

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref: Vår ref: 2014/59312-2 Arkivkode: 008 Dato: 10.07.2014

Høring om endringer i ekteskapsloven og brudvigjingslova – forslag til endring av ekteskapsloven § 7h om ekteskapsattester, og forslag om å overføre oppgaver etter ekteskapsloven og brudvigjingslova til fylkesmannen

Det vises til departementets brev av 11.04.2014, hvor ovennevnte forslag til lovendringer ble sendt ut med frist for innsending av høringsuttalelser innen 15.07.2014.

Herved oversendes høringsuttalelsen til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

1. Innledning/oppsummering

Forslaget til lovendringer omfatter en endring av materielt innhold og tre endringer av organisatorisk/formelt innhold.

Den materielle endringen går ut på at ekteskapsloven § 7h foreslås endret slik at det kan gis adgang til å inngå nytt ekteskap i Norge dersom et tidligere inngått ekteskap i utlandet mellom de samme partene ikke anerkjennes i Norge.

De formelle endringene innebærer at de ulike regler om eventuell godkjenning/anerkjenning av vigsler/ekteskap foreslås samlet slik at Fylkesmannen blir førsteinstans og Bufdir blir klageinstans i alle slike saker.

Bufdir støtter i utgangspunktet de foreslåtte endringene. Når det gjelder det organisatoriske foreslår vi at Fylkesmannen i Oslo og Akershus gjøres til førsteinstans i alle saker. Når det gjelder det materielle foreslår vi bl.a. en ny § 18b i ekteskapsloven. Vi vil komme tilbake til dette nedenfor under punktene 3, 4 og 5.

I departementets høringsnotat foreslås bl.a. en endring av ekteskapsloven § 16 andre ledd. Bufdir anser at det er behov for en endring i fjerde ledd i § 16. Bufdir benytter derfor anledningen til å ta opp spørsmålet om det samtidig med at § 16 andre ledd endres også kan foretas en endring i § 16 fjerde ledd. Vi vil komme tilbake til dette under punkt 7.

2. Bakgrunn - Bufdirs erfaring med de aktuelle problemstillingene

Bufdir vil innledningsvis si litt generelt om reglene og om Bufdirs erfaring med disse:

Brudvigjingslova

Brudvigjingslova (lov av 30. juni 1955 nr. 20 om når norsk tenestemakt kan halda brudvigjing i utlandet og utenlandsk tenestemakt i Noreg) omfatter bl.a. ekteskap inngått på norsk jord i henhold til andre lands rettsregler, for eksempel ved et annet lands utenriksstasjon/ambassade.

Bufdir behandler ikke saker etter brudvigjingslova. Etter gjeldende ordning behandles disse sakene av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) i førsteinstans med Kongen i statsråd som klageinstans. Bufdir har derfor et svært begrenset grunnlag for å komme med synspunkter når det gjelder denne loven. I praksis har Bufdir kun kommet opp i problemstillinger i forhold til denne loven når en (religiøs) vigsel gjennomført i Norge blir registrert ved et annet lands utenriksstasjon i Norge. Vi vil komme tilbake til dette under punkt 3.

Ekteskapsloven § 16

Ekteskapsloven § 16 regulerer når et ekteskap/en vigsel er ugyldig i henhold til norsk rett. I henhold til andre ledd i § 16 kan en ugyldig vigsel godkjennes dersom det foreligger «sterke grunner».

Bufdir er førsteinstans for søknader om godkjenning av ugyldig vigsel/ekteskap i medhold av ekteskapsloven § 16 andre ledd. BLD er etter gjeldende ordning klageinstans.

Bufdir behandler mellom 5 og 10 saker pr. år i henhold til ekteskapsloven § 16 andre ledd. Typiske problemstillinger i disse sakene er hvor partene er viet uten at det forelå gyldig prøvingsattest på vigselstidspunktet eller at det forelå mangler ved vigselkompetansen til den som foretok vigselen.

Ekteskapsloven § 18a

Ekteskapsloven § 18a trådte i kraft den 1. juni 2007. Etter gjeldende ordning er Bufdir førsteinstans og BLD er klageinstans.

Bufdir har siden ekteskapsloven § 18a trådte i kraft truffet vedtak i ca. 130 enkeltsaker i henhold til bestemmelsens andre ledd. Bufdir har derfor opparbeidet seg god kjennskap til de problemstillinger som § 18a reiser. Bufdirs kommentarer til høringsutkastet vil derfor i stor grad bygge på de erfaringer vi har fra behandling av 18a-sakene. Ekteskapsloven § 18a lyder i sin helhet slik:

«§ 18a. Anerkjennelse av ekteskap inngått i utlandet

Et ekteskap som er inngått i utlandet, anerkjennes her i riket dersom ekteskapet er gyldig inngått i vigselslandet. En regulert samlivsform i utlandet som i hovedsak har samme rettsvirkninger som ekteskap i inngåelseslandet, anerkjennes som et ekteskap her i landet, når begge parter skriftlig har samtykket til dette. Departementet kan ved forskrift gi nærmere regler om i hvilke tilfeller en regulert samlivsform i utlandet vurderes å ha samme rettsvirkninger som ekteskap i inngåelseslandet. Et ekteskap anerkjennes likevel ikke dersom dette åpenbart ville virke støtende på norsk rettsorden (ordre public).

