



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 135 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i ekteskapsloven
(ekteskap inngått med mindreårig,
etter utenlandsk rett mv.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	5.5.6	Statsforvalterens kompetanse. Andre myndigheters kompetanse	38
2	Bakgrunn	7	6	Begjæring om anerkjennelse av ekteskap	41
2.1	Problemet	7	6.1	Innledning	41
2.2	Behov for å klargjøre regler som har stor betydning for partene	7	6.2	Gjeldende rett	41
2.3	Initiativ og forpliktelser – nasjonalt og internasjonalt	8	6.3	Forslaget i høringsnotatet	41
2.4	Andre aktuelle prosesser mv.	9	6.4	Høringsinstansenes syn	41
2.5	Eksterne utredninger	10	6.5	Departementets vurdering	42
2.6	Høringen	11	6.5.1	Begjæring	42
			6.5.2	Forskriftshjemmel	42
3	Oversikt over gjeldende rett	14	7	Adgangen til å gifte seg ved manglende anerkjennelse	44
3.1	Ekteskapsloven	14	7.1	Innledning	44
3.1.1	Gyldigheten av ekteskap inngått etter norsk rett	14	7.2	Gjeldende rett	44
3.1.2	Anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett – der partene ikke har tilknytning til Norge	15	7.2.1	Ekteskapsloven	44
3.1.3	Anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett – der en part har tilknytning til Norge	16	7.2.2	Forholdet til menneske-rettighetene	44
3.2	Internasjonale forpliktelser	16	7.3	Forslaget i høringsnotatet	45
4	Nordisk rett	19	7.4	Høringsinstansenes syn	46
4.1	Danmark	19	7.5	Departementets vurdering	46
4.2	Sverige	19	7.5.1	Adgangen lovfestes	46
4.3	Finland	20	7.5.2	Ekteskap mellom de opprinnelige parter	47
5	Endringer i reglene for anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett – der partene ikke har tilknytning til Norge	21	7.5.3	Ekteskap med nye parter	47
5.1	Innledning	21	8	Utvidelse av søksmålsfristen for tvangsekteskap	50
5.2	Gjeldende rett	21	8.1	Innledning	50
5.2.1	Ekteskapsloven	21	8.2	Gjeldende rett	50
5.2.2	Menneskerettigheter	22	8.3	Forslaget i høringsnotatet	50
5.3	Forslaget i høringsnotatet	23	8.4	Høringsinstansenes syn	50
5.4	Høringsinstansenes syn	24	8.5	Departementets vurdering	50
5.5	Departementets vurdering	25	9	Ikraftsetting og overgangsregler	52
5.5.1	Forholdet til menneske-rettighetene	25	9.1	Forslaget i høringsnotatet	52
5.5.2	Forholdet til EU/EØS-retten	27	9.2	Departementets vurdering	52
5.5.3	18 års aldersgrense som hovedregel	31	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	54
5.5.4	Unntak – der partene er blitt voksne	33	11	Merknader til de enkelte bestemmelsene	56
5.5.5	Unntak – «sterke grunner»	36		Forslag til lov om endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.)	60



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 135 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 9. april 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Barne- og familiedepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven).

Departementet foreslår at ekteskap inngått etter utenlandsk rett, som hovedregel ikke skal anerkjennes dersom én eller begge parter var under 18 år da de giftet seg. Forslaget gjelder der partene var uten tilknytning til Norge, i form av statsborgerskap eller bosted, da ekteskapet ble inngått. Dette betyr at slike ekteskap ikke gis rettsvirkninger etter norsk rett. Hovedregelen blir dermed lik dagens hovedregel som gjelder for personer som hadde tilknytning til Norge da de giftet seg. Endringen innebærer også en tilpasning til 18-årsgrensen for å inngå ekteskap etter norsk rett, som er absolutt.

Departementet foreslår to unntaksregler, blant annet av hensyn til våre internasjonale forpliktelser. Det ene unntaket er at ekteskap kan anerkjennes dersom partene er over 18, partene var minst 16 år da de giftet seg (vigselsstidspunktet)

og den eller de som var mindreårig ønsker ekteskapet anerkjent. Formålet er å ivareta voksne parter som har innrettet seg i tillit til at de er gift. Det andre unntaket er at ekteskap kan anerkjennes dersom sterke grunner taler for det.

Vilkårene for å inngå ekteskap kan variere fra land til land. Parter som giftet seg da én eller begge var under 18 år, kan senere komme til Norge, enten som barn eller voksne. Formålet med forslaget i denne proposisjonen er 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.

Spørsmålet om anerkjennelse av ekteskap i de aktuelle tilfellene vurderes i dag av den enkelte myndighet som skal behandle en sak hvor det må tas stilling til om det foreligger et ekteskap etter utenlandsk rett. Departementet foreslår at statsforvalteren gis kompetanse til å håndtere saker etter unntaksreglene. Når kompetansen eksclu-

sivt legges til statsforvalteren, vil ikke den enkelte myndighet/rettsanvender kunne gjøre unntak fra 18-årsgrensen i enkeltsaker. Vurderingen flyttes dermed fra flere ulike myndigheter til én myndighet.

Departementet foreslår at det skal være tilstrekkelig at én av partene begjærer statsforvalteren om å anerkjenne et ekteskap. Dette skal gjelde uavhengig av om partene hadde tilknytning til Norge på vigselstidspunktet.

Etter ekteskapsloven kan ingen inngå ekteskap så lenge et tidligere ekteskap eller registrert partnerskap består. Det er i dag uklart om parter i et ekteskap som ikke anerkjennes, kan inngå ekteskap etter norsk rett. Innstramningen i adgangen til å anerkjenne ekteskap kan føre til flere ikke-ankjente ekteskap. Departementet foreslår å klargjøre reglene om adgangen til å gifte seg på

nytt. Forslaget vil også gjelde for parter med tilknytning til Norge.

Departementet foreslår dessuten å utvide søksmålsfristen for å få kjent et tvangsekteskap ugyldig fra seks måneder til ett år. Formålet er å gi alle tvangsutsatte mer tid til å ta stilling til det å reise sak for domstolen om ekteskapets gyldighet.

Forslagene følger opp tiltak i regjeringens handlingsplan «Retten til å bestemme over eget liv – handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)». Forslagene følger også opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 742 (2017–2018). Videre følger forslagene opp bærekraftsmål 5.3 om å avskaffe all skadelig praksis, for eksempel barneekteskap, tidlige ekteskap og tvangsekteskap samt kvinnelig omskjæring.

2 Bakgrunn

2.1 Problemet

Det er tillatt å inngå ekteskap med mindreårig i andre land

Problembeskrivelsen nedenfor viser at det er behov for en lovregulering av en nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap inngått etter utenlandsk rett, i dette tilfellet når partene ikke har tilknytning til Norge. Dette ble aktualisert under flyktningkrisen i 2015. Det kom asylsøkere alene eller som par til Norge, som oppga å være gift, der noen av ekteskapene var inngått da én eller begge parter var mindreårig. Enkelte var fremdeles svært unge, og noen hadde også barn. Det oppsto usikkerhet om et ekteskap inngått etter utenlandsk rett på et tidspunkt der én eller begge parter var under 16 år, kunne anerkjennes her. Blant andre Utlendingsdirektoratet (UDI) ba om en klargjøring av regelverket.

Vilkårene for å inngå ekteskap kan variere fra land til land. Etter norsk rett må begge partene ha fylt 18 år, men i andre land kan det være andre regler.

Behovet for å bekjempe barneekteskap

Utbredelsen av barneekteskap er et alvorlig problem. En mindreårig har vanligvis ikke den modenhet som kreves for å ta stilling til konsekvensene av å inngå ekteskap. Barneekteskap gir økt risiko for tidlige og uønskede graviditeter og for dårlig seksuell og reproduktiv helse. Barn som giftes bort, har lavere sannsynlighet for å fortsette skolegangen. De er også mer utsatt for vold i nære relasjoner, utnyttelse og isolasjon. Barneekteskap er også negativt i en samfunnsøkonomisk sammenheng internasjonalt. Det fører blant annet til tapt skolegang og tapte lønnsinntekter. Å avskaffe barneekteskap vil dermed ha en positiv effekt på utvikling og på et lands økonomi.

Barneekteskap har stor geografisk og tallmessig utbredelse. Totalt har 765 millioner mennesker som lever i dag, blitt utsatt for barneekteskap. Tall og fakta er hentet fra regjeringens strategi mot skadelige skikker (2019–2023).

Den nedre aldersgrensen for å anerkjenne visse ekteskap er etter norsk rett uklar

Parter som giftet seg i en annen stat da én eller begge var mindreårig, kan senere komme til Norge, enten som barn eller voksne. For at partene skal regnes som gift også her, må ekteskapet anerkjennes etter norsk rett. Parter som ikke får ekteskapet anerkjent, kan fremdeles regnes som gift etter utenlandsk rett, og det kan oppstå et såkalt haltende ekteskap. Dette er uheldig, både for partene og for statene mv. som berøres.

Der én part eller begge hadde tilknytning til Norge på vigselstidspunktet (tilknytningstilfelle), gjelder det en 18-årsgrense. Slike ekteskap anerkjennes ikke dersom én eller begge parter var under 18 år da de giftet seg. Statsforvalteren kan etter begjæring likevel anerkjenne ekteskapet dersom sterke grunner taler for det. Det er ikke lovfestet en tilsvarende nedre aldersgrense for tilfeller der partene var uten tilknytning til Norge da de giftet seg (ikke-tilknytningstilfeller). Ekteskap inngått i utlandet skal som hovedregel anerkjennes dersom det er gyldig inngått i vigsellandet, med mindre det åpenbart vil virke støtende på norsk rettsorden å anerkjenne ekteskapet (ordre public). Avgjørelsen beror derfor på en konkret skjønnsmessig vurdering fra sak til sak. Dette har skapt uforutsigbarhet både for partene og rettsanvenderne.

