

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET

Postboks 8036 DEP  
0030 OSLO

Deres ref: 20/2763

Vår ref: 2020/55100-2

Arkivkode: 008

Dato: 17.09.2020

## Høringsuttalelse om anerkjennelse av ekteskap inngått med mindreårige etter utenlandsk rett mv.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til Barne- og familiedepartementets høringsbrev av 23. juni 2020, hvor det foreslås endringer i ekteskapslovens regler om anerkjennelse av ekteskap inngått med mindreårige etter utenlandsk rett mv.

Høringen omhandler forslag om endringer på tre områder. For det første er det foreslått endringer i reglene om anerkjennelse av ekteskap inngått med mindreårig etter utenlandsk rett. Endringene gjelder først og fremst tilfellene hvor ingen av partene hadde tilknytning til Norge da ekteskapet ble inngått. For det andre er det foreslått å lovfeste hvilke tilfeller manglende anerkjennelse av et utenlandsk ekteskap utgjør en hindring for inngåelse av nytt ekteskap i Norge. For det tredje er det foreslått å endre søksmålsfristen for søksmål om ugyldig ekteskap som følge av tvang, fra seks måneder til ett år. Nedenfor følger direktoratets uttalelse til de ulike endringene.

Direktoratet mener at forslagene i høringsnotatet i all hovedsak er gode. Særlig forslaget om mulighet til gjengifte med samme person vil gi en langt mer rimelig løsning for personer som har fått avslag på søknad om anerkjennelse av utenlandsk ekteskap.

### Innføring av 18 års aldersgrense for anerkjennelse

Departementet foreslår at det innføres en ny § 18c i ekteskapsloven om at ekteskap inngått i utlandet ikke anerkjennes i Norge hvis en eller begge parter var under 18 år da de giftet seg. Dette er allerede gjeldene rett der minst en av partene hadde en tilknytning til Norge da ekteskapet ble inngått. Det foreslås dermed at dette skal være hovedregelen også i tilfeller ingen av partene hadde tilknytning til Norge da ekteskapet ble inngått. Det er videre foreslått to unntak fra hovedregelen om 18 års grense:

«Fylkesmannen kan likevel anerkjenne ekteskapet dersom

- a) Partene er over 18 år, partene var over 16 år på vigselstidspunktet og den eller de som var mindreårige da de giftet seg, ønsker ekteskapet anerkjent, eller
- b) sterke grunner taler for det [og begge parter er over 16 år på tidspunktet for anerkjennelse.]»

Direktoratet støtter dette lovforslaget. Vi mener at de foreslåtte unntakene er utformet på en måte som er egnet til å avhjelpe de potensielt uheldige konsekvensene av en absolutt 18 års grense. Direktoratet mener at hovedregelen, sett i sammenheng med unntakene, er en god avveining mellom de ulike hensynene som gjør seg gjeldene.

I tillegg til at reglene vil gi større forutsigbarhet for borgerne, legger direktoratet stor vekt på fordelene for rettsanvenderne med en slik klar grense. Det at myndigheten til å vurdere unntak legges til én myndighet vil også i langt større grad sikre likebehandling.

#### Hvorfor ikke en absolutt 18 årsgrense?

Direktoratet understreker at utformingen av denne bestemmelsen er veldig utfordrende. Det er bred enighet om at barneekteskap er en skadelig praksis, som vi etter barnekonvensjonens artikkel 24 nr. 3 er forpliktet til å treffe «*alle effektive og egnede tiltak*» for å avskaffe. På denne bakgrunn fikk vi i 2018 en absolutt 18 årsgrense for å inngå ekteskap i Norge. I 2007 ble det også innført en 18 årsgrense for anerkjennelse av *utenlandske* ekteskap inngått av personer med *tilknytning til Norge*. Dersom minst en av partene var norsk statsborger eller fast bosatt i Norge da ekteskapet ble inngått, vil ekteskapet ikke anerkjennes dersom minst en av partene var under 18 år på vigselstidspunktet. Det er kun en snever adgang til å gjøre unntak fra dette. Disse bestemmelsene har dermed en klar forebyggende effekt, og vil åpenbart kunne bidra til å hindre at barneekteskap inngås.

Hensynet til forebygging gjør seg derimot i liten grad gjeldende når det gjelder regler for anerkjennelse av utenlandske ekteskap inngått av personer *uten tilknytning* til Norge. Det er her snakk om ekteskap som er gyldig inngått etter vigselenslandets regler, og hvor partene ikke har hatt noen tilknytning til Norge som ga grunn til å se hen til våre regler om anerkjennelse ved ekteskapsinngåelsen. Partene kan være gyldig gift i hjemlandet i årevis, før de av ulike grunner kommer til i Norge. Selv om bestemmelsen vil kunne ha en signaleffekt overfor andre lands myndigheter, er denne bestemmelsen ikke egnet til å forebygge barneekteskap på individnivå. I disse tilfellene er ekteskapet allerede et faktum (i utlandet), og skaden kan på den måten allerede sies å ha skjedd. Det blir dermed mer et spørsmål om hvordan norske myndigheter skal forholde seg til ekteskapsinngåelsen *i ettertid*.