Et ekteskap som er inngått i utlandet, anerkjennes ikke her i riket dersom minst en av partene var norsk statsborger eller fast bosatt her i riket på vigselstidspunktet, og:

- a) ekteskapet er inngått uten at begge parter var til stede under vigselen,*
- b) en av partene var under 18 år, eller*
- c) en av partene allerede var gift.*

Departementet kan likevel etter begjæring fra begge parter anerkjenne ekteskapet dersom sterke grunner taler for det.»

Ekteskapsloven § 18a andre ledd er et av tiltakene mot tvangsekteskap. Regelen i andre ledd ble vedtatt fordi man ønsket å føre kontroll med ekteskap hvor det ble antatt å foreligge en særlig stor risiko for at ekteskapet kunne bli inngått ved tvang. Det er derfor innført strenge krav for anerkjennelse av ekteskap som omfattes av denne bestemmelsen. Dette fremgår ved at loven stiller krav om at «sterke grunner» må tale for en eventuell anerkjennelse. I lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 100 (2005-2006)) er det uttalt at bestemmelsen er ment å være en «snever unntaksbestemmelse som tar høyde for anerkjennelse i de helt åpenbart urimelige tilfellene».

Dersom ekteskapet ikke anerkjennes i Norge oppstår det man kaller et «haltende ekteskap», dvs. en situasjon hvor ekteskapet har gyldighet i et eller flere land, men ekteskapet anses ikke gyldig i Norge.

Den økte risikoen for tvangsekteskap var begrunnelsen for innføringen av reglene i § 18a andre ledd vedrørende kontroll med ekteskap inngått i utlandet hvor minst en av partene var under 18 år på vigselstidspunktet («barneekteskap») og de ekteskap inngått i utlandet hvor minst en av partene ikke var til stede under vigselen («stedfortrederekteskap»). I de tilfeller hvor det er klart sannsynliggjort at det ikke foreligger et tvangsekteskap vil et vedtak om ikke-ankjennelse av ekteskapet i Norge kunne sette partene i en vanskelig situasjon. I noen tilfeller har partene følt seg presset til å skille seg i utlandet og inngå et nytt ekteskap som ikke omfattes av ekteskapsloven § 18a andre ledd.

Ekteskapsloven § 18a andre ledd omfatter også ekteskap hvor en av partene allerede var gift med en annen da ekteskapet ble inngått (bigami). De som har inngått et slikt ekteskap vil også kunne komme i en tilsvarende situasjon som nevnt ovenfor ved at det tidligere inngåtte ekteskapet senere er oppløst slik at det ikke lenger foreligger to samtidige ekteskap. Også i en slik situasjon vil partene i ekteskap nr. 2 kunne komme i en vanskelig situasjon hvor de vil kunne føle seg presset til å skille seg i utlandet og inngå et nytt ekteskap som ikke omfattes av ekteskapsloven § 18a andre ledd.

3. De materielle endringene: adgang til reparasjon av «haltende ekteskap»

I de situasjoner av «haltende ekteskap» som nevnes ovenfor kan partene ha kommet i en svært vanskelig situasjon uten at de anses å ha oppfylt de strenge kravene i ekteskapsloven § 18a andre ledd andre punktum. Bufdir anser at det bør legges til rette for at partene kan komme seg ut av en slik situasjon. I vårt brev til departementet av 13.09.2013 «Tildelingsbrev 2013 – Tillegg nr. 5 Oppdatering av rundskriv på ekteskapslovens område m.v.» uttalte vi bl.a. følgende om et slikt behov:

«Sterke grunner må tale for» anerkjennelse av ekteskap som omfattes av ekteskapsloven § 18a andre ledd. Ifølge lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 100 (2005-2006)) skal denne bestemmelsen være en «snever unntaksbestemmelse som tar høyde for anerkjennelse i de helt åpenbart urimelige tilfellene». I den helhetsvurderingen som Bufdir må foreta, har det vært lagt stor vekt på om det er etablert familieliv i Norge. Ved behandling av enkeltsaker har vi f.eks. sett at utlendingsmyndighetene har innvilget oppholdstillatelse i familieinnvandring på grunnlag av ekteskapet, men så har det vist seg i

ettertid at ekteskapet var omfattet av ekteskapsloven § 18a andre ledd og UDI således ikke skulle ha lagt til grunn at det forelå et gyldig ekteskap. Det har også hendt at den andre part har kommet til Norge som asylsøker. Dersom man kan legge til grunn at partene er gift etter hjemlandets rettsregler og partene nå bor sammen i Norge er det, etter Bufdirs oppfatning, urimelig å forvente at vedkommende part må reise tilbake til hjemlandet og skille seg der før ekteskapet kan anerkjennes i Norge. I den forbindelse er det, etter Bufdirs oppfatning, naturlig å se hen til at et sentralt formål med innføringen av andre ledd i ekteskapsloven § 18a var ønsket om å forhindre tvangsekteskap; dersom partene nå av egen fri vilje bor sammen i Norge mener Bufdir at dette må sees på som en klar indikasjon på at det aktuelle ekteskapet ikke er et tvangsekteskap. I en del tilfeller har partene også fått barn sammen slik at både foreldre og barn nå bor sammen. I et slikt tilfelle anser Bufdir at også hensynet til barnets beste vil tale for at ekteskapet skal bli anerkjent.»