Dagens regelverk innebærer en risiko for ulik praksis og forskjellsbehandling. Det er fordi ulike myndigheter må vurdere om vilkårene for å anerkjenne et ekteskap etter ekteskapsloven er oppfylt, og de er ikke bundet av hverandres beslutninger. Det betyr for eksempel at et ekteskap kan anerkjennes av statsforvalteren i en sak om skilsmisse, men ikke av UDI i en sak om familieinnvandring.

2.2 Behov for å klargjøre regler som har stor betydning for partene

Det er av hensyn til partene et behov for å klargjøre de regler som gjelder for anerkjennelse av

ekteskap inngått med mindreårig, også der partene ikke har tilknytning til Norge på vigselstidspunktet. Det er også et behov for bedre håndtering av slike saker. Spørsmålet om anerkjennelse vurderes i dag som nevnt over av alle de ulike myndighetene som skal behandle en sak hvor det må tas stilling til om det foreligger et ekteskap etter utenlandsk rett som kan anerkjennes.

Det er problematisk at det etter gjeldende rett er uklart om parter i et ekteskap som ikke er anerkjent her, kan gifte seg på ny. Det er behov for å klargjøre både om partene i et ikke-ankjent ekteskap kan gifte seg med hverandre, og om partene kan gifte seg med andre.

Spørsmålet om anerkjennelse og om adgangen til å gifte seg har stor betydning for partene. Dette har sammenheng med rettsvirkninger av ekteskap og når rettsvirkningene inntreffer. Hvorvidt ekteskapet anerkjennes har blant annet betydning for formuesforholdet mellom partene, retten til skilsmisse eller oppløsning av ekteskap, deling av felleseie, muligheten for å inngå ekteskap, retten til arv, trygdeytelser og økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, retten til opphold og hvilke vilkår som stilles for familieinnvandring. Det ble i detalj redegjort for rettsvirkninger og konsekvenser i høringsnotatet av 23. juni 2020.

Når parter ikke får sitt ekteskap anerkjent her, har dette som konsekvens at en rekke rettsvirkninger som følger med å være gift ikke kan gjøres gjeldende etter norsk rett. Partene kan fremdeles regnes som gift etter utenlandsk rett, og kan gjøre gjeldende rettigheter som følger av ekteskapet i vigsellandet og eventuelt i tredjeland. De ulike landenes lovvalgsregler kan imidlertid gjøre dette svært komplisert. Dette gjelder for eksempel dersom vigsellandet eller et tredjeland stiller krav om at en part må bo i landet for å kunne gjøre gjeldende rettigheter som følger av ekteskapet.

2.3 Initiativ og forpliktelser – nasjonalt og internasjonalt

Et tiltak i regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020) var å vurdere innstramninger i ekteskapsloven for å bekjempe barneekteskap:

«Et ekteskap som er gyldig inngått i utlandet vil i utgangspunktet bli anerkjent i Norge, men et ekteskap anerkjennes likevel ikke dersom dette åpenbart ville virke støtende på norsk

rettsorden (ordre public). I forarbeidene til ekteskapsloven har det tidligere vært uttrykt at en ordre public-stridig lav alder for ekteskap klart antas å være under 15 år. Lovendringer og endringer i praksis de senere årene kan imidlertid tenkes å påvirke ordre public-normen slik at aldersgrensen som tidligere har vært uttrykt, ikke gir uttrykk for gjeldende rett i dag. I instruks GI-13/2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet til UDI og UNE er det nå lagt til grunn en 16-årsgrense i utlendingsaker. BLD utreder derfor gjeldende rett om anerkjennelse av ekteskap inngått i utlandet – særlig reglene om anerkjennelse av ekteskap inngått av mindreårige i utlandet – med tanke på en endring av regelverket dersom arbeidet viser at det er nødvendig. Reglene om anerkjennelse av bigamiske ekteskap vil også bli gjennomgått i utredningen.»

Det går frem av Granavolden-plattformen at regjeringen vil følge opp tiltakene i handlingsplanen.

FNs barnekomité har merket seg den nasjonale handlingsplanen i sine konkluderende observasjoner til Norge fra 2018. Konkrete tiltak komitéen anbefaler for å bekjempe barneekteskap, er blant annet bevisstgjøring og opplysning rettet mot religiøse grupper og utsatte barn.

I representantforslag 8:45 L (2017–2018) om endring i ekteskapsloven (forby barneekteskap i Norge) foreslo representanter fra Arbeiderpartiet «at alder for ekteskapsinngåelse i Norge bør være helt parallell med myndighetsalder, og dermed 18 år – og uten unntak.» Forslaget ble ikke vedtatt med henvisning til at regjeringen allerede var i gang med et lovarbeid, jf. Innst. 152 L (2017–2018) side 3.

Kort tid etter at representantforslaget ble behandlet i Stortinget, la regjeringen frem Prop. 49 L (2017–2018) Endringer i ekteskapsloven (absolutt 18-årsgrense for å inngå ekteskap i Norge). Ved behandlingen av Prop. 49 L (2017–2018) skrev familie- og kulturkomitéen følgende i Innst. 267 L (2017–2018):

«Komiteen mener at det bør utredes et forbud mot anerkjennelse av alle ekteskap inngått med en part under 18 år, uavhengig av hvor de to partene er bosatt. Slik vil par som påberoper seg å være gift i utlandet før én eller begge parter er 18 år, ikke få sitt ekteskap godkjent av norske myndigheter. Komiteen mener det bør vurderes om den inngripende konsekvens det vil være å ikke anerkjenne et barneekteskap, skal veie mindre enn hensynet til å forhindre

flere barneekteskap. Slike ekteskap er overgrep uansett hvor de inngås.»

På bakgrunn av dette fremmet komitéen anmodningsvedtak nr. 742 (2017–2018):

«Stortinget ber regjeringen utrede en lovbestemt nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet, herunder en 18-årsgrense.»

Bærekraftsmål er verdens arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene før 2030. «2030-agendaen» har 17 bærekraftsmål, og ble vedtatt av verdens stats- og regjeringsledere på et toppmøte i FN høsten 2015. Den bygger på internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Et av delmålene under hovedmålet om likestilling mellom kjønnene er å avskaffe all skadelig praksis, for eksempel barneekteskap, tidlige ekteskap og tvangsekteskap samt kvinnelig omskjæring (delmål 5.3).

Regjeringen har utarbeidet en strategi mot skadelige skikker 2019–2023 som et ledd i oppfølgingen av bærekraftsmålene. Det overordnede målet er å bidra til å oppfylle målsetningene i 2030-agendaen, særlig bærekraftsmål 5 om likestilling. Strategien fokuserer blant annet på barneekteskap og kjønnslemlestelse av jenter. Den bygger på og viderefører Norges betydelige innsats på disse områdene. Strategien legger føringer for Norges internasjonale arbeid mot skadelige skikker i perioden 2019–2023. Den er forankret i handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken 2016–2020, der avskaffelse av vold og skadelige skikker rettet mot jenter og kvinner er ett av fem hovedmål. Strategien bygger også på tidligere handlingsplaner og strategier for arbeid mot kjønnslemlestelse, og den er ett av flere tiltak i regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020).

EU bidrar aktivt i arbeidet mot barneekteskap. I Europaparlamentets resolusjon av 4. juli 2018 «Towards an EU external strategy against early and forced marriages – next steps», defineres barneekteskap som tvangsekteskap, og parlamentet ber lovgivere, både i EUs medlemsstater og i tredjeland, om å sette minstealderen for ekteskap til 18 år.

I resolusjonen fra Europaparlamentet av 26. november 2019 om barns rettigheter i anledning 30-års jubiléet til FNs konvensjon om barns rettigheter oppfordres medlemsstatene til å iverk-

sette konkrete tiltak for å avskaffe barneekteskap. I resolusjonen punkt 57 heter det således at Europaparlamentet ber medlemsstatene blant annet om å vedta tiltak når det gjelder ikke-erkjennelse av ekteskap for migrantbarn som kommer til Europa:

«Urges the Commission to follow up on Parliament's resolution of 4 October 2017 on ending child marriage; calls on the EU and its Member States to apply unified legal standards with regard to the procedure for dealing with child marriages, to cooperate with third countries, and to provide training and technical assistance to help with the adoption and enforcement of legislation prohibiting early and forced marriages, including a minimum age for marriage; asks the Member States to adopt measures to encourage the exchange of best practices on minimum age for marriage and the non-recognition of marriage of migrant children arriving in Europe, and to adopt national measures to prevent foreign travel of children for the purpose of marriage outside the EU; calls on the Commission to dedicate a European Year to the fight against child, early and forced marriages.»

EU samarbeider med FN når det gjelder å bekjempe barneekteskap, og har sammen lansert «The Spotlight Initiative», et initiativ for å få bukt med alle former for vold mot jenter og kvinner, som også omfatter barneekteskap, innen 2030. Avskaffelse av barneekteskap har vært en viktig prioritet i flere av EUs handlingsplaner de siste årene, og EU bevilger økonomisk støtte gjennom sine fond til prosjekter som har som formål å bekjempe barneekteskap.

2.4 Andre aktuelle prosesser mv.

Utenomrettslige ekteskap – endring i straffeloven mv.

Et tiltak i regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020) var å utrede om straffebestemmelsen om tvangsekteskap burde endres slik at den også rammer utenomrettslige ekteskap. Dette ble fulgt opp i Justis- og beredskapsdepartementets Prop. 66 L (2019–2020) Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.) Det ble i proposisjonen foreslått å endre straffeloven § 253 om tvangsekteskap til å omfatte den som ved vold, frihetsberøvelse, annen

straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press tvinger noen inn i en ekteskapslignende forbindelse. Det ble også foreslått å utvide straffeloven § 262 andre ledd til å omfatte straff for den som etablerer en ekteskapslignende forbindelse som nevnt i § 253, med noen som er under 16 år. I tillegg ble det foreslått at den alminnelige avvergingsplikten i straffeloven § 196 utvides til å omfatte § 253 om tvangsekteskap og § 262 andre ledd om ekteskap med barn under 16 år (herunder utenomrettslige ekteskap med barn under 16 år). Ved behandlingen av proposisjonen ble de to sistnevnte forslagene vedtatt. Endringene trådte i kraft 1. januar 2021. Justiskomiteén var enig i at tvangsekteskap også burde omfatte utenrettslige tvangsekteskap, jf. Innst. 41 L (2020–2021). Komiteén delte seg imidlertid i synet på om uttrykket «utilbørlig press» i straffeloven § 253 burde presiseres. I lovvedtaket ble det ved en inkurie ikke gjort noen endring i straffeloven § 253, heller ikke om utenomrettslige ekteskap. Justiskomiteén avga senere en samlet innstilling, Innst. 207 L (2020–2021), for å sikre at bestemmelsen utvides til å gjelde utenomrettslige tvangsekteskap.

Bigami – utredning

I Barne- og familiedepartementets budsjettfor-
slag for 2021 fremgår det at departementet vurde-
rer innstramminger i reglene om anerkjennelse av
bigamiekteskap inngått etter utenlandsk rett. Se
Prop. 1 S (2020–2021) kapittel 4 kategori 11. Even-
tuelle forslag til endringer vil bli sendt på høring.

Lovfesting av en nedre aldersgrense ved anerkjennelse – utredning

Departementet foreslo i høringsnotat 23. juni 2020
som et alternativ å lovfeste at et ekteskap bare kan
anerkjennes etter unntaksregelen om sterke grun-
ner, hvis begge parter har fylt 16 år på tidspunktet
for anerkjennelsen. Mange høringsinstanser har
uttrykt støtte til å lovfeste en slik nedre alders-
grense. I lys av Norges EØS-rettslige forpliktelser
er det imidlertid usikkert om strengere regler for
personer uten tilknytning til Norge sammenlignet
med personer med tilknytning kan være i strid
med diskrimineringsforbudet i EØS-avtalen artike-
kel 4. Spørsmålet om å lovfeste en slik regel for til-
feller med tilknytning er ikke hørt, og det går der-
med ikke videre med slik lovfesting nå. Departementet
ønsker imidlertid å gå videre med å vurde-
re en lovfesting som også vil gjelde de med til-
knytning til Norge. Som støtte for å lovfeste en 16-
årsgrense viser departementet til at det er

tungtveiende hensyn som taler mot anerkjennelse
der en av partene fremdeles er under 16 år. Blant
annet gjelder dette sammenhengen med reglene
om seksuell lavalder i Norge, og at Norge etter
barnekonvensjonen og kvinnekonvensjonen har
en positiv forpliktelse til å forhindre seksuelle
overgrep. Når det gjelder ekteskap, åpner barne-
komiteén og kvinnekomiteén for inngåelse av ekteskap
der partene er under 18 år i helt ekstraordinære tilfeller,
men forutsetningen er at barnet er minst 16 år. Det å
lovfeste en 16-årsgrense antas å være godt i samsvar
med våre internasjonale forpliktelser, men bør utredes
nærmere og høres før det fremmes et forslag om dette.

2.5 Eksterne utredninger

I forbindelse med oppfølgingen av handlings-
planen mot negativ sosial kontroll, tvangsekte-
skap og kjønnslemlestelse (2017–2020) og Stor-
tingets anmodningsvedtak har departementet
bestilt og mottatt to eksterne utredninger som ble
vedlagt høringsnotatet.

Førsteamanuensis ved Juridisk fakultet, Uni-
versitetet i Oslo, Tone Linn Wærstad, fikk i man-
dat å redegjøre for gjeldende rett i Norge om aner-
kjennelse av bigame ekteskap og barneekteskap
inngått i utlandet, særlig om ordre public-normen
og om vilkåret om sterke grunner i ekteskaps-
loven. Utrederen skulle videre vurdere og foreslå
eventuelle endringer i regelverket som kan bidra
til å hindre anerkjennelse av ekteskap som ikke
lovlig kunne vært inngått i Norge.

Dr. juris Torstein Frantzen, lagrettsdommer
ved Gulating lagmannsrett, har utredet spørsmå-
let om rettsvirkninger av ekteskap inngått i utlan-
det. Frantzen ble i mandatet bedt om å utrede
«konsekvenser av ikke å anerkjenne ekteskap
som er gyldig inngått i utlandet av parter uten til-
knytning til Norge på vigselstidspunktet – barne-
ekteskap (under både 16 og 18 år), bigami og
søskenbarneekteskap.» I tillegg lå det i mandatet at
Frantzen skulle utrede hvordan dagens regler
ivaretar hensynet til partene og andres interesser
og hvilke hensyn eventuelle forslag til nye regler
bør ivareta. Frantzen skulle også utrede hvilken
myndighet som bør ha kompetanse til å gjøre unntak
fra en eventuell hovedregel om ikke å aner-
kjenne ekteskap.

I utredningene drøftes det også om den nedre
aldersgrensen har endret seg på grunn av lov-
endringer og endringer i praksis de siste årene.
Wærstad mener at både rettsutviklingen i intern
norsk rett og menneskerettighetene kan ha påvir-

ket hvilke ekteskap som det er i strid med norsk rettsorden å anerkjenne. Hun viser til at kvinne-diskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen etablerer en 18-årsgrense som minstealder for å inngå ekteskap. Hun trekker frem at ifølge disse konvensjonene er et ekteskap inngått før 16-årsalder alltid å anse som et tvangsekteskap. Hun mener dette har betydning for ordre public-forbeholdet i norsk rett. Wærstad oppsummerer gjennomgangen slik:

«Redegjørelsen [...] viser at barneekteskap inngått i utlandet der en av partene var under 16 år da ekteskapet ble inngått og fortsatt er under 16 år da ekteskapet søkes anerkjent i Norge, og ingen av partene var norsk statsborger eller fast bosatt i Norge ved vigselstidspunktet, ikke kan anerkjennes i norsk rett.

Andre situasjoner med økende alder både ved ekteskapsinngåelsen og ved søknadsanlegget om anerkjennelse, vil kunne føre til et annet resultat, da gjerne kombinert med andre hensyn som gjør seg gjeldende.»

Utredningen ble skrevet før en absolutt 18-årsgrense for å gifte seg i Norge ble vedtatt, jf. Prop. 49 L (2017–2018).

Frantzen vurderer at rundt 15 år fremdeles er uttrykk for en ordre public-stridig alder. Han mener at selv om det ikke lenger er mulig å gi dispensasjon til å gifte seg etter norsk rett for parter som er mellom 16 og 18 år, har ikke dette nødvendigvis hevet den ordre public-stridige aldersgrensen. Frantzen fremhever at en ordre public-vurdering innebærer at det må foretas en konkret vurdering.

2.6 Høringen

Barne- og familiedepartementet sendte på høring forslag til endringer i ekteskapsloven som gjelder anerkjennelse av ekteskap inngått med mindreårige etter utenlandsk rett 23. juni 2020. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Bufetat, region Midt-Norge
Bufetat, region Nord
Bufetat, region Sør
Bufetat, region Vest

Bufetat, region Øst
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Folkehelseinstituttet
Fylkesmennene (enkelte fylkesmenn)
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Helse Midt-Norge RHF
Helse Nord RHF
Helse Sør-Øst RHF
Helse Vest RHF
Helsedirektoratet
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høgskulen på Vestlandet
Høyesterett
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kompetanse Norge
Lagmannsrettene
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
Nord Universitet
Norges forskningsråd
Norges institusjon for menneskerettigheter
Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet
Norsk organisasjon for asylsøkere
Norsk senter for barneforskning
Norsk senter for menneskerettigheter
OsloMet – storbyuniversitetet
Oslo byfogdembete
Oslo politidistrikt
Politidirektoratet
Politiets utlendingsenhet
Regionale kunnskapssentre for barn og unge
Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion Øst og Sør
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Sametinget/Sámediggi
Samisk høgskole – Sámi allaskuvla
Sivilombudsmannen
Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Skattedirektoratet
Statens barnehus
Statens helsetilsyn
Statens sivilrettsforvaltning
Statistisk sentralbyrå

Sysselmannen på Svalbard	Islamsk råd Norge
Tingrettene	Juridisk rådgivning for kvinner
FNs ungdomspanel	Juss-Buss
Universitetet i Agder	Jussformidlingen i Bergen
Universitetet i Bergen	Jusshjelpa i Nord-Norge
Universitetet i Oslo	Kirkens bymisjon
Universitetet i Stavanger	Kirkerådet
Universitetet i Sørøst-Norge	Kommunesektorens organisasjon
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitetet	Kompetansesenteret KUN
Utdanningsdirektoratet	Krisesentersekretariatet
Utlendingsdirektoratet	Kvinnefronten
Utlendingsnemnda	Kvinnegruppa Ottar
Velferdsforskningsinstituttet	Landsforeningen for barnevernsbarn
VID vitenskapelige høyskole	Landsgruppen av helsesøstre
	Landsorganisasjonen for romanifolket
	Landsorganisasjonen i Norge
Fylkeskommunene	Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
Kommunene	Likestilling Inkludering Mangfold
	Likestillingssenteret
Longyearbyen lokalstyre	Likestillingssenteret KUN
	Mannsforum
Akademikerne	Mental Helse
Aleneforelderforeningen	MiRA ressurscenter for kvinner med minoritetsbakgrunn
Alternativ til vold	Norges Juristforbund
Amnesty International Norge	Norges Kristne Råd
Antirasistisk senter	Norges Kvinne- og familieforbund
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Norges politilederlag
Buddhistforbundet	Norges Røde Kors
Childwatch International – UiO	Norges Røde Kors Ungdom
Den Norske Advokatforening	Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Den Norske Dommerforening	Norsk Barnevernlederorganisasjon
Den Norske Jordmorforening	Norsk Barnevernsamband
Den Norske Legeforening	Norsk Fosterhjemforening
Den Norske Tannlegeforening	Norsk Folkehjelp
Søkeresultater	Norsk Innvandrerforum
Nettresultater	Norsk Kvinnesaksforening
Den norske Helsingforskomité	Norske Kvinners Sanitetsforening
Det mosaiske trossamfunn, Oslo	Norsk Psykologforening
Det mosaiske trossamfunn, Trondheim	Norsk Sykepleierforbund
Fafo	Norsk Tannpleierforening
Fagforbundet	Norsk Tjenestemannslag
Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid	Næringslivets Hovedorganisasjon
Fellesorganisasjonen	Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Fellesskap mot seksuelle overgrep	Oslo katolske bispedømme
Forum for Barnekonvensjonen	Plan International Norge
Frelsesarmeens barne- og familievern	PRESS – Redd Barna Ungdom
FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold	Redd Barna
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Reform – Ressurscenter for menn
Flyktningshjelpen	Rettspolitisk forening
Gatejuristen	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Human Rights Service	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
Human-Etisk forbund	SINTEF
Innvandrerne landsorganisasjon	Stiftelsen Barnas rettigheter

Stiftelsen Kirkens Familievern
Stine Sofies Stiftelse
UNICEF Norge
Universitets- og høyskolerådet
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
høyskoleutdannede
Utdanningsforbundet
Vergeforeningen
Virke
Voksne for barn
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Høringsfristen var 22. september 2020. Departementet mottok i alt 35 høringssvar. 15 høringsinstanser svarte at de ikke har merknader eller ikke ønsker å avgi høringssvar. Følgende høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse:

Justis- og beredskapsdepartementet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barne-, ungdoms- og familieetaten Region øst
Statsforvalteren i Oslo og Viken
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges institusjon for menneskerettigheter
Norsk senter for menneskerettigheter
Oslo politidistrikt
Politidirektoratet
Politiets utlendingsenhet
Skatteetaten/Skattedirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Advokatforeningen
MiRA-senteret
Norges Røde Kors
Rettspolitisk forening
Stine Sofies Stiftelse

3 Oversikt over gjeldende rett

3.1 Ekteskapsloven

I punkt 3 gis det en oversikt over hovedlinjene i gjeldende rett og praksis av betydning for denne proposisjonen. Gjeldende rett er også nærmere omtalt i forbindelse med forslagene.

Inngåelse av ekteskap etter norsk rett er regulert i ekteskapsloven. For at par skal kunne gifte seg etter norsk rett, må formelle og materielle vilkår være oppfylt. Ekteskapsloven regulerer virkningene av at et ekteskap er inngått i strid med ekteskapsvilkårene. Virkningene er som hovedregel ulike avhengig av om det er de formelle eller materielle vilkårene som er brutt.

Ekteskap inngått etter utenlandsk rett må anerkjennes for å få rettsvirkninger her. Regler om anerkjennelse er fastsatt i ekteskapsloven. Hovedregelen er at et ekteskap som er inngått etter utenlandsk rett, anerkjennes dersom det er gyldig etter vigselflandets rett, med mindre dette strider mot ordre public. Se ekteskapsloven § 18 a første ledd. Det finnes ingen egen instans som vurderer anerkjennelse for slike ekteskap. Spørsmålet om anerkjennelse vurderes av hver enkelt myndighet som skal behandle en sak hvor det må tas stilling til ekteskapet som et ledd i saken.

Når det gjelder parter med tilknytning til Norge, som inngår ekteskap etter utenlandsk rett, er det fastsatt egne regler om dette. Det gjelder strengere regler for anerkjennelse av ekteskap i slike tilfeller. Se ekteskapsloven § 18 a andre ledd. Disse reglene gjør unntak fra utgangspunktet om at utenlandske ekteskap anerkjennes i norsk rett. Ekteskap inngått med en mindreårig, bigame ekteskap og stedfortrederekteskap anerkjennes som hovedregel ikke. Det er en viss adgang til å gjøre unntak, der begge begjærer dette. Kompetansen er lagt til Statsforvalteren i Oslo og Viken. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er klageinstans. De særlige reglene trådte i kraft 1. juni 2007, etter forslag i Ot.prp. nr. 100 (2005–2006) Om lov om endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven mv. (tiltak for å forhindre tvangsekteskap mv.).

Når parter ikke får sitt ekteskap anerkjent her, har dette som konsekvens at en rekke retts-

virksomheter som følger med å være gift, ikke kan gjøres gjeldende etter norsk rett. Partene kan fremdeles regnes som gift i andre land, og kan ha rettigheter som følger av ekteskapet der. De ulike landenes lovvalgsregler kan imidlertid gjøre dette svært komplisert. Dette gjelder for eksempel dersom vigselflandet eller et annet tredjeland stiller krav til at en part må bo i landet for å kunne gjøre gjeldende rettigheter som følger av ekteskapet.

3.1.1 Gyldigheten av ekteskap inngått etter norsk rett

Ekteskapsvilkår

De materielle ekteskapsvilkårene fremgår av ekteskapsloven kapittel 1. Departement vil her gi en oversikt over de vilkårene som har særlig betydning for departementets forslag.

Det gjelder en absolutt aldersgrense på 18 år for å inngå ekteskap etter norsk rett, jf. ekteskapsloven § 1 a. Den absolutte aldersgrensen trådte i kraft 1. juli 2018. Inntil da hadde statsforvalteren anledning til å gi dispensasjon for personer mellom 16 og 18 år. Ifølge forarbeidene var en viktig grunn til å forby ekteskap før fylte 18 år at den unge vanligvis ikke har nådd den modenhet som kreves for selvstendig å ta stilling til konsekvensene av å inngå ekteskap, se Prop. 49 L (2017–2018) Endringer i ekteskapsloven (absolutt 18-årsgrense for å inngå ekteskap i Norge). Det er straffbart å inngå et ekteskap med noen som er under 16 år, jf. straffeloven § 262 andre ledd.

Det er også et absolutt vilkår at ekteskapet inngås av egen fri vilje og med eget samtykke, jf. ekteskapsloven § 1 b. Det er videre straffbart å tvinge noen til å inngå ekteskap, jf. straffeloven § 253.

Ingen kan inngå et nytt ekteskap så lenge et tidligere ekteskap eller registrert partnerskap består, jf. ekteskapsloven § 4. Bestemmelsen slår fast prinsippet om det monogame ekteskapet i norsk rett. Det er straffbart å inngå et ekteskap i strid med bigamiforbudet, jf. straffeloven § 262 første ledd.

De formelle ekteskapsvilkårene for å inngå ekteskap fremgår av ekteskapsloven kapittel 3. Brudeparet må blant annet møte samtidig for en vigsler og erklære at de ønsker å inngå ekteskap med hverandre. Minst to vitner skal være til stede under vigselen. Departementet går ikke nærmere inn på øvrige regler.

Virkningen av brudd på ekteskapsvilkårene

Et ekteskap er ugyldig dersom det ikke er inngått i samsvar med de formelle vilkårene. Dette følger av ekteskapsloven § 16 første ledd.

Ugyldighet innebærer at ekteskapet ikke regnes for å være inngått. Dette betyr at partene ikke på noe tidspunkt anses for å ha vært gift med hverandre. Ugyldigheten får virkning både bakover og fremover i tid. Etter begjæring fra en av partene kan ekteskapet likevel godkjennes som gyldig når særlige grunner foreligger.

Ved brudd på de materielle vilkårene regnes ekteskapet derimot som gyldig så lenge de formelle vilkårene var fulgt. Ekteskapsloven § 24 inneholder imidlertid en særregel om at ekteskap kan oppløses uten forutgående separasjon hvis det er inngått i strid med 18-årsgrensen, bigami-forbudet eller mellom nære slektninger. Reiser ingen av ektefellene slikt krav om oppløsning, skal statsforvalteren gjøre det. Statsforvalteren kan velge å ikke reise sak dersom sterke grunner taler for det.

Ekteskapsloven § 16 tredje ledd inneholder et unntak fra utgangspunktet om at ekteskap er gyldige selv om de materielle vilkårene er brutt. Etter denne bestemmelsen kan et ekteskap bli kjent ugyldig dersom en av ektefellene er blitt tvunget til å inngå et ekteskap ved rettstridig adferd. Dette gjelder uavhengig av hvem som har utøvd tvangen.

Ugyldighet må fastslås ved dom og søksmål må være reist av én av partene innen seks måneder etter at ektefellen ble fri for tvangen. Søksmål kan ikke i noe tilfelle reises senere enn fem år etter ekteskapets inngåelse. Se ekteskapsloven § 16 fjerde ledd. Dersom ektefellene ikke reiser slik sak, kan statsforvalteren gjøre det etter ekteskapsloven § 16 a.

En ektefelle som har blitt utsatt for et tvangsekteskap, kan velge om vedkommende i stedet for å få ekteskapet kjent ugyldig, vil kreve skilsmisse uten forutgående separasjon. Dette følger av ekteskapsloven § 23 tredje ledd. Til forskjell fra ugyldighet vil de alminnelige rettsvirkningene inntre ved oppløsning.

3.1.2 Anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett – der partene ikke har tilknytning til Norge

Hovedregel

Hovedregelen i norsk rett er at et ekteskap som er inngått i utlandet anerkjennes her dersom det er gyldig inngått etter vigselslandets rett, jf. ekteskapsloven § 18 a første ledd. Bestemmelsen trådte i kraft 1. juni 2007 og var en kodifisering av det som tidligere fulgte av ulovfestet internasjonal privatrett, se Ot.prp. nr. 100 (2005–2006). Dette er også hovedregelen etter andre lands rett.

Den vide anerkjennelsesregelen er i forarbeidene begrunnet med at det vanskelig kan la seg forsvare å nekte å anerkjenne et ekteskap som er et etablert faktum etter utenlandsk rett. Hensynet til det aktuelle paret taler for å anerkjenne ekteskapet fordi de har innrettet seg i tillit til at de er gift. En slik tillit er rettslig beskyttelsesverdig. Videre pekes det på at det er viktig å få til enhetlige løsninger, og på den måten unngå at ektepar regnes som gift i et land, men ikke i et annet.

Spørsmålet om anerkjennelse oppstår bare hvis en eller begge parter senere får en viss tilknytning til Norge. Anerkjennesspørsmålet oppstår i slike tilfeller normalt som et «forspørsmål» (prejudisielt) i saker som avhenger av om det foreligger et ekteskap eller ikke. Dette gjelder for eksempel søknad om familieinnvandring, retten til skilsmisse og arv – der det som et ledd i saken først må tas stilling til om vilkårene for å anerkjenne ekteskapet etter ekteskapsloven er oppfylt.

Det finnes ingen egen anerkjennelsesinstans for ekteskap som er inngått i utlandet av parter uten tilknytning til Norge. Spørsmålet om anerkjennelse må vurderes av hver enkelt myndighet som skal behandle en sak hvor ekteskapets rettslige virkning er av betydning. Det vil si at for eksempel utlendingsmyndigheten må vurdere om ekteskapslovens vilkår for å anerkjenne ekteskapet er oppfylt, før de kan ta stilling til om partene har rett til familieinnvandring etter utlendingslovens regler. Av forarbeidene til ekteskapsloven § 18 a fremgår det at den enkelte myndighets beslutning ikke uten videre er bindende for andre myndigheter. Det betyr at et ekteskap for eksempel kan anerkjennes av statsforvalteren i en sak om skilsmisse, men ikke av UDI i en sak om familieinnvandring.

Unntak

Et ekteskap som er gyldig inngått i utlandet av parter uten tilknytning til Norge anerkjennes

likevel ikke hvis dette «åpenbart ville virke støtende på norsk rettsorden» (ordre public), jf. ekteskapsloven § 18 a første ledd fjerde punktum. Dette forbeholdet skal sikre at norske myndigheter i konkrete saker tar stilling til om anerkjennelse av et ekteskap inngått etter utenlandsk rett ikke er i strid med fundamentale norske samfunnsverdier. Det er en høy terskel for å anse et ekteskap som åpenbart støtende på norsk rettsorden. Det er resultatet av anerkjennelsen som må være i sterk strid med vår etiske eller sosiale oppfatning. Det er med andre ord en snever unntaksregel.

Om ekteskapet ikke skal anerkjennes må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og det kan være en viss relativitet med hensyn til hva som anerkjennes. Det er vanlig at spørsmålet om anerkjennelse vurderes i forhold til hver enkelt rettsvirkning. Innholdet i unntaket er dynamisk, slik at den nærmere grensedragningen for når et resultat er støtende på vår rettsorden, vil kunne påvirkes av utviklingen av normer i rettssystemet vårt. Se Cordes et al. (2010) side 168–171. Tvang, bigami og lav alder på vigselstidspunktet er forhold som kan føre til at et gyldig inngått ekteskap i utlandet ikke anerkjennes i norsk rett. Se Holmøy et al. 2013 side 199–121.

3.1.3 Anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett – der en part har tilknytning til Norge

Hovedregel

Ekteskap anerkjennes ikke dersom én eller begge parter var under 18 år da de giftet seg. Formålet med reglene i ekteskapsloven § 18 a andre ledd er, ifølge forarbeidene, å forhindre tvangsekteskap, herunder barneekteskap, ved å motvirke at personer bosatt i Norge omgår ekteskapslovens aldersgrense ved å gifte seg i utlandet. Det ble lagt vekt på at det er lettere både for den det gjelder og for norske myndigheter å la være å anerkjenne ekteskap på grunn av lav alder enn å måtte bevise at ekteskapet ble inngått under tvang.

Ekteskap anerkjennes heller ikke dersom en av partene allerede var gift. Hovedformålet er å forhindre omgåelse av ekteskapslovens monogame prinsipp ved å gifte seg i utlandet. Det er ekteskapet mellom personen som allerede var gift og ektefelle nr. 2 som ikke skal anerkjennes. Det første ekteskapet med ektefelle nr. 1 var monogamt da det ble inngått, og kan dermed anerkjennes dersom de øvrige vilkårene for anerkjennelse er oppfylt.

Ekteskapet anerkjennes dessuten ikke dersom ikke begge parter var til stede under vigselen. Regelen er i forarbeidene begrunnet med at stedfortrederekteskap øker faren for tvang.

Etterfølgende anerkjennelse

Etter begjæring fra begge parter kan ekteskap inngått i strid med 18-årsgrensen, bigamiforbudet eller forbudet mot stedfortrederekteskap likevel anerkjennes dersom «sterke grunner» taler for det. Se ekteskapsloven § 18 a andre ledd andre punktum.

Myndigheten til å gi slik etterfølgende anerkjennelse er lagt til Statsforvalteren i Oslo og Viken. Bufdir er klageinstans. Deres avgjørelse er bindende for den enkelte myndighet som skal behandle en sak hvor ekteskapets rettslige virkning er av betydning.

Behovet for unntak er i forarbeidene begrunnet med at det for enkelte par kan få alvorlige negative konsekvenser at ekteskap som er gyldig i inngåelseslandet ikke blir anerkjent.

Ordlyden «sterke grunner» tilsier at det er en høy terskel for at et ekteskap likevel kan anerkjennes. Ifølge forarbeidene er det en snever unntaksregel som kun tar høyde for de helt åpenbart urimelige tilfellene. Dette beror på en konkret og skjønsmessig vurdering fra sak til sak. Relevante momenter i vurderingen følger av forarbeidene og rundskriv til ekteskapsloven.

I de sakene der anerkjennelse kan være aktuelt, har det i praksis vært en forutsetning at det gjennomføres samtaler med parten(e) som var mindreårig på vigselstidspunktet enkeltvis, før anerkjennelse kan gis. Bakgrunnen for dette er at det vil være vanskelig å avdekke om den mindreårige har vært utsatt for press eller tvang, utelukkende på bakgrunn av skriftlige dokumenter i saken. Se rundskriv til ekteskapsloven om ekteskapsloven side 30. Under disse intervjuene, enten de gjennomføres i utlandet eller i Norge, er det vanlig å få bistand av personell eller organer med særlig kompetanse om tvang.

3.2 Internasjonale forpliktelser

Grunnlovsværn og internasjonale konvensjoner

Norge er etter Grunnloven § 92 forpliktet til å sikre og respektere menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og konvensjoner vi er bundet av. Menneskerettighetene fremgår av menneskerettsloven, og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Barnets beste

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Dette går frem av Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Barnekomitéen belyser i General Comment No. 14 sentrale sider ved bestemmelsen.

Barn har rett til å få vurdert hva som er til det beste for barnet og at dette skal tillegges vekt som et grunnleggende hensyn ved avveiningen mot andre interesser når avgjørelser treffes. Dette omfatter både handlinger som direkte retter seg mot barn og handlinger hvor barn er mer indirekte berørt.

Hensynet til barnets beste skal også være et grunnleggende tolkningsprinsipp, som gir preferanse for tolkningen som mest effektivt tjener barnets beste.

Hensynet til barnets beste er videre en prosessregel. I alle avgjørelser som berører barn, må det komme frem at barnets interesser er identifisert og hvordan de er veiet mot andre hensyn.

Av barnekonvensjonen artikkel 2 følger det at statene som er part i konvensjonen skal respektere og sikre konvensjonsrettighetene for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering.

Retten til respekt for familieliv og privatliv

Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 gir alle en rett til respekt for privatlivet og familielivet sitt. Ifølge Høyesterett har bestemmelsene et sammenfallende innhold, og Grunnloven skal tolkes i lys av EMK, se blant annet Rt-2015-93 avsnitt 57.

Det følger av praksis fra Høyesterett at det kan gjøres inngrep i retten til familieliv dersom begrensningen har hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Se HR-2017-2015-A avsnitt 46.

En lignende vurdering skal gjøres etter EMK artikkel 8 nr. 2. Inngrep er tillatt dersom det er i «samsvar med loven». Videre må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter». Kravet til nødvendighet innebærer at inngrepet må være forholdsmessig og at individets interesser skal avveies mot samfunnets.

Retten til å gifte seg og ekteskapsinngåelse med barn

Av EMK artikkel 12 fremgår det at gifteferdige menn og kvinner har rett til å inngå ekteskap i overensstemmelse med de nasjonale lovene om utøvelsen av rettigheten. Retten til å inngå ekteskap er altså ikke absolutt; det kan settes både formelle og materielle begrensninger. Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) viser imidlertid at rettigheten ikke kan begrenses i et slikt omfang at selve kjernen i rettigheten blir innholdsløs. Bestemmelsen kan anvendes i sammenheng med EMK artikkel 8.

Både FNs barnekonvensjon og FNs kvinne-diskrimineringskonvensjon etablerer en 18-års-grense som minstealder for å inngå ekteskap. Det er ved denne 18-årsgrensen FNs barnekomité og FNs kvinnekomité anser at man er moden nok for å gifte seg. Se General Recommendation no. 21 avsnitt 36. Komitéene anbefaler imidlertid en dispensasjonsadgang ned til 16 år i helt spesielle tilfeller, blant annet av hensyn til respekten for barnets autonomi. Se Joint General Recommendation no. 31 avsnitt 20. Barn som er i utvikling får en stadig større evne til selv å bestemme sine egne handlinger. Ifølge komitéene må barnets «evolving capacities» respekteres når det gjelder beslutninger som angår barnets liv. For øvrig skal vurderingen ikke basere seg på kulturelle og tradisjonelle verdier, og statene må sikre at samtykket er fritt og informert.

Inngåelse av ekteskap skal skje på «fritt grunnlag og med fullt samtykke», jf. kvinne-diskrimineringskonvensjonen artikkel 16 nr. 1 bokstav b. Det samme følger av artikkel 1 i FNs konvensjon om samtykke til ekteskap, minstealder for ekteskap og registrering av ekteskap av 10. desember 1962. Statene er ifølge konvensjonen forpliktet til å lovfeste en minstealder for ekteskap, jf. artikkel 2.

I kvinne-diskrimineringskonvensjonen artikkel 16 nr. 2 heter det at barns ekteskapsinngåelse «shall have no legal effect». En mer generell forpliktelse følger av barnekonvensjonen artikkel 24 nr. 3. Her går det frem at statene skal treffe «alle effektive og egnede tiltak» for å avskaffe tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse. Barneekteskap er blitt utpekt som en skadelig praksis av både barnekomitéen og kvinne-diskrimineringskomitéen. Av barnekonvensjonen artikkel 19 følger det at statene skal treffe alle egnede tiltak «for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre,

verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet». I den generelle kommentaren til artikkelen nevnes barn i ekteskap som en særlig sårbar gruppe.

Av barnekonvensjonens artikkel 2 følger det at statene er forpliktet til å sikre konvensjonsrettighetene for «ethvert barn» innenfor sin jurisdiksjon, uten diskriminering. Å være i et ekteskap som barn kan legge begrensninger på barnets rettigheter etter konvensjonen, for eksempel retten til utvikling etter artikkel 6.

Europarådets anbefalinger

Europarådets parlamentariske forsamling har i resolusjon 1468 (2005) om tvangsekteskap og barneekteskap anbefalt at ekteskapsalderen i medlemsstatene skal være minst 18 år. Forsamlingen har ikke myndighet til å binde statene gjennom sine resolusjoner, men de kan likevel være retningsgivende for europeisk rettsutvikling. EMD ser også hen til resolusjonene i sine vurderinger.

I motsetning til barnekomitéen og kvinne-diskrimineringskomitéen, har Europarådets parlamentariske forsamling uttalt seg mer direkte om anerkjennelse av barneekteskap. Anbefalingen er at medlemsstatene avstår fra å anerkjenne tvangsekteskap og barneekteskap. Dette gjelder imidlertid ikke for de tilfellene der anerkjennelse «would be in the victims' best interests with regard to the effects of the marriage, particularly for the purpose of securing rights which they could not claim otherwise». Se Resolusjon 1468 (2005) avsnitt 14.2.4.

EØS-avtalen

Ekteskapslovgivning, herunder regler om anerkjennelse av ekteskap, faller som sådan utenfor EØS-avtalens virkeområde. Det er fordi dette er et nasjonalt anliggende og en del av statenes suverenitet. En EØS-stat må imidlertid ta hensyn til EØS-retten ved utøvelse av sin suverenitet, særlig EØS-avtalens regler om fri bevegelse. Dette omtales nærmere særlig i punkt 5.5.2.

4 Nordisk rett

4.1 Danmark

Ekteskapsalderen i Danmark er 18 år. Det er ikke anledning til å gjøre unntak fra dette, se ægteskapsloven § 2.

Danmark har innført egne regler om anerkjennelse av utenlandske ekteskap inngått med mindreårige som trådte i kraft 1. februar 2017. Disse følger av ægteskapsloven § 22 b, og forarbeidene til endringene er Lovforslag nr. L 94 Folketinget 2016–17.

Ekteskap inngått i utlandet der en eller begge parter var under 18 år på vigselstidspunktet, anerkjennes som hovedregel ikke i Danmark. Dette gjelder uavhengig av om partene har tilknytning til Danmark på vigselstidspunktet eller ikke.

Etter dansk rett kan et ekteskap inngått med mindreårige likevel anerkjennes hvis «der foreligger tvingende grunde herfor, og parterne stilles i en urimelig situasjon» hvis ekteskapet ikke anerkjennes. Unntaket beskrives slik i de danske forarbeidene på side 14:

«Det forhold, at parret har eller venter fællesbarn, vil ikke alene kunne begrunde, at ægteskabet anerkendes. Heller ikke parrets langvarige tilknytning til hinanden, herunder at de har levet sammen igennem længere tid, eller det forhold, at parret har indgået ægteskab i et land, hvor samfundsnormer tilsiger, at samliv kun kan foregå inden for rammerne af et ægteskab, vil kunne begrunde, at ægteskabet anerkendes.»

Ifølge forarbeidene kan unntaket komme til anvendelse der manglende anerkjennelse ellers vil stille partene i en urimelig situasjon, for eksempel dersom en av partenes dødsfall gjør det umulig å løse de rettslige utfordringene som oppstår ved manglende anerkjennelse.

Det er gitt et eget unntak for EU/EØS-borgere og deres ektefeller. Unntaket er begrunnet med at EU-samarbeidet bygger på gjensidig tillit og anerkjennelse, og at det, etter Børne- og Socialministeriets vurdering, «vil rejse væsentlige spørsmål i forhold til EU-retten at oppstille en almindelig lov-

bestemt aldersbetingelse for anerkendelse i forhold til personer omfattet af EU-retten. Det foreslås derfor at EU/EØS-borgere og disses ægtefæller, uanset nationalitet, undtages fra det generelle alderskrav i anerkendelsessager.» Unntaket får anvendelse uavhengig av partenes alder når spørsmålet om anerkjennelse kommer opp.

I Danmark er det fra 1. januar 2019 innført et forbud i ekteskapsloven mot å inngå ekteskap hvis det er bestemte grunner til å anta at det er snakk om et proformaekteskap med det avgjørende formål å få rett til opphold i Danmark, i et annet EU-/EØS-land eller i Sveits. Formålet med lovendringen er å hindre at utenlandske par inngår proformaekteskap i Danmark. Det ble videre innført en ny bestemmelse i reglene om anerkjennelse av utenlandske ekteskap. Det følger av denne regelen at dersom ekteskapet ble inngått i et EU/EØS-land eller i Sveits i den hensikt å få opphold i Danmark, i et land som er tilsluttet EU, eller er omfattet av EØS-avtalen eller i Sveits, skal det ikke anerkjennes i Danmark. Den snevre unntaksbestemmelsen vil også gjelde for disse ekteskapene.

I likhet med Norge, er det heller ikke i Danmark tillatt å inngå et nytt ekteskap så lenge et tidligere ekteskap består. Se ægteskapsloven § 9. I forarbeidene til ægteskapsloven § 22b blir det uttalt at parter som ikke får sitt ekteskap anerkjent, vil kunne inngå nytt ekteskap i Danmark så lenge partene har fylt 18 år og de øvrige betingelsene er oppfylt. Se 2016/1 LSF 94.

4.2 Sverige

I likhet med Danmark er det innført en absolutt 18-årsgrense for å inngå ekteskap i Sverige, jf. den svenske äktenskapsbalken (1987:230) 2. kapittel 1 §.

Når det gjelder anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett, vil ekteskap som er inngått den 1. januar 2019 eller senere som hovedregel ikke anerkjennes i Sverige om noen av partene var under 18 år da ekteskapet ble inngått. Dette gjelder uavhengig av om partene hadde tilknytning til Sverige eller ikke på vigselstidspunkt-

tet, jf. 1 kap. 8 a punkt 1 i lag om Internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (IÄL).

Ekteskap inngått med mindreårige kan likevel anerkjennes dersom «båda parterna är över 18 år och det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet». Det betyr at ekteskap aldri kan anerkjennes hvis en eller begge partene fremdeles er under 18 år på anerkjennelsestidspunktet. Det følger av forarbeidene at unntaket skal tolkes restriktivt, men skal i det enkelte tilfellet ikke være strengere enn det EMK artikkel 8 og EU-retten tillater.

Unntaket kan ifølge forarbeidene komme til anvendelse dersom manglende anerkjennelse fører til alvorlige konsekvenser eller det fremstår som urimelig ikke å anerkjenne ekteskapet. Den svenske regjeringen ønsker ikke å angi typesituasjoner eller omstendigheter som i seg selv skulle bety unntak fra forbudet. I stedet overlates dette til rettanvenderne. Det er normalt ikke tilstrekkelig at partene har levd lenge som gift i et annet land. Det er heller ikke tilstrekkelig i seg selv at partene har felles barn.

I Sverige er det ikke innført et eget unntak for EU/EØS-borgere og deres ektefeller. Regjeringen anser det i proposisjonen som forenlig med EU-retten at ekteskap inngått med mindreårige aldri skal anerkjennes dersom partene fremdeles er barn. For å oppfylle EU-rettens krav om at unntak fra retten til fri bevegelighet blant annet må være forholdsmessige, mener regjeringen at det for voksne må være en mulighet til å foreta individuelle vurderinger. Unntaket «synnerliga skäl» er ment å ivareta det. Lagrådet har i sin uttalelse kritisert unntaket for å være for snevert utformet, slik at det ikke er i samsvar med EU-rettens krav til forholdsmessighet.

Regelen som gjelder i Sverige, skiller seg fra det som ble foreslått i SOU 2017:96. I utredningen ble det i stedet foreslått å nekte anerkjennelse der noen av partene var under 18 år da noen av dem *kom til Sverige*. Regelen ble foreslått å gjelde uavhengig av partenes tilknytning til Sverige.

I Sverige kan parter ikke inngå et nytt ekteskap dersom en av dem er gift fra før. Se äkten-

skapsbalken § 4. I Prop. 2017:18:288 blir det påpekt at gjennom ikke å anerkjenne et utenlandsk barneekteskap, gis partene mulighet til i voksen alder aktivt å ta stilling til om de vil inngå et ekteskap eller ikke. Videre uttales det at om partene er over 18 år og fortsatt vil leve sammen, kan de også «normalt» ha mulighet til å gifte seg i Sverige og på den måten oppnå de rettsvirkningene som følger av et ekteskap. I vurderingen av om forslaget er forenlig med EU/EØS-reglene og EMK, blir det uttalt at det å nekte å anerkjenne et barneekteskap ikke i seg selv innebærer et forbud for personene å gifte seg når de begge har blitt voksne.

4.3 Finland

Ekteskapsalderen i Finland er 18 år, jf. den finske äktenskapslagen § 4.

Finland har ikke særlige regler om anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett med mindreårige. Utgangspunktet er at et ekteskap som er gyldig inngått i vigselslandet anerkjennes, jf. äktenskapslagen § 115. Ekteskap kan likevel ikke anerkjennes dersom det strider mot ordre public, jf. lovens § 139.

Som et eksempel på når et ekteskap kan nektes anerkjent, nevner forarbeidene tilfellet der en person som klart er et barn, for eksempel en tiåring, har inngått et ekteskap. Det blir understreket at anvendelsen av prinsippet avhenger av konsekvensene i den enkelte sak. Ifølge forarbeidene er det ingen grunn til å anse et ekteskap som en tiåring har inngått, som ugyldig, dersom spørsmålet først blir aktuelt når den aktuelle ektefellen har fylt 18 år og partene bor sammen under ekteskapelige forhold.

I Finland har det vært sparsomt med praksis knyttet til anerkjennelse av slike ekteskap. Der spørsmålet kommer opp for myndighetene, er vurderingen normalt prejudisiell, for eksempel i forbindelse med en skilsmisssak.

5 Endringer i reglene for anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett – der partene ikke har tilknytning til Norge

5.1 Innledning

Forslag som omtales i punkt 5 gjelder anerkjennelse av ekteskap for parter uten tilknytning til Norge på vigselstidspunktet. Her omtales primært vilkår for og kompetanse til å anerkjenne ekteskap inngått etter utenlandsk rett.

Departementet foreslår en ny regel i ekteskapsloven om at ekteskap som er inngått etter utenlandsk rett av parter uten tilknytning til Norge, ikke anerkjennes dersom en eller begge parter var under 18 år da de giftet seg. Uten tilknytning vil si at ingen av partene verken var norsk statsborger eller fast bosatt i Norge på tidspunktet da de giftet seg (vigselstidspunktet). Konsekvensen av dette er at slike ekteskap ikke legges til grunn i Norge. Forholdet til menneskerettighetene er omtalt og vurdert i punktene 5.2.2 og 5.5.1.

Behovet for en nedre aldersgrense er nærmere beskrevet i punkt 2 og punkt 5.5.3.

Departementet foreslår at det skal gjelde to unntak, der statsforvalteren gis kompetanse og det kan søkes om anerkjennelse. Det ene er at statsforvalteren kan anerkjenne ekteskap dersom partene er over 18 år på tidspunktet for anerkjennelsen, partene var minst 16 år da de giftet seg (vigselstidspunktet), og den eller de som var mindreårig, ønsker ekteskapet anerkjent. Det andre unntaket er at statsforvalteren kan anerkjenne ekteskapet hvis sterke grunner taler for det.

Se punkt 6 om hvem som må begjære at statsforvalteren skal behandle en sak om anerkjennelse etter en av unntaksbestemmelsene.

Se lovutkastet § 18 c og spesialmerknaden til bestemmelsen i punkt 11.

5.2 Gjeldende rett

5.2.1 Ekteskapsloven

Det er ikke lovfestet en nedre aldersgrense for når ekteskap inngått etter utenlandsk rett av parter som var uten tilknytning til Norge ved ekte-

skapsinngåelsen, kan anerkjennes. Slike ekteskap skal ikke anerkjennes dersom «dette åpenbart ville virke støtende på norsk rettsorden (ordre public)», jf. ekteskapsloven § 18 a første ledd. Høyesterett har ikke vurdert hvor den nedre aldersgrensen går. I forarbeidene til ekteskapsloven § 18 a uttalte departementet at en ordre public-stridig alder for ekteskap «klart antas å være under 15 år». Se Ot.prp. nr. 100 (2005–2006) punkt 2.3.2.

I saker om familieinnvandring må utlendingsmyndigheten ofte ta stilling til om vilkårene for å anerkjenne et utenlandsk ekteskap i norsk rett etter ekteskapsloven er oppfylt. Praksis i UDI/UNE bygger på en instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet (2016) i utlendingssaker. I instruksen er det lagt til grunn en hovedregel om en nedre aldersgrense på 16 år da ekteskapet ble inngått, se GI-13/2016. Ekteskap kan imidlertid unntaksvis anerkjennes selv om en eller begge parter var under 16 år da ekteskapet gyldig ble inngått i utlandet. Relevante momenter for vurderingen er om partene er jevnbyrdige i alder og utvikling, partenes alder på søknadstidspunktet og om partene har felles barn. Det fremgår også av instruksen at det alltid må vurderes om nektelse av å anerkjenne ekteskapet kan representere et brudd på retten til familieliv etter EMK artikkel 8.

Den nedre aldersgrensen for å anerkjenne utenlandske ekteskap er drøftet i den juridiske litteraturen. Holmøy, Lødrup, Asland (2013) skriver på side 120 at grensen for ordre public ved lav alder ikke er klar, men viser til forarbeidene til ekteskapsloven § 18 a, og antar at ordre public-grensen ligger noe under 15 år. Cordes et al. (2010) skriver på side 244 at aldersgrensen før man kan si at et ekteskap er i strid med ordre public-regelen, er under 16 år.

I handlingsplanen «Retten til å bestemme over eget liv (2017–2020)» står det blant annet: «Lovendringer og endringer i praksis de senere årene kan imidlertid tenkes å påvirke ordre public-normen slik at aldersgrensen som tidligere har vært uttrykt, ikke gir uttrykk for gjeldende rett i dag.»

Det kan for eksempel stilles spørsmål ved om innføringen av den absolutte 18-årsgrensen for å gifte seg etter norsk rett har påvirket hvilke ekteskap som kan anerkjennes. Aldersgrensen ble i forarbeidene blant annet begrunnet med at personer under 18 år vanligvis ikke har nådd den modenhet som kreves for selvstendig å ta stilling til konsekvensene av å inngå ekteskap, jf. Prop. 49 L (2017–2018). I tillegg er det innført en 18-årsgrense for å anerkjenne ekteskap inngått av parter med tilknytning til Norge. Et av formålene var å sende et signal om at Norge ikke aksepterer slike ekteskap, jf. Ot.prp. nr. 100 (2005–2006).

Se for øvrig punkt 2.5.

5.2.2 Menneskerettigheter

Våre menneskerettslige forpliktelser kan på ulike måter påvirke hvilket handlingsrom vi har for å innføre en nedre aldersgrense. Menneskerettighetene kan for det første trekke i retning av at norske regler må åpne for muligheten til å anerkjenne et ekteskap, for eksempel av hensyn til retten til familieliv. I andre tilfeller kan menneskerettighetene sette begrensninger for hvilke ekteskap som kan anerkjennes for å beskytte barn. Det blir et spørsmål om statene har en plikt til ikke å anerkjenne visse ekteskap, se punkt 5.5.1.

Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 kan sette rammer for norske anerkjennelsesregler dersom parter i et ekteskap som var inngått da én eller begge parter var under 18 år, omfattes av familie- eller privatlivsbegrepet. Begrepet familieliv forutsetter en eksisterende enhet, men ordlyden gir ikke særlig veiledning i spørsmålet om et ekteskap som er inngått da partene var barn, kan utgjøre et familieliv.

Høyesterett har ikke tatt stilling til hvilket handlingsrom som følger av våre menneskerettslige forpliktelser når det gjelder anerkjennelse av ekteskap. Den videre drøftelsen vil derfor ta utgangspunkt i EMK artikkel 8 og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

EMD legger vekt på det biologiske, juridiske og faktiske familiebandet i vurderingen av om det er etablert et familieliv. Artikkel 8 er anvendelig både for familier som er såkalt «legitime» og «illegitime». Se *Serife Yigit mot Tyrkia* premiss 94.

Familieliv behøver ikke være etablert gjennom et ekteskap. Også faktiske relasjoner («de facto» relationships) er omfattet. Her ser EMD blant annet hen til om paret bor sammen, hvor lenge de har vært sammen og om de har felles barn. Se *Z.H. og R.H. mot Sveits* premiss 42. En gjen-

takende formulering er om det foreligger en «real existence in practice of close personal ties», altså om det i praksis er et nært, personlig bånd mellom partene. Se *Serife Yigit mot Tyrkia* premiss 93. Dette trekker i retning av at også parter i et ekteskap inngått da de var barn, kan ha et familieliv som er vernet etter konvensjonen. Eksempelvis kan tiden som er gått siden ekteskapsinngåelsen, ha ført til at partene som voksne har utviklet et nært og personlig bånd.

I EMDs avgjørelse *Z.H. og R.H. mot Sveits* kan flertallets argumentasjon trekke i retning av at partene i et ekteskap inngått da jenta var 14 år, ikke har etablert et familieliv i konvensjonens forstand. Se dommens premiss 44 og 45. Avgjørelsen gir ikke anvisning på den nærmere grensdragningen, men flertallet synes ikke å utelukke at retten til familieliv etter artikkel 8 kan aktualiseres også i et tilfelle som dette, jf. premiss 45. Se også «För barns bästa – Vänbok til Anna Singer» av Maarit Jänterä-Jareborg s. 194. I den forbindelse viser domstolen til de helt konkrete forholdene i saken, og kommer til at sveitsiske myndigheter hadde gjort en god avveining mellom partenes interesser i å forbli sammen i Sveits i påvente av asylspørsmålet og statens interesse i å kontrollere innvandring. Mindretallet kommer derimot til at forholdet mellom partene utgjør et familieliv, med henvisning til momentet om et nært og personlig bånd.

For parter som fremdeles er barn når spørsmålet om anerkjennelse aktualiseres, gir EMDs praksis ikke et klart svar. I *Z.H. og R.H. mot Sveits* var parten fremdeles mindreårig da saken kom opp i Sveits, men dette bemerkes ikke nærmere av EMD.

Selv om parter i et ekteskap inngått da de var barn kan ha etablert et familieliv, må det vurderes om manglende anerkjennelse kan utgjøre et inngrep i EMK artikkel 8 om rett til respekt for privatliv og familieliv. Manglende anerkjennelse kan også ha en side til statens positive plikter til å verne om familielivet.

I EMDs avgjørelse *Dadouch mot Malta*, som ikke gjaldt et barneekteskap, ble det klart at manglende registrering av et ekteskap kan utgjøre et inngrep i privat- og familielivet. Se dommens premiss 50. En persons status som gift angår både menneskets sosiale identitet og psykiske integritet. EMD uttalte at: «It therefore considers that registration of a marriage, being a recognition of an individual's legal civil status, which undoubtedly concerns both private and family life, comes within the scope of Article 8 § 1». I inngrepsdrøftelsen fremhever domstolen

følgene en registrering kan ha for ekteparet i dagliglivet, for eksempel at andre myndigheter kan forholde seg til registreringen uten å kreve ytterligere dokumentasjon for ekteskapet. At myndighetene nektet å registrere ekteskapet hadde en klar innvirkning på klagerens privatliv, og var dermed et inngrep i EMK artikkel 8. Blant annet hadde det konsekvenser for sosiale ytelser, arbeidstillatelse og spørsmål om skatt.

Etter departementets syn taler EMDs praksis for at manglende anerkjennelse av et ekteskap inngått da partene var barn, i visse tilfeller kan utgjøre et inngrep. Praksis tyder på at et av momentene er hvor store konsekvenser det vil ha for partene at ekteskapet ikke anerkjennes. Som vist i punkt 2.2, har manglende anerkjennelse stor betydning for partene ved at en rekke rettsvirkninger som normalt følger med det å være gift, ikke kan gjøres gjeldende i Norge.

Selv om det ikke er gjort et inngrep i konvensjonens forstand, kan statene likevel ha positive plikter til å sette i verk tiltak for å sikre oppfyllelsen av rettighetene etter konvensjonen. EMDs avgjørelse *Z.H. og R.H. mot Sveits* behandles ut fra denne innfallsvinkelen. I dommen, som gjaldt et barneekteskap, uttalte flertallet:

«Article 8 of the Convention cannot be interpreted as imposing on any State party to the Convention an obligation to recognise a marriage, religious or otherwise, contracted by a 14 year old child.»

En slik forpliktelse følger heller ikke av konvensjonens artikkel 12 om retten til å gifte seg. Uttalelsen er generell, og gjelder også andre ekteskap enn de religiøse, jf. formuleringen «religious or otherwise». Dette må forstås slik at staten ikke hadde noen positiv forpliktelse til å anerkjenne ekteskapet. Samtidig retter uttalelsen seg spesifikt mot ekteskapsinngåelse som gjelder et 14 år gammelt barn. Det kan ikke utelukkes at statene i andre tilfeller kan ha en positiv forpliktelse til å anerkjenne et ekteskap inngått av mindreårig(e).

5.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en ny regel i ekteskapsloven om at ekteskap som er inngått etter utenlandsk rett av parter uten tilknytning til Norge, ikke anerkjennes dersom én eller begge parter var under 18 år da de giftet seg.

Departementet drøftet hensyn som taler både for og imot å fastsette en nedre aldersgrense.

Argumenter for:

- Beskytte barn og hindre tvang.
- Klargjøre gjeldende rett og skape bedre sammenheng med andre aldersgrenser i lovgivningen.
- Likebehandling og større forutsigbarhet.
- Lette arbeidet for rettsanvenderen gjennom klarere regler og ved at én instans gis kompetanse til å ta stilling til om det skal gjøres unntak.
- Bedre samsvar med lovgivningen i Sverige og Danmark.
- Sende et signal om at Norge ikke aksepterer barneekteskap.

Argumenter imot:

- Forhindre at personer regnes som gift i et land, og som ugift i et annet (haltende ekteskap).
- Selv om dagens regulering kan gå utover likebehandling av hvilke ekteskap som anerkjennes, gir den skjønnsmessige vurderingen en viss fleksibilitet.

Departementet la vekt på behovet for å klargjøre reglene, som vil ha avgjørende betydning for dem det gjelder. Departementet mente at det ikke kan tillegges avgjørende betydning at det eventuelt kan oppstå noen tilfeller med haltende ekteskap, særlig tatt i betraktning at flere land har innført særskilte regler om anerkjennelse av ekteskap inngått med mindreårig. Hensynet til fleksibilitet kan ikke tillegges avgjørende betydning all den tid dagens regulering i verste fall kan lede til urimelig forskjellsbehandling.

Det ble foreslått to unntaksregler fra 18-årsgrensen.

For det første foreslo departementet et unntak fra 18-årsgrensen for tilfeller der den eller de som var mindreårig ved inngåelsen, ønsker ekteskapet anerkjent. Unntaket ble foreslått å bare være aktuelt for parter som var minst 16 år da de giftet seg. Etter forslaget måtte partene være over 18 år på tidspunktet for anerkjennelsen for at unntaket skulle komme til anvendelse.

Departementet foreslo for det andre at statsforvalteren kan anerkjenne ekteskapet hvis sterke grunner taler for det. Departementet vurderte om det i tillegg skulle lovfestes at begge parter må ha fylt 16 år på tidspunktet for anerkjennelsen, og ba om høringsinstansenes syn på det.

For begge unntakene ble adgangen til å anerkjenne slike ekteskap foreslått lagt til statsforvalteren.

Bakgrunnen for at det ble foreslått unntak var at departementet la vekt på at hovedregelen vil kunne slå uheldig ut i enkelte tilfeller der partene for eksempel er blitt voksne og har levd et langt liv i tillit til at de er gift. Det er ikke gitt at partene i slike tilfeller opplever ekteskapet som belastende. En 18-årsgrense vil også ramme svært ulike tilfeller. Det ble også vist til at partene kan ha behov for anerkjennelse av ekteskapet for å få ekteskapet oppløst etter norsk rett. Departementet la vekt på at det er behov for unntak for å få et balansert regelverk. Det ble også lagt vekt på at en unntaksmulighet trolig er nødvendig for å oppnå en praksis som er i samsvar med våre menneskerettslige og EØS-rettslige forpliktelser.

Departementet foreslo at reglene utformes etter modell av ekteskapsloven § 18 a andre ledd. Det betyr at den enkelte myndighet som prejudisielt må ta stilling til om et ekteskap kan anerkjennes i norsk rett, ikke skal anerkjenne ekteskap inngått på et tidspunkt da en eller begge partene var under 18 år. Hvis ekteskapet likevel skal anerkjennes, må én av partene begjære statsforvalteren om å anerkjenne ekteskapet etter ett av de foreslåtte unntakene.

5.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget om en 18-årsgrense som hovedregel for å anerkjenne ekteskap inngått etter utenlandsk rett av parter uten tilknytning til Norge, har bred støtte blant høringsinstansene. Følgende instanser støtter eller er i det vesentlige er enige i at det innføres en 18-årsgrense med unntaksmulighet: *Bufdir, Bufetat region øst, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, MiRA-senteret, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging region Midt (RVTS Midt), Røde Kors, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Stine Sofies Stiftelse og Utlendingsdirektoratet (UDI).*

Bufdir uttaler blant annet:

«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.»

Rettspolitisk forening er som eneste høringsinstans uttalt kritisk til lovforslaget, og mener innstramningen som den foreslåtte regelen medfører, er lite egnet for å bekjempe barneekteskap. Etter

foreningens syn oppstiller lovforslaget for strenge hovedregler med for snevre unntaksbestemmelser.

Et overveiende flertall støtter at det skal gjelde unntak. *MiRA-senteret* mener unntaksbestemmelsene er viktige, og at lovverket ikke må praktiseres slik at det setter sårbare mindreårige i en enda vanskeligere situasjon. *Rettspolitisk forening* er skeptisk til at unntakene skal tolkes snevert, og foreslår at aldersgrensen senkes til 15 år eller lavere.

Det store flertallet av høringsinstanser er positive til unntaket om at statsforvalteren likevel kan anerkjenne et ekteskap dersom partene er over 18 år, begge var over 16 år da de giftet seg og den eller de som var mindreårig ønsker ekteskapet anerkjent. Mange fremhever samtidig at det må sikres gode prosedyrer for å avdekke mulig tvang og at det avgis et frivillig og informert samtykke. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* uttaler blant annet:

«Dersom det ikke kan garanteres at den som var mindreårig på tidspunktet for ekteskapsinngåelsen, faktisk gir et fritt og informert samtykke ved anerkjennelsen, anbefaler ikke ombudet å innføre en slik unntaksadgang.»

Utlendingsnemnda peker på at det kan være problematisk dersom statsforvalteren og utlendingsforvaltningen utreder saken i ulik grad og vurderer spørsmålet om tvang ulikt.

Når det gjelder unntaket om at ekteskapet likevel kan anerkjennes der det foreligger «sterke grunner», er de fleste høringsinstansene som uttaler seg om forslaget, positive. *Utlendingsnