke regnes som frivillig dersom det foreligger utilbørlig press, eller hvis et manglende samtykke vil medføre negative konsekvenser for vedkommende utover det som normalt følger av at ekteskapet ikke anerkjennes.

§ 11 Innhenting av opplysninger fra politiet

I saker hvor det er grunn til å tro at en part er utsatt for tvang eller har vært utsatt for tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelsen, kan statsforvalteren innhente relevante opplysninger fra politiet. Politiregisterloven gjelder for politiets adgang til utlevering.