Omstendighetene ved disse ekteskapsinngåelsene, og partenes situasjon på anerkjennelsestidspunktet, vil være veldig ulike. Partene kan ha vært veldig unge på vigselstidspunktet, eller kun dager fra å være fylt 18 år. Partene kan være jevnbyrdige i alder og utvikling, eller det kan være stor aldersforskjell. De kan ha vært gift i årevis, eller de kan relativt nylig ha inngått ekteskapet. Ekteskapet kan ha vært inngått ved ulike grader av press og tvang, eller det kan ha vært inngått etter partenes eget ønske.

Det er også slik at et ekteskap medfører en rekke rettsvirkninger. Som det er redegjort for i høringsnotatet kan en ikke-anerkjennelse blant annet ha betydning for retten til oppholdstillatelse i Norge, for formuesforholdet mellom partene, for retten til ektefellearv og uskifte, og for retten til enkelte trygdeytelser og økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Direktoratet mener det er viktig å være klar over at en ikke-anerkjennelse ikke alltid vil være i «den svake parts» interesse når ekteskapet allerede er gyldig inngått.

En annen vesentlig ulempe ved en ikke-anerkjennelse er at partene i utgangspunktet ikke vil kunne få ekteskapet oppløst i Norge. De kan imidlertid heller ikke, i de aller fleste tilfeller, inngå nytt ekteskap med en annen person før ekteskapet er oppløst. Ekteskapet må da oppløses i hjemlandet, vigselenslandet eller eventuelt et tredjeland. I mange av landene hvor barneekteskap er utbredt har heller ikke menn og kvinner like rettigheter til skilsmisse. Ved en anerkjennelse av ekteskapet vil begge parter kunne oppløse ekteskapet i Norge, uten

hensyn til den andre partens ønske, etter de ordinære separasjons- og skilsmissegrensene. En norsk skilsmisse vil i mange tilfeller også bli anerkjent i andre land, i motsetning til en ikke- anerkjennelse, som kun får virkning i Norge. Ved en ikke- anerkjennelse vil ekteskapet fortsatt bestå i vigsellandet, og eventuelt andre land. Partene blir dermed værende i et såkalt haltende ekteskap, hvor de anses som gift i et land, men ikke i et annet.

Det at partene anses gift i ett land, men ikke i et annet, anses som uheldig. Dette er også ett hovedhensyn bak hovedregelen i internasjonal privatrett om at ekteskap som er gyldig inngått i utlandet anerkjennes i andre land. Det har tradisjonelt kun vært i tilfeller hvor en anerkjennelse åpenbart vil stride mot norsk rettsoppfatning at anerkjennelse har blitt nektet. Denne tidligere ulovfestede regelen ble lovfestet i Norge i § 18a første ledd i 2007. Samtidig ble det i § 18a annet ledd innført vide unntak for personer som *hadde tilknytning* til Norge da ekteskapet ble inngått. Selv om disse unntakene innebar en stor innskrenkning av hovedregelen, kan de likevel sies å ha vært i tråd med tankegangen som tradisjonelt har ligget til grunn i vurderingen om anerkjennelse. Denne vurderingen har vært preget av spørsmålet om sakens og partenes tilknytning til Norge. En absolutt 18 årsgrense for parter *uten tilknytning* til Norge på vigselstidspunktet vil innebære en veldig stor innskrenking i hovedregelen i internasjonal privatrett. Dette vil gjelde mange mennesker, da det fortsatt på verdensbasis dessverre er relativt vanlig å inngå ekteskap før 18 år. Vide unntak fra hovedregelen i internasjonal privatrett om anerkjennelse, vil i praksis være en hindring for internasjonal mobilitet, og vil kunne føre til usikkerhet, uforutsigbarhet og urimelige konsekvenser for den enkelte ektefelle.

Ved en hovedregel om 18 årsgrense støtter direktoratet derfor departementets vurdering om at det må kunne gjøres unntak. De to foreslåtte unntakene er et resultat av ulike hensyn. Mens det første unntaket i den foreslåtte § 18c bokstav a) vil kunne være aktuelt i ganske mange tilfeller, vil det andre unntaket i § 18c bokstav b) kun ha en funksjon som en sikkerhetsventil.

Det første unntaket (bokstav a) gjelder personer som er voksne på tidspunktet for anerkjennelse. Et barn vil altså aldri kunne anses som gift etter dette unntaket. Unntaket er i realiteten et alternativ til å inngå ekteskap med hverandre på nytt i Norge. Partene er på søknadstidspunktet over 18 år, og står (etter lovforslaget i ekteskapsloven § 4) fritt til å inngå nytt ekteskap i Norge. Vilkåret for anerkjennelse av det bestående ekteskapet og inngåelse av nytt ekteskap er det samme, på den måten at begge deler stiller krav om at partene aktivt uttrykker ønske om anerkjennelse/ekteskapsinngåelse. Som nærmere redegjort for nedenfor er det i mange tilfeller grunn til å være skeptisk til en parts mulighet til å uttrykke sitt reelle ønske. Disse vanskene vil imidlertid etter direktoratets syn gjøre seg gjeldene i like stor grad når parten skal ta stilling til å inngå ekteskap på nytt. Om en part skal samtykke til å få ekteskapet anerkjent i Norge, eller å inngå ekteskap på nytt i Norge med samme person, vil i praksis for partene kun dreie seg om semantikk. For å inngå nytt ekteskap i Norge er det kun nødvendig å sende søknad om prøvingsattest, for så å møte for en vigsler.