Nevnte sitat er skrevet med tanke på situasjoner som, etter Bufdirs oppfatning, taler for at det må anses å foreligge «sterke grunner» for å anerkjenne et ekteskap i henhold til § 18a andre ledd. Av de samme grunner bør det, etter Bufdirs oppfatning, være adgang til å inngå nytt ekteskap dersom vilkårene for anerkjennelse ikke anses oppfylt.

I nevnte brev til departementet av 13.09.2013 drøftet Bufdir under kommentarene til ekteskapsloven § 18a om det burde finnes en adgang til «reparasjon» av ikke-ankjente ekteskap ved at det ble gitt adgang til å inngå (nytt) ekteskap i Norge. I brevet uttalte vi bl.a. følgende:

«En ekteskapsinngåelse «i kontrollerte» former her i Norge vil sikre at begge parter gir et klart og uttrykkelig samtykke til ekteskapet og vil spare partene for en ofte lang og krevende skilsmisseprosess i det aktuelle landet. I tillegg kan det stilles spørsmål ved om et norsk familiedepartement bør treffe vedtak som kan oppfattes som et «pålegg om skilsmisse (og nytt ekteskap)». Juridisk teori kan dessuten oppfattes som om det finnes en adgang til reparasjon: Holmøy og Lødrups bok «Ekteskapsloven – og enkelte andre lover med kommentarer» (Gyldendal 2001) side 62 har uttalelser som kan oppfattes slik. Resonnementet kan utledes av forbudet mot bigami i ekteskapsloven § 4; tidligere ekteskap er til hinder for nytt ekteskap dersom dette innebærer at det inngås ekteskap med flere enn en person, men nytt ekteskap kan inngås i Norge dersom det foreligger tvil om «gyldigheten av ekteskap mellom de samme personer». Det kan også bemerkes at det i henhold til de danske retningslinjene finnes en slik adgang til «reparasjon», jf. Familiestyrelsens «Veiledning om vielse nr. 1 Ægteskapsbetingelserne» punkt 2.12: «Hvis det første ægteskab er indgået i udlandet, og ægteskabet ikke anerkendes efter dansk ret, er der ikke noget til hinder for, at parterne indgår »nytt« ægteskab i Danmark, såfremt de øvrige ægteskabsbetingelser er opfyldt.» Videre etablerer dagens praksis en «gråson» hvor partene verken anses som gift eller ugift/skilt; partene gis verken adgang til å gifte seg (på nytt) eller å skille seg. Bør det være slik? En måte å spissformulere dette er følgende: «enten så er man gift eller så er man ikke gift.»

Bufdir støtter forslaget til lovendring. Bufdir har imidlertid en del bemerkninger til hvordan en eventuell dispensasjonsordning bør være:

En avgjørelse hvor man tar stilling til om det skal gis adgang (dispensasjon) til å inngå ekteskap er, etter Bufdirs oppfatning, en avgjørelse som er «bestemmende for partenes rettigheter og plikter». En slik avgjørelse omfattes derfor av definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a, og det må dessuten foreligge adgang til å kunne påklage vedtaket i henhold til forvaltningsloven § 28 første ledd. Det vises i den forbindelse til at departementet i høringsnotatet understreker den store betydningen det vil ha for partene å få mulighet til å inngå nytt ekteskap, jf. bl.a.

første setning i punkt 2.2 og høringsnotatet øverst på side 7 hvor det uttales at «.. *haltende ekteskap rammer de enkelte hardt.*»

I høringsnotatet foreslås det at Fylkesmannen skal ha adgang til å gi slik dispensasjon. Bufdir er enig i dette. Etter Bufdirs oppfatning bør imidlertid en slik bestemmelse om dispensasjon gis i en egen lovbestemmelse i lovens kapittel 3 om «Inngåelse av ekteskap». I den forbindelse viser Bufdir til at § 7 bokstav b har en ordning med dispensasjon fra alderskravet ved inngåelse av ekteskapet som inngås i Norge. Her er det gitt en særskilt hjemmel for behandlingen av slike dispensasjoner i ekteskapsloven § 1a.

Når det gjelder § 7 bokstav b gjør vi for ordens skyld oppmerksom på at man ved en tidligere lovendring glemte å endre § 7 bokstav b (henvisningen til § 1) i forbindelse med at hjemmelen for å gi dispensasjon fra alderskravet ble flyttet fra § 1 til § 1a. Bufdir foreslår derfor en lovendring slik at det i § 7 bokstav b blir henvist til korrekt bestemmelse, dvs. til § 1a. Det foreslås således at § 7 bokstav b skal lyde slik:

«Er noen av ektefellene under 18 år, skal det godkjøres at det er gitt samtykke og tillatelse til ekteskapet etter § 1a.»

I høringsnotatet legges det opp til at dispensasjonsadgangen skal ha et bredere anvendelsesområde enn de tilfeller hvor anerkjennelse avslås i medhold av ekteskapsloven § 18a andre ledd andre punktum. En bestemmelse om dispensasjon bør derfor ikke plasseres i § 18a. I stedet bør det, etter Bufdirs oppfatning, vedtas en ny bestemmelse som regulerer slik dispensasjonsadgang. Dette kan f.eks. gjøres ved at det vedtas en ny § 18b i ekteskapsloven. Ordlyden i en ny § 18b kan bygge på departementets forslag til nytt siste punktum i § 7 bokstav h. Bufdir vil imidlertid bemerke at en slik bestemmelse bør legge til rette for en grundig behandling av sakene, og at en for liberal praktisering av dispensasjonsadgangen vil kunne uthule formålet med bestemmelsen i ekteskapsloven § 18a andre ledd. Ved innføring av en slik «dispensasjonshjemmel» i f.eks. en ny § 18b mener Bufdir derfor at det bør fremgå av bestemmelsen at det ikke er «kurant» å gi slik dispensasjon. Departementet har på side 8 i høringsnotatet uttalt at det må være et vilkår at det er «*sannsynliggjort at det kommende ekteskapet ikke dreier seg om tvangsgifte.*» Etter Bufdirs oppfatning bør det stilles strengere beviskrav enn kun sannsynlighetsovervekt. Beviskravet bør, etter Bufdirs oppfatning, i hvert fall være «*klart sannsynliggjort*», og det bør vurderes om det bør være et krav om at det er «*åpenbart*» at ekteskapet ikke er inngått under tvang. En eventuell ny § 18b kan f.eks. utformes slik at det fremgår av bestemmelsen at det kun skal gis dispensasjon «*i særlige tilfeller*» og/eller ved at det i bestemmelsen tilføyes en setning med f.eks. følgende ordlyd: «*Det er et vilkår for dispensasjon at det er klart sannsynliggjort at ekteskapet ikke inngås under tvang.*»

Når det gjelder behandlingen av «18a-sakene» og «18b-sakene» (søknadene om dispensasjon) forutsetter Bufdir at saksbehandlingen blir forsøkt lagt opp slik at det blir tatt stilling til begge bestemmelsene samtidig. Tilsvarende bør kunne gjøres når det gjelder «brudvigjingslov-sakene» og «18b-sakene» (søknadene om dispensasjon). En slik sammenslåing vil forenkle saksbehandlingen og forkorte saksbehandlingstiden. Bufdirs erfaring med «18a-sakene» har vist at de fleste av disse sakene kommer til Bufdir etter at utlendingsmyndighetene har avslått søknad om familieinnvandring. I mange tilfeller blir partene ikke kjent med bestemmelsen i ekteskapsloven § 18a andre ledd før en av partene har fått avslag på oppholdstillatelse med henvisning til denne bestemmelsen. Partene har altså i mange av «18a-sakene» først ventet på vedtak fra Utlendingsdirektoratet (UDI) før de henvender seg til Bufdir, og før Bufdir har startet på behandlingen av «18a-saken». Bufdir har dessuten erfart at mange av søkerne i «§ 18a-sakene» ikke er representert ved advokat, noe som erfaringsvis gjør det

vanskeligere å få saken tilstrekkelig opplyst og som gjør at det tar lenger tid å få saken tilstrekkelig opplyst. Årsaken til dette kan både være at partene ikke kjenner norsk lov og at det foreligger språkproblemer. Den totale belastningen for den berørte familien kan på denne bakgrunn bli svært stor. Dette gir seg bl.a. uttrykk i en del søkere etter hvert blir svært frustrerte over det som oppleves som svært lang saksbehandlingstid og strenge krav til dokumentasjon. Etter Bufdirs oppfatning bør det derfor legges opp til at saksbehandlingen blir så effektiv som mulig. Dette vil både spare forvaltningen for arbeid og redusere belastningene for de berørte familiene.

For å få en effektiv saksbehandling er det viktig at partene blir gjort oppmerksom på sitt ansvar når det gjelder å bidra til å opplyse saken. Et annet tiltak som i stor grad ville bidratt til å effektivisere saksbehandlingen ville vært om det i disse sakene ble gjort unntak fra taushetsplikten mellom utlendingsforvaltningen og Fylkesmannen/Bufdir. Sistnevnte tiltak ville dessuten være et viktig bidrag når det gjelder å forhindre tvangsekteskap. Bufdir antar imidlertid at departementet ikke vil ta en eventuell slik ny lovbestemmelse under betraktning i denne aktuelle lovproposisjonen, da en slik lovbestemmelse forutsetter nærmere utredninger i samarbeid med utlendingsforvaltningen.

Når det gjelder den konkrete vurderingen vil Bufdir bemerke at det må være en forutsetning at de som skal behandle saken har inngående kjennskap til familierett, utlendingsrett og problematikk mht. tvangsekteskap.

Slik Bufdir kjenner disse sakene vil det kunne foreligge store variasjoner mht. hvor «kurante» sakene er. Det vil f.eks. kunne være kurant å gi dispensasjon i en «bigami-sak», hvor det er åpenbart at ekteskap nr. 1 nå er oppløst. Det bør imidlertid ikke være kurant å gi dispensasjon dersom en av partene kun var 16 år gammel på vigselstidspunktet – selv om parten nå skulle være langt eldre enn 18 år.

Bufdir anser at grundig kontroll med «barneekteskapene» er selve «kjernen» i bestemmelsen i § 18a andre ledd. Det vises til at utarbeidelse av «regler for å motvirke barneekteskap» var et av regjeringens tiltak mot tvangsekteskap i 2002 - forløperen til det som i 2007 ble ekteskapsloven § 18a. På side 8 i høringsnotatet drøfter departementet disse problemstillingene. Bufdir anser imidlertid at ønsket om å motvirke barneekteskap bør komme klarere fram, og drøftes mer inngående, når departementet på bakgrunn av høringsuttalelsene skal utarbeide sin proposisjon til Stortinget. Det kan tenkes svært kompliserte saker hvor mange tungtveiende hensyn vil stå mot hverandre. Vi kan f.eks. tenke oss at den kvinnelige part er en 16 år gammel norsk statsborger med opprinnelse fra et annet land. Hun blir presset til å gifte seg mens hun er på sommerferie i opprinnelseslandet. Etter ekteskapsinngåelsen blir hun boende i opprinnelseslandet. Årene går og hun får flere barn. Med tiden blir det vanskeligere og vanskeligere for henne å komme ut av ekteskapet, og hun er i pressituasjon ved at hun også må ta hensyn til sine barn. Siden hun bare var 16 år gammel på vigselstidspunktet vil hennes ekteskap ikke bli anerkjent etter reglene § 18a andre ledd. Bør det i en slik sak gis adgang til å inngå nytt ekteskap i Norge? Bufdir har ikke noe klart svar på dette spørsmålet. Vår begrunnelse for å reise spørsmålet er bare å gjøre oppmerksom på at det i disse sakene vil oppstå mange dilemmaer og at de som skal ta disse avgjørelsene må ha god kjennskap til problematikken rundt tvangsekteskap.

Bufdir mener, som nevnt ovenfor, at det er Fylkesmannen som bør ta stilling til om slik dispensasjon bør gis.

Bufdir foreslår på denne bakgrunn en ny § 18b med følgende ordlyd:

«Fylkesmannen kan i særlige tilfeller gi dispensasjon fra kravet til dokumentasjon i § 7 første punktum når det foreligger et ekteskap mellom partene i hjemlandet som ikke er anerkjent i Norge. Det er et vilkår for dispensasjon at det er klart sannsynliggjort at ekteskapet ikke inngås under tvang.»

Bufdir foreslår at det i nytt fjerde punktum i § 7 bokstav h i stedet blir inntatt følgende bestemmelse:

«Fylkesmannen kan i medhold av § 18b gi dispensasjon fra kravet i første punktum.»

Bufdir foreslår at alle saker bør behandles i første instans hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus (FOA) og at Bufdir bør være klageinstans. Bufdir kommer nærmere inn på hvorfor alle saker bør behandles i første instans hos FOA under punkt 5.

4. Anerkjennelsesloven

Anerkjennelse av utenlandske separasjoner og skilsmisser foretas i henhold til reglene i lov av 2. juni 1978 nr. 38 om anerkjennelse av utenlandske separasjoner og skilsmisser (anerkjennelsesloven). Etter gjeldende ordning er fylkesmennene førsteinstans og Bufdir klageinstans i disse sakene.

Bufdir anser at man – når man vurderer endringer som gjelder ekteskapsloven § 18a – samtidig må ta hensyn til eventuelle konsekvenser dette kan få for behandlingen av saker etter anerkjennelsesloven. Bufdir minner i den forbindelse om at vi i brev til BLD har redegjort for problemstillinger i forholdet mellom bigamisaker som behandles i henhold til ekteskapsloven § 18a andre ledd bokstav c og saker om anerkjennelse av utenlandske skilsmisser som behandles i henhold til anerkjennelsesloven.

I høringsnotatet legges det opp til at ekteskapsloven og brudsvigjingslova skal endres slik at det fremgår av loven at Fylkesmannen er kompetent myndighet. Bufdir foreslår at det blir gjort en tilsvarende endring i anerkjennelsesloven. Bufdir foreslår således at anerkjennelsesloven § 4 første ledd første punktum skal lyde slik:

«Fylkesmannen kan avgjøre om utenlandsk skilsmisse eller separasjon gjelder her i riket.»

Bufdir mottar som klageinstans i underkant av 20 slike saker pr. år. Førsteinstans må riktignok påregnes å motta flere saker fordi en del saker innvilges og fordi en del avslag ikke blir påklaget. Mange av fylkesmannsembetene mottar derfor svært få saker.

5. De formelle endringene: saksbehandling/delegering

Bufdir vil innledningsvis gi noen generelle kommentarer til de aktuelle bestemmelsene samt nevne noen problemstillinger som man bør ta i betraktning når man vurderer endringer i bestemmelsene.

Bufdirs erfaring er at mange saker reiser svært kompliserte problemstillinger som, etter Bufdirs oppfatning, bør innebære at de organer som skal behandle sakene må ha høy grad av kompetanse – både når det gjelder norske rettsregler og når det gjelder andre lands rettsregler på familierettens område. I nevnte brev av 13.09.2013 uttalte vi bl.a. følgende om behovet for kjennskap til andre lands rettsregler på familierettens område:

«Inngåelse av ekteskap er i mange land en lang prosess med mange begivenheter/hendelser på veien mot det å inngå et gyldig ekteskap; forlovelse, inngåelse av ekteskapskontrakt, religiøs vigsel, bryllupsfest, registrering ved offentlig kontor etc. Partene kan ha vært sammen gjennom nesten hele prosessen og klart gitt uttrykk for at de ønsker å inngå ekteskap, men så viser det seg at den ene part ikke har mulighet til å være til stede ved en konkret hendelse, og dette innebærer at ekteskapet blir et stedfortrederekteskap – med den følge at ekteskapet som utgangspunkt ikke skal anerkjennes i Norge. I enkelte tilfeller rammer forbudet mot stedfortrederekteskap, etter Bufdirs oppfatning, uforholdsmessig hardt, og kan sette en familie i en svært vanskelig situasjon – uten at vilkårene for å dispensere («sterke grunner») anses å være til stede.

Mange land har rettssystemer og ekteskapsregler som er svært forskjellige fra norske regler, og det er ofte vanskelig å vite nøyaktig på hvilket tidspunkt gyldig ekteskap er inngått. Bufdir frykter derfor også at bestemmelsen kan ramme tilfeldig og at ekteskap som faktisk ikke er stedfortrederekteskap blir behandlet som stedfortrederekteskap, og omvendt. (Utlendingsmyndighetene, skattemyndighetene, Bufdir/BLD; mange ulike instanser er inne i disse sakene og det er vanskelig for alle disse instansene til enhver tid å ha inngående kjennskap til ekteskapsreglene i alle verdens land.) Etter Bufdirs oppfatning ville det vært fordelaktig med nærmere retningslinjer for behandlingen av disse sakene.»

Når det gjelder behovet for høy kompetanse når det gjelder kjennskap til norske rettsregler viser vi til følgende i vårt brev av 13.09.2013:

«Ved behandling av enkeltsaker har Bufdir sett at det er blitt foretatt religiøse vigslar på norsk jord i forbindelse med inngåelse av ekteskap i henhold til utenlandsk rett. Bufdir har i denne forbindelse blitt oppmerksom på vanskelige problemstillinger og grensedragninger i forholdet mellom ekteskapsloven § 16, ekteskapsloven § 18a og brudvigjingslova (lov av 30. juni 1955 nr. 20 om når norsk tenestemakt kan halda brudvigjing i utlandet og utenlandsk tenestemakt i Noreg). Problemstillingen kan formuleres slik: skal den «vigsel» som er gjennomført behandles som en ugyldig norsk vigsel som eventuelt kan godkjennes i henhold til ekteskapsloven § 16 andre ledd eller skal dette ses på som et spørsmål om anerkjennelse av utenlandsk ekteskap etter reglene i ekteskapsloven § 18a (dersom ekteskapet registreres i utlandet) eller brudvigjingslova (dersom ekteskapet registreres ved utenlandsk ambassade i Norge).»

Som nevnt ovenfor mottar mange av fylkesmannsembetene svært få saker etter anerkjennelsesloven. Bufdir antar at det samme vil være tilfelle for saker etter brudvigjingslova og ekteskapsloven § 18a (og § 18b) dersom sakene fordeles på alle fylkesmenn. Det vil derfor være vanskelig for hvert enkelt fylkesmannsembete å bygge seg opp kompetanse i disse sakene. På denne bakgrunn anser Bufdir kompetansen til å være førsteinstans i henhold til alle de nevnte bestemmelsene bør legges til FOA. Etter Bufdirs oppfatning er FOA klart bedre kvalifisert til å ta stilling til disse problemstillingene enn de øvrige fylkesmenn og FOA har dessuten allerede noen særskilte oppgaver i forhold til utlandet som ingen andre fylkesmenn har, og som gjør FOA særskilt egnet. FOA har for eksempel noen særskilte oppgaver i saker om fri rettshjelp når partene bor i utlandet og i barne bortførings saker.

Når det gjelder anerkjennelsesloven gjør vi særskilt oppmerksom på følgende: Dersom FOA får ansvaret for å være førsteinstans for søknader om anerkjennelse av utenlandsk ekteskap i henhold til ekteskapsloven § 18a andre ledd kan det hende at et annet fylkesmannsembete har ansvaret for den parallelle saken om anerkjennelse av utenlandsk skilsmisse. Bufdir anbefaler derfor at disse sakstypene blir sett i sammenheng slik at vi ikke risikerer å få den situasjon at to ulike fylkesmannsembeter skal behandle noe som for enkelthets skyld kan kalles «samme sak».

6. Ekteskapsloven § 16 andre ledd

I høringsnotatet blir det foreslått at det skal vedtas et nytt andre ledd i ekteskapsloven § 16. Slik Bufdir oppfatter utkastet antar vi at departementet mener å foreslå et nytt første punktum i andre ledd i § 16.

Andre punktum i andre ledd i § 16 er en bestemmelse om eventuell godkjennelse av ekteskap etter at en eller begge parter er døde. Denne bestemmelsen blir ikke nevnt i høringsnotatet, og Bufdir oppfatter derfor departementet slik at man ikke har ønsket å endre denne bestemmelsen. På denne bakgrunn foreslår Bufdir at lovforslaget blir presisert slik:

Ekteskapsloven § 16 andre ledd første punktum skal lyde:

«Fylkesmannen kan likevel etter begjæring fra en av partene godkjenne ekteskapet som gyldig når særlige grunner foreligger.»

7. Ekteskapsloven § 16 fjerde ledd – fristen for å reise søksmål om å kjenne et tvangsekteskap ugyldig

Siden ekteskapsloven § 16 uansett foreslås endret benytter Bufdir anledningen til å ta opp muligheten for samtidig å foreta en endring av § 16 fjerde ledd:

Ekteskapsloven § 16 tredje ledd omhandler ektefellenes mulighet for å reise søksmål for å få kjent et ekteskap ugyldig, dersom en av partene er blitt tvunget til å inngå ekteskapet ved rettsstridig adferd. Fjerde ledd setter fristen for å reise slike søksmål til senest seks måneder etter at tvangen har opphørt. Søksmål kan uansett ikke reises senere enn fem år etter at ekteskapet ble inngått. Etter disse fristene faller muligheten til å reise søksmål bort.

Dersom en ektefelle som ønsker å reise søksmål befinner seg i utlandet når tvangen opphører, regnes fristen på seks måneder fra vedkommende kommer til Norge. Dette gjelder personer med opphold i Norge som blir giftet bort i utlandet, personer som rømmer fra et tvangsekteskap og søker asyl i Norge, samt personer som kommer til Norge på familiegjjenforening med ektefelle for deretter å bryte ut av tvangsekteskapet og søke opphold i Norge på selvstendig grunnlag.

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse opplyser at deres erfaring fra arbeidet med personer utsatt for tvangsekteskap tilsier at en frist på seks måneder for å reise søksmål for å ugyldiggjøre et ekteskap er for kort tid. Det kan for eksempel være vanskelig å sette et klart skille for når tvangen opphører. Personer utsatt for tvangsekteskap er svært ofte utsatt for trusler og forsøk på kontroll også etter å ha brutt ut av samlivet eller etter retur til Norge. Psykisk vold, press for å gjenoppta samlivet og/eller tilbakeholdelse av eventuelle barn i forholdet, er krenkelser som kan gi en opplevelse av at tvangen fortsetter også etter at personen har flyttet fra ektefellen eller har ankommet Norge. Krenkelsene kan komme fra ektefelle, ektefellens familie og/eller fra egen familie, både her i landet og i utlandet.

Den som bryter ut av et tvangsekteskap befinner seg ofte i akutt krise og er dermed i en svært sårbar situasjon. Trusler og vold kan føre til at den utsatte søker hjelp på kritesenter, i botilbudet for utsatte for tvangsekteskap eller på annen måte lever på skjult adresse. Det kan være behov for trusselvurdering og mulige sikkerhetstiltak fra politi, for relokalisering og kontakt med nytt NAV-kontor.

Personer som søker asyl i Norge på grunn av tvangsekteskap eller opphold i Norge på selvstendig grunnlag etter å ha brutt ut av et tvangsekteskap, må vente i lengre tid på endelig svar på søknad om asyl/opphold. De utsatte er derfor stilt overfor vanskelige praktiske utfordringer. I tillegg sliter mange med dårlig psykisk helse. Mange blir heller ikke klar over muligheten til å ugyldiggjøre ekteskap og gjeldende frist for å reise søksmål før de kommer i kontakt med hjelpeapparatet.

Forholdene beskrevet ovenfor tilsier at en frist på seks måneder for å reise søksmål om å få et ekteskap kjent ugyldig er svært kort tid. Bufdir ber på denne bakgrunn BLD å vurdere om fristen kan utvides til ett år.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det fremgår av høringsnotatet at departementet antar at forslagene ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning, og at ressursene må omdisponeres mellom forvaltningsnivåene. Departementet venter også at endringsforslaget i ekteskapsloven § 7 bokstav h vil føre til at det blir noen færre klagesaker fordi det vil bli lettere å gifte seg på nytt etter norske regler.

Departementet venter videre at endringen vil gjøre saksbehandlingen mer effektiv. Departementet legger til grunn at endringene ikke vil føre til mindre behov for ressurser til saksbehandling, men at en effektivisering vil merkes i form av kortere saksbehandlingstid og bedre service til borgerne.

Administrative konsekvenser

Konsekvensene av at Bufdir blir klageinstans vil være at færre saker må behandles av Bufdir. På den annen side forutsetter klagebehandling skjerpede krav til kvalitet og kontroll. I tillegg innebærer forslaget at Bufdir vil bli klageinstans i saker etter brudvigjingslova, en lov Bufdir ikke tidligere har hatt ansvar for eller behandlet saker etter. Det er derfor vanskelig å si hvor mye tid som vil gå med til behandling av sistnevnte saker.

Økonomiske konsekvenser

1. Saker etter ekteskapsloven § 18a og § 16 går over til fylkesmannen.

Bufdir mottar i gjennomsnitt 30 § 18a saker i året og 5-10 § 16 saker i året. Vi benytter cirka ett årsverk til behandling av disse sakene samlet. Dersom sakene går over til fylkesmannen vil dette i utgangspunktet frigjøre opp mot ett årsverk i Bufdir.

2. Klagesaker fra departementet blir lagt til Bufdir.

Bufdir er ikke kjent med hvor mange saker dette vil utgjøre på årsbasis, da vi ikke kjenner omfanget av klagesaker etter brudvigjingslova. Vi antar imidlertid at omfanget av saker samlet ikke vil være særlig høyere enn 10-15 saker i året og at vi innenfor dagens ressurser vil kunne dekke oppgaven.

Dette må imidlertid ses i sammenheng med

3. Økt ansvar og flere oppgaver på ekteskapsfeltet, som vi ikke har fått friske midler til å gjennomføre, jf. Tildelingsbrevet og vårt innspill til RNB.

Departementet forutsetter at ressurser til arbeidet må omdisponeres mellom forvaltningsnivåene. De berørte forvaltningsnivåene vil her være departementet, Bufdir og Fylkesmannen.

Sakene som foreslås overført til Fylkesmannen utgjør kun en del av Bufdirs saksportefølge på ekteskapsområdet. Samtidig får vi tilført nye oppgaver. Vi kan derfor ikke se at den foreslåtte endringen vil kunne frigjøre ressurser herfra. Tvert imot mener Bufdir vi har for knappe ressurser i utgangspunktet til å utføre de oppgavene vi har fått ansvar for på ekteskapsfeltet. Det er derfor tvilsomt om endringen vil føre til noen effektivisering utover dagens nivå. Bufdir viser til at departementet, med dette forslaget, vil ha overført all enkeltsaksbehandling på ekteskapsområdet til underliggende instanser. Departementet har også overført mye av regelverksfortolkningen og andre oppgaver på ekteskapsfeltet til Bufdir i 2014. Den samlede arbeidsbyrden knyttet til arbeid med ekteskapsloven er derfor langt større enn tidligere. Bufdir legger etter dette til grunn at eventuell styrking av saksbehandlingskapasitet hos Fylkesmannen ikke kan skje ved omdisponering fra Bufdir til Fylkesmannen.

9. Oppsummering

Bufdir er i hovedsak enig i de forslag som fremgår av høringsnotatet. Bufdir har imidlertid følgende forslag:

at det vedtas en ny § 18b i ekteskapsloven som skal regulere adgangen til å inngå ekteskap i Norge i de tilfeller hvor ekteskap mellom de samme partene ikke anerkjennes i Norge, se punkt 3.

at ekteskapsloven § 7 bokstav b blir endret slik at det blir henvist til korrekt paragraf (§ 1a), se punkt 3.

at all førsteinstansbehandling i henhold til ekteskapsloven § 18a andre ledd, den foreslåtte § 18b, brudvigjingslova og anerkjennelsesloven legges til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, se punkt 5.

at det presiseres at forslaget til ny lovtekst i andre ledd i ekteskapsloven § 16 kun gjelder § 16 andre ledd første punktum, se punkt 6.

at fjerde ledd i ekteskapsloven § 16 blir endret slik at fristen for å fremme sak om ugyldiggjøring av et tvangsekteskap forlenges fra seks måneder til ett år, se punkt 7.

Bufdir viser for øvrig til vedlagte forslag til lovendringer.

Med hilsen

Mari Trommald (e.f)
Direktør

Anna Bjørshol
Avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

1 vedlegg

Forslag til lovendringer:

Lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven)

§ 7 bokstav b skal lyde:

«Er noen av ektefellene under 18 år, skal det godtgjøres at det er gitt samtykke og tillatelse til ekteskapet etter § 1a.»

Ekteskapsloven § 7 bokstav h nytt fjerde punktum skal lyde:

«Fylkesmannen kan i medhold av § 18b gi dispensasjon fra kravet i første punktum.»

§ 16 andre ledd første punktum skal lyde:

«Fylkesmannen kan likevel etter begjæring fra en av partene godkjenne ekteskapet som gyldig når særlige grunner foreligger.»

§ 16 fjerde ledd første punktum skal lyde:

«Adgangen til å reise søksmål bortfaller hvis sak ikke er reist innen ett år etter at ektefellen er blitt fri for tvangen.»

§ 18a andre ledd andre punktum skal lyde:

«Fylkesmannen kan likevel etter begjæring fra begge parter anerkjenne ekteskapet dersom sterke grunner taler for det.»

§ 18b skal lyde:

«Fylkesmannen kan i særlige tilfeller gi dispensasjon fra kravet til dokumentasjon i § 7 første punktum når det foreligger et ekteskap mellom partene i hjemlandet som ikke er anerkjent i Norge. Det er et vilkår for dispensasjon at det er klart sannsynliggjort at ekteskapet ikke inngås under tvang.»

Lov 30. juni 1955 nr. 20 om når norsk tenestemakt kan halda brudvigjing i utlandet og utanlandsk tenestemakt i Noreg (brudvigjingslova)

§ 11 tredje ledd skal lyde:

«I særhøve kan Fylkesmannen godtaka at ei vigjing som er haldi av norsk tenestemakt eller av utanlandsk tenestemakt i Noreg, skal gjelda, enda om ho vantar bindande kraft etter reglane i fyrste leden.»

Lov 2. juni 1978 nr. 38 om anerkjennelse av utenlandske separasjoner og skilsmisser (anerkjennelsesloven)

§ 4 første ledd første punktum skal lyde:

«Fylkesmannen kan avgjøre om utenlandsk skilsmisse eller separasjon gjelder her i riket.»