Departementet har understreket at det ved anerkjennelse etter det foreslåtte unntaket i bokstav a) må sikres gode prosedyrer for at et eventuelt samtykke skal være så reelt som mulig. Det foreslås at det gjennomføres samtale med den parten (eller de partene) som var mindreårige da ekteskapet ble inngått. I en slik samtale kan det også gis viktig informasjon om hvilke krav vi stiller til frivillighet i Norge, konsekvenser av en anerkjennelse eller ikke- anerkjennelse og mulighetene til å komme ut av ekteskapet. Vi mener at slike prosedyrer bidrar til å styrke rettssikkerhet til parten som har vært utsatt for barneekteskap. Slike prosedyrer finnes ikke ved ny ekteskapsinngåelse, hvor samtykke kun kommer til uttrykk gjennom en skriftlig erklæring og ved å møte for en vigsler sammen med den andre parten. Etter direktoratets oppfatning vil et krav om at partene gifter seg på nytt i Norge fremstå

som byråkratisk når det i realiteten ikke er noen gode grunner for det. Dette vil også kunne føre til unødvendige komplikasjoner ved at det finnes to ulike vigselstidspunkter, avhengig av i hvilket land rettsvirkninger av ekteskapet gjøres gjeldende.

Slik direktoratet leser forslaget skal det andre unntaket (bokstav b) kun ha en funksjon som en sikkerhetsventil, som skal gi mulighet til å hindre brudd på våre menneskerettslige forpliktelser (for eksempel EMK art. 8 om beskyttelse av familieliv) og våre forpliktelser etter EØS-avtalen. I de aller, aller fleste tilfeller vil det altså ikke være mulig å anerkjenne et ekteskap hvor en av partene fortsatt er et barn, eller ekteskap hvor begge parter er voksne, men en av partene var under 16 år på vigselstidspunktet. Men i de helt spesielle enkelttilfeller, hvor en ikke-ankjennelse vil kunne innebære et brudd på menneskerettigheter eller på våre forpliktelser etter EØS-avtalen, eller ellers gi åpenbart urimelige utslag, åpnes det for en mulighet til å gjøre en proporsjonalitets- og rimelighetsvurdering i det enkelte tilfelle, hvor det også gis mulighet til å ta hensyn til barnets beste i det enkelte tilfelle.

Direktoratet anser som nevnt utformingen av den foreslåtte § 18c som utfordrende. Vi finner imidlertid at den foreslåtte hovedregelen, sett i sammenheng med disse unntakene, er en god avveining mellom de ulike hensynene som gjør seg gjeldene. Unntaket vil i størst mulig grad sikre hensynet til de enkeltindividene som allerede er utsatt for den skadelige praksisen som barneekteskap er. Når det gjelder signaleffekt overfor andre land, mener direktoratet at våre bestemmelser om absolutt 18 årsgrense ved inngåelse av ekteskap her i landet, og en streng praktisering av 18 årsgrensen for utenlandske ekteskap inngått av personer *med tilknytning* til Norge, hovedsakelig må ta denne rollen.

#### Mindre mulighet til å se hen til resultatet av anerkjennelsen

Direktoratet påpeker at forslaget til en viss grad innebærer en ulempe ved at det i mindreårigtillfellene ikke lenger vil være mulig å vurdere anerkjennelse ut fra *resultatet* av anerkjennelsen, slik som ved dagens ordre public-vurdering. Etter gjeldende regler er det for eksempel mulig å anerkjenne et ekteskap i forbindelse med en søknad om oppløsning av ekteskapet, selv om ekteskapet ikke er anerkjent i en annen sammenheng. Dette er mulig fordi *resultatet* av anerkjennelsen (oppløsningen av ekteskapet) vil kunne anses som mindre «*støtende på norsk rettsorden*» enn om ekteskapet skulle anerkjennes i andre sammenhenger. Forslaget innebærer at det kan være vanskelig å ta hensyn til resultatet av anerkjennelsen, fordi anerkjennelsen får generell gyldighet. En søknad om anerkjennelse kan begrunnes i behovet for oppløsning, men det blir likevel opp til partene om de i ettertid faktisk tar skritt for å oppløse ekteskapet. Direktoratet mener likevel at fordelene med lovendringen langt overstiger denne ulempen.

#### Unntak 1 fremstår i liten grad som en skjønnsmessig regel

Når det gjelder unntak nr. 1 (bokstav a) har departementet i høringsnotatet gitt uttrykk for at dette er en kan-regel, og at anerkjennelse skal baseres på en helhetlig og konkret vurdering. Det skal blant annet tas stilling til om noen av partene er utsatt for tvang, enten på vigselstidspunktet eller anerkjennelsestidspunktet. Det står også på side 36 i høringsnotatet at avgjørelsesmyndigheten «*kan legge vekt på andre forhold enn parten(es) samtykke ved vurderingen*», og at de skal gjøre en grundig og selvstendig vurdering av tvangsspørsmålet. Direktoratet finner imidlertid denne helhetsvurderingen vanskelig å utlede av lovteksten. Selv om det i lovteksten står «*kan*», er lovteksten etter direktoratets syn egnet til å gi forventninger om anerkjennelse så lenge de tre beskrevne vilkårene er oppfylt. Dette kunne vært avhjulpet ved et fjerde vilkår om «*at omstendighetene ellers ikke taler imot anerkjennelse*» eller lignende.

#### Utfordringer knyttet til å oppnå et reelt samtykke

Departementet foreslår et vilkår etter unntak 1 (bokstav a) om at den mindreårige på vigselstidspunktet skal samtykke til anerkjennelsen. Direktoratet støtter dette vilkåret, men er enig i departementets problematisering av utfordringen ved å sikre at den eller de som var mindreårige ved ekteskapsinngåelsen, og som nå er voksne, ikke blir utsatt for eller opplever et press når fylkesmannen skal vurdere om ekteskapet bør anerkjennes. I henhold til direktoratets erfaringer gjennom kompetanseteamets arbeid med saker om barneekteskap kan det være utfordringer knyttet til personen, som ofte vil være en kvinne, sin reelle mulighet til å nekte samtykke. I mange områder der barneekteskap er utbredt finnes det en patriarkalsk familiestruktur og en kollektivistisk kultur. Dette innebærer at jenter oppdras til å adlyde og sette andres behov foran sine egne. Har kvinnen blitt giftet bort som barn, er det som regel grunn til å tro at hun da har innrettet seg etter andres ønsker. Gifte barn frarøves ofte muligheten til utdanning og et selvstendig liv. Med dette bakteppet er det vanskelig for en kvinne å gå imot sin manns ønsker hva gjelder anerkjennelse av ekteskapet. Dette gjelder særlig kvinner med kort botid i Norge, som også har lite kunnskap om hjelpeapparatet her. Direktoratet v/kompetanseteamet erfarer at et reelt samtykke fra en kvinne med en slik bakgrunn forutsetter stor grad av tillit mellom kvinnen og saksbehandler hos Fylkesmannen, noe som er tidkrevende å etablere.

Direktoratet mener likevel at kvinnens reelle mulighet til å komme ut av ekteskapet sjelden styrkes ved en ikke-ankjennelse. Som nevnt ovenfor er et alternativ da å inngå ekteskapet på nytt i Norge, som stiller samme vilkår til partenes ønske. Gode prosedyrer rundt å avdekke partens ønske vil kunne gi bedre mulighet for et reelt samtykke ved en anerkjennelse enn ved en ny ekteskapsinngåelse. Det vil uansett kunne gi en mulighet til å gi informasjon om konsekvensene av anerkjennelse og ikke-ankjennelse, og mulighetene for oppløsning av ekteskapet etter norsk rett.

Direktoratet vil i denne forbindelse også understreke vanskelighetene med å ta uttrykkelig stilling til om et ekteskap er inngått ved tvang, både fordi det kan være vanskelig å fastslå fakta, og fordi det kan være vanskelig å definere hva som utgjør tvang. Direktoratet slutter seg uansett til departementets uttalelser om viktigheten av gode prosedyrer for i størst mulig grad å sikre at ingen av partene er utsatt for tvang, verken på vigselstidspunktet eller anerkjennelsestidspunktet.

#### Lovfesting av 16 års grense på anerkjennelsestidspunktet

Direktoratet er positiv til at det lovfestes at partene uansett må være over 16 år på anerkjennelsestidspunktet. Vi mener at lovfesting vil ha liten betydning i praksis, da vi vanskelig kan se at et slikt ekteskap, ut fra våre menneskerettslige forpliktelser, ville blitt anerkjent etter gjeldende rett. Vi mener likevel at en lovfesting vil gi forutberegnelighet, og at det også kan ha en signaleffekt. Dette vil også gi en god sammenheng med øvrige lovbestemmelser, som den seksuelle lavalder.

Som mulig utilsiktet virkning av en slik lovfesting har departementet blant annet pekt på at den kan føre til en lavere terskel for å anerkjenne ekteskap der partene var over 16 år (men under 18 år på anerkjennelsestidspunktet). Direktoratet mener imidlertid at det uansett vil være beskrivelsen av terskelen i rettskildene (forarbeidene, rundskriv m.m.) som blir avgjørende for hvordan denne terskelen vil forstås.

Departementet påpeker videre at en 16 års grense ikke er lovfestet for tilfellene hvor en av partene hadde tilknytning til Norge på vigselstidspunktet. Det kan da være uheldig at reglene for personer uten tilknytning til Norge fremstår som strengere enn for personer med slik tilknytning. Direktoratet er enig i at dette kan fremstå som uheldig, men mener at dette enkelt kan løses ved å lovfeste en tilsvarende grense for tilknytningstilfellene.

### Én av partene må begjære ekteskapet anerkjent

Direktoratet støtter forslaget om at det skal være tilstrekkelig at én av partene begjærer anerkjennelse. Vi ser at kravet om begjæring fra begge parter kan ha utilsiktede og uønskede konsekvenser. Vi er også enig i at hensynet til sakens opplysning vil ivaretas gjennom forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

### Ikraftsetting og overgangsregler

Departementet ber om høringsinstansenes syn på utforming av overgangsregler. Det er i høringsnotatet angitt to alternative utforminger:

Alternativ 1:

*«§ 18c gjelder bare for ekteskap som er inngått etter ikrafttreddelsen. [Dersom en eller begge parter er under 18 år ved tidspunktet for anerkjennelsen, gjelder § 18c i alle tilfeller.]»*

Alternativ 2:

*«§ 18c gjelder ikke ekteskap som en norsk myndighet har anerkjent før loven trådte i kraft.»*

Direktoratet slutter seg til alternativ 2. Dette innebærer at § 18c som hovedregel vil ha tilbakevirkende kraft, og også gjelde ekteskap som er inngått før bestemmelsen trådte i kraft. Bestemmelsen angår imidlertid *anerkjennelse* av ekteskap, ikke *inngåelse* av ekteskap. Det er derfor anerkjennelse som er omfattet av forbudet mot tilbakevirkende kraft, jf. Grunnloven § 97. Inngåelse av ekteskap etter utenlandsk rett er heller ikke per definisjon omfattet av norsk jurisdiksjon. Selve inngåelsen av ekteskap er derfor uberørt av en endring av reglene om anerkjennelse i norsk rett.

Vi bemerker at partene, i tilfellene som rammes av § 18c, ikke har hatt tilknytning til Norge da ekteskapet ble inngått. Ekteskapet har således svært sjelden blitt inngått med tanke på norske rettsregler. Hensynet til at partene har innrettet seg etter tidligere regel er dermed lite aktuelt i disse tilfellene.

Direktoratet ser imidlertid at det er problematisk dersom én myndighet allerede har anerkjent ekteskapet i henhold til tidligere regel, og en annen myndighet senere ikke anerkjenner ekteskapet som følge av lovendringen. Direktoratet støtter derfor forslaget om at det gjøres unntak der en myndighet (som i praksis i de fleste tilfeller vil være UDI) allerede har anerkjent ekteskapet. Det ville være veldig uheldig dersom en person får opphold i landet i kraft av å være ektefelle, men likevel risikerer å ikke bli registrert som ektefelle, eller å ikke oppnå rettigheter i kraft av å være ektefelle.

Direktoratet vil likevel påpeke behovet for utdyping av hva som ligger i uttrykket *«har anerkjent»* i bestemmelsen. Vi har i dag ingen generell anerkjennelsesinstans for utenlandske ekteskap i Norge, og en anerkjennelse vil dermed som regel være en prejudisiell vurdering, gjort i forbindelse med en annen avgjørelse. Hvilke krav skal stilles til vurderingen som er gjort for at det skal kunne legges til grunn at en annen myndighet *«har anerkjent»* ekteskapet? Må vurderingen om anerkjennelse fremgå av et vedtak, eller er det nok at resultatet i (hoved)avgjørelsen er avhengig av at ekteskapet anerkjennes? Hva om en avgjørelse er avhengig av at ekteskapet anerkjennes, men problemstillingen er oversett ved avgjørelsen? Må det foreligge dokumentasjon på at vurderingen er gjort?

Dette spørsmålet kan for eksempel komme på spissen ved registrering av utenlandsk ekteskap i folkeregisteret. En slik registrering er ikke å anse som et vedtak, da registreringen ikke direkte er avgjørende for rettigheter og plikter. Det vil som regel ikke finnes noen skriftlig vurdering av anerkjennelse i forbindelse med registreringen. Etter det direktoratet kjenner til blir en del utenlandske ekteskap registrert i folkeregisteret basert på opplysninger

partene har gitt til utlendingsmyndighetene ved ankomst til Norge (såkalt påstandsregistrering). Skal det i slike tilfeller anses som at folkeregisteret «*har anerkjent*» ekteskapet, slik at andre myndigheter må anvende de tidligere reglene ved spørsmål om anerkjennelse? Direktoratet mener at disse spørsmålene må avklares før lovendringen eventuelt innføres.

#### Forskriftshjemmel

Direktoratet anser det som hensiktsmessig med en forskriftshjemmel i tilknytning til § 18c. Vi mener det er særlig viktig at det innføres gode prosedyrer for å innhente partenes syn, og mener det kan være hensiktsmessig at disse fremgår av forskrift. Vi mener ellers det gjennom praksis vil synliggjøres hva som ellers er hensiktsmessig å forskriftsfeste.

#### Problemer som kan oppstå når samme tema skal vurderes av ulike instanser

Departementet peker på at selv om Fylkesmannens vedtak om anerkjennelse er bindende for andre myndigheter, må den enkelte myndighet fortsatt gjøre selvstendige vurderinger av de rettslige spørsmålene som oppstår i forbindelse med saken de har til behandling. Departementet nevner som eksempel at UDI ved søknader om familiegjening må ta selvstendig stilling til om det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje, jf. utlendingsloven § 51 andre ledd. Departementene ønsker høringsinstansenes syn på hvilke problemer som kan oppstå i forbindelse med at samme tema, for eksempel tvang, vurderes av ulike instanser.

Direktoratet kan ikke se at dette vil være særlig problematisk i praksis. Selv om hver myndighet må ta selvstendig stilling til sine rettslige spørsmål, vil det være naturlig å se hen til andre myndigheters vurdering av spørsmålet der det allerede er vurdert. Det er likevel klart at de ikke er bundet. Nye opplysninger kan for eksempel føre til en annen konklusjon.

Det kan for eksempel tenkes en situasjon hvor fylkesmannen har truffet vedtak om anerkjennelse, men hvor nye opplysninger fører til at UDI legger til grunn at ekteskapet er inngått ved tvang, og avslår familiegjening. I et slikt tilfelle ville det være naturlig at fylkesmannen vurderte å benytte omgjøringsadgangen etter forvaltningslovens regler. Dette ville vært en veldig uheldig situasjon. Gode prosedyrer for å avdekke tvang er derfor veldig viktig. Direktoratet mener derfor at det kan være aktuelt å forskriftsfeste krav til slike prosedyrer.

#### Vurdering av i hvilke situasjoner en person etter EØS-retten må få sitt ekteskap anerkjent

Departementet har etterspurt høringsinstansenes synspunkter på dette. Direktoratet kan vanskelig se at dette vil bli problematisk i praksis. For det første er det relativt uvanlig med inngåelse av ekteskap før 18 års alder i Europa, slik at det nok vil være snakk om veldig få søknader om unntak. Videre vil de aller fleste av disse ekteskapene kunne anerkjennes etter unntak 1 (bokstav a), fordi partene er over 18 år når de kommer til Norge.

Det er først i tilfeller hvor partene er under 18 år på *anerkjennelsestidspunktet* (unntak 2, bokstav b) at det vil bli aktuelt med en proporsjonalitets- og rimelighetsvurdering i tråd med EØS-retten. Vi kan vanskelig se at denne vurderingen i praksis vil føre til ikke-ankjennelse. Dette skyldes blant annet at de fleste EU-land som ikke har en absolutt 18 års grense for inngåelse av ekteskap, har regler for å sikre at ekteskapet er frivillig, og at den mindreårige har nådd den modenhet som de mener kreves for å inngå ekteskap. Direktoratet minner i denne forbindelse også om at Danmark har innført et generelt unntak for EØS-borgere, uten noen rimelighetsvurdering. Direktoratet anser at det i praksis kun er tilfeller med indikasjoner på tvang det vil være aktuelt å avslå.

#### Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at oppgaven med å vurdere unntakene i § 18a andre ledd vil føre til «noe økte kostnader» for fylkesmannen og Bufdir. De uttaler videre at det er usikkert hvor mange saker det vil dreie seg om, men mener det trolig ikke vil være et høyt antall. Direktoratet stiller spørsmål ved dette, da det er mange land hvor det fortsatt er vanlig å inngå ekteskap før 18 års alder. I tillegg ser vi for oss at de prosedyrene som kreves for å avdekke tvang og sikre et informert samtykke vil være relativt ressurskrevende.

### **Reglene om mulighetene til gjengifte**

Departementet foreslår i høringsnotatet at det lovfestes at et utenlandsk ikke-ankjent ekteskap som hovedregel utgjør en hindring for å inngå ekteskap i Norge. Dette skal ikke gjelde for parter som skal inngå nytt ekteskap *med hverandre*. I tillegg skal fylkesmannen kunne gi partene tillatelse til å gifte seg med *en annen person* dersom særlige grunner taler for det.

Direktoratet støtter dette forslaget. Vi mener at hovedregelen, sett i sammenheng med unntakene, er en god avveining mellom de ulike hensynene som gjør seg gjeldene. De foreslåtte unntakene anses egnet til å avhjelpe de potensielt uheldige konsekvensene av hovedregelen om at et ikke-ankjent ekteskap utgjør en hindring for å inngå ekteskap i Norge.

Vi mener likevel at bestemmelsen bør utformes på en litt annen måte. Vi mener at den naturlige oppbyggingen av bestemmelsen er at hovedregelen om at et ikke-ankjent ekteskap utgjør en ekteskapshindring, står i første ledd, andre setning. § 4 inneholder i dag forbudet mot bigami, og lyder:

*«Ingen kan inngå ekteskap så lenge et tidligere ekteskap eller registrert partnerskap består.»*

Direktoratet mener at følgende kan tas inn som en ny andre setning:

*«Dette gjelder også for personer i et bestående ekteskap som ikke er anerkjent i Norge.»*

Dette vil da være en presisering av hva som ligger i uttrykket «består». Vi mener videre det er en fordel å få frem at det er snakk om anerkjennelse av utenlandske ekteskap. Enten ved å bruke formuleringen «utenlandsk ekteskap», eller ved å bruke uttrykket «ikke er anerkjent i Norge».

Direktoratet støtter utformingen av unntakene. Vi mener likevel at de to unntakene bør bytte rekkefølge, da vi mener at inngåelse av nytt ekteskap med hverandre er et langt mer praktisk unntak. I tillegg tydeliggjør det hva som ligger i uttrykket «en annen person» i det andre unntaket, da dette uttrykket står i motsetning til «med hverandre» i det første unntaket. I tillegg mener vi at teksten kan forenkles ved at «uten hinder av første ledd» kan utelates. Ordet «likevel» kan i stedet settes inn for å få frem at dette er et unntak fra første ledd:

*« Parter i et bestående ekteskap som ikke er anerkjent her, kan likevel gifte seg på ny med hverandre dersom de øvrige ekteskapsvilkårene er oppfylt.*

*Dersom særlige grunner taler for det, kan Fylkesmannen etter begjæring gi tillatelse til at partene kan inngå ekteskap med en annen person dersom de øvrige ekteskapsvilkårene er oppfylt.»*

### **Avgjørelsesmyndighet**

Direktoratet er enig i at dispensasjonsmyndigheten bør legges til fylkesmannen. For å kunne inngå ekteskap i Norge må i utgangspunktet en utenlandsk skilsmisse anerkjennes av



fylkesmannen, jf. ekteskapsloven § 7 bokstav e, siste punktum og anerkjennelsesloven § 4. En tillatelse til å inngå ekteskap uten oppløsning av tidligere ikke-ankjent ekteskap har nær sammenheng med myndigheten til å anerkjenne utenlandsk skilsmisse. Begge deler krever også kompetanse når det gjelder skilsmissegrensene i andre land.

Slik direktoratet forstår høringsnotatet foreslår departementet at kompetansen til å gi slik tillatelse til gjengifte skal ligge til alle fylkesmannsembetene. Av hensyn til effektivitet, kompetanse og likebehandling mener direktoratet imidlertid at avgjørelsesmyndigheten også i disse tilfellene bør legges til ett fylkesmannsembete. Ut fra sammenhengen med oppgavene knyttet til anerkjennelse av utenlandske ekteskap mener vi at myndigheten bør legges til Fylkesmannen i Oslo og Viken.

#### Økonomiske og administrative konsekvenser

Når det gjelder fylkesmannens foreslåtte oppgave med å vurdere om det foreligger særlige grunner for at partene i et ikke-ankjent ekteskap skal få mulighet til å gifte seg på nytt med en annen person, legger departementet til grunn at det kun vil være snakk om «*et fåtall*» saker. Dette begrunnes med at oppløsning av ekteskapet etter utenlandsk rett i de fleste tilfeller vil være gjennomførbart. Direktoratet er enig i at det kun vil være et fåtall saker hvor det faktisk er aktuelt å gi tillatelse. Antall fremsatte søknader er imidlertid avhengig av partenes subjektive oppfattelse av dette. Basert på vår behandling av søknader og klagesaker etter dagens § 18a andre ledd, antar vi at søknader om slik tillatelse til å inngå ekteskap vil utgjøre mer enn et fåtall saker. Problemer med å få oppløst tidligere ekteskap i utlandet har vært en relativt hyppig anførsel i disse sakene.

#### Mulige problemer ved dokumentasjonskravet i ekteskapsloven § 7 bokstav h

Ved ekteskapsinngåelse i Norge stiller ekteskapsloven § 7 bokstav h krav om at en utenlandsk borger, som ikke er fast bosatt i Norge, må fremlegge dokumentasjon fra hjemlandet «*om at det ikke er noe til hinder for at han eller hun inngår ekteskap i Norge, eller dersom slik dokumentasjon ikke kan legges fram, dokumentasjon som viser at han eller hun ikke er registrert som gift eller registrert partner i sitt hjemland*».

Det er ulikt fra land til land hvilken dokumentasjon som utstedes til dette formålet. Noen utsteder ekteskapsattest, hvor ekteskapsvilkårene i vedkommende land er prøvet. Noen land utsteder såkalt ugiftattest, mens andre kun utsteder en affidavit (en bekreftet skriftlig egenerklæring om at vedkommende ikke er gift). En slik attest vil ikke kunne utstedes dersom parten er gyldig gift i hjemlandet/vigselslandet. Direktoratet mener likevel det må utvises forsiktighet med å se bort fra dokumentasjonskravet. Selv om det er vedtatt at det ikke-ankjente ekteskapet ikke skal utgjøre en ekteskapshindring, kan vedkommende være gift med en annen person enn personen i det ikke-ankjente ekteskapet, eller det kan foreligge andre hindringer for å inngå ekteskap.

#### **Søksmålsfristen for ugyldighet som følge av tvang utvides til ett år**

Direktoratet er positiv til endringen. Vi ser at dette er rimelig, og medfører få uheldige konsekvenser. Vi vurderer at dette vil styrke rettsikkerheten til utsatte for tvangsekteskap.

#### **Øvrige merknader:**

#### § 18a gjelder med de unntakene som er definert i § 18b og § 18c

Direktoratet mener at det av pedagogiske hensyn, og av hensyn til klarhet, bør vises til unntakene i § 18b og § 18c i lovteksten i § 18a. Dette vil føre til at det kommer tydelig frem at bestemmelsen gjelder med disse begrensningene.

#### Forholdet til straffeloven § 5

Det er viktig at reglene for anerkjennelse av ekteskap med mindreårige samsvarer med annet regelverk på feltet. I den forbindelse savner direktoratet en omtale av forholdet til straffeloven § 5. Bestemmelsen omhandler handlinger som kan straffes i Norge selv om de er begått i utlandet. For det første inngår barneekteskap som et forhold som er unntatt krav om dobbel straffbarhet jf. strl. 5 første ledd nr. 4. Barneekteskap inngått i utlandet kan dermed straffes i Norge selv om det ikke er straffbart i landet det er inngått. Etter § 5 første ledd er det i utgangspunktet et krav om at den som har begått den straffbare handlingen hadde en viss tilknytning til Norge på handlingstidspunktet. Av andre ledd fremgår det imidlertid at det også kan straffes for barneekteskap dersom gjerningsmannen *etter handlingstidspunktet* (ekteskapsinngåelsen) er blitt norsk statsborger eller har fått bosted i Norge. Det betyr at personer som har inngått ekteskap i utlandet uten å ha hatt noen tilknytning til Norge, forutsatt at visse vilkår er oppfylt, senere kan straffes for å ha inngått barneekteskap. Dersom det åpnes opp for å anerkjenne ekteskap med personer under 16 år, jf. § 18c bokstav b, kan det oppstå situasjoner der det er mulig å straffeforfølge personer for et ekteskap som er anerkjent av norske myndigheter.

#### Barneekteskap som grunnlag for direkte skilsmisse etter ekteskapsloven § 23

For å styrke rettsstillingen til personer som har blitt utsatt for barneekteskap mener direktoratet at det bør sees nærmere på om barneekteskap kan inntas som et grunnlag for direkte skilsmisse (uten foregående separasjon) etter ekteskapsloven § 23. Dette er også foreslått i Franzens utredning.

Som vi har vært inne på vil en *oppløsning* av et barneekteskap (skilsmisse) i mange tilfeller være et bedre alternativ enn en ikke-ankjennelse. I tillegg til at rettigheter i medhold av ekteskapet kan gjøres gjeldende, vil en skilsmisse også i de mange tilfeller kunne anerkjennes i andre land. Dette er et resultat av den internasjonal-privatrettslige hovedregelen om at utenlandske statusavgjørelser anerkjennes i andre land. Dette gjelder også skilsmisseavgjørelser. En ikke-ankjennelse vil derimot kun ha virkning i Norge. Ekteskapet vil fortsatt bestå i vigselslandet, og eventuelt andre land som anerkjenner det.

Muligheten til direkte skilsmisse bør i tilfelle, etter direktoratets syn, ikke være avskåret selv om parten tidligere har samtykket til anerkjennelse av ekteskapet.

#### Anvendelse av § 16 tredje ledd på utenlandske ekteskap

Departementet uttaler på side 62 i høringsnotatet at et anerkjent *utenlandsk* ekteskap kan kjennes *ugyldig* etter ekteskapsloven § 16 tredje ledd dersom det senere kommer frem at det var et tvangsekteskap. Direktoratet er enig i at dette er gjeldende rett. Vi mener imidlertid at gode grunner taler for klare skiller i loven mellom *ankjennelse* av utenlandske ekteskap på den ene siden, og *ugyldiggjøring* av norske ekteskap på den andre siden.

Direktoratet understreker at vi i utgangspunktet er positive til innholdet i bestemmelsen i § 16 tredje ledd. Vi anser det som viktig at partene i et utenlandsk ekteskap inngått ved tvang kan få dom for at ekteskapet i Norge skal anses ikke å ha vært inngått. Etter vår oppfatning kan imidlertid samme virkninger som en ugyldiggjøring oppnås ved en ikke-ankjennelse. Ekteskapet vil *i Norge* anses som ikke inngått, og får ingen rettsvirkninger her. Når det gjelder muligheten til å inngå nytt ekteskap med en annen person antar vi at det foreslåtte unntaket i § 4 vil være anvendelig.

Hvilke virkninger ekteskapet har i andre land vil være avhengig av det aktuelle landets lovgivning. Etter direktoratets oppfatning må det anses som lite sannsynlig at ugyldigheten i praksis vil bli tillagt rettsvirkninger i landene hvor tvangsekteskap er utbredt. Vi mener det gir en dårlig systematikk i regelverket at det ved utenlandske ekteskap skal være spørsmål om både *ankjennelse* og *ugyldiggjøring*.

Sett bort fra unntakstilfellene i de foreslåtte §§ 18b og 18c har vi ingen generell anerkjennelsesinstans. Selv om én myndighet ikke anerkjenner ekteskapet på grunn av tvang, er det i teorien ingen garanti for at en annen myndighet vurderer dette annerledes, og anerkjenner ekteskapet. Direktoratet ser dermed at § 16 tredje ledd har en viktig rolle ved at en dom på ugyldighet får *generell virkning*, og ikke kun i forbindelse med en bestemt avgjørelse. Vanskelighetene med å fastslå tvang gjør også sakene egnet for domstolsbehandling. Vi mener imidlertid at bestemmelsen i § 16 tredje ledd kunne vært utformet som en adgang for domstolene til å avsi dom på at ekteskapet *ikke anerkjennes* i Norge. Vi mener at denne regelen bør være plassert sammen med de øvrige reglene om anerkjennelse av utenlandske ekteskap i ekteskapsloven. I dag er bestemmelsen plassert i ekteskapsloven § 16, som ellers gjelder norske ekteskaps gyldighet. Bestemmelsen i § 16 tredje ledd kan likevel beholdes for norske ekteskapsinngåelser.

#### Forslag til annen forskriftsendring

Direktoratet vil ellers påpeke at forskrift av 21. mai 2001 nr. 1308 om vigsel ved norsk utenriktjenestemann § 4 bør endres i tråd med den absolutte 18 års grensen for inngåelse av ekteskap etter norsk rett.

Med hilsen

Ingvild Aleksandersen (e.f)  
divisjonsdirektør

Marija Nissen Rosenqvist  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.*

Tenk miljø – velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på [www.norge.no](http://www.norge.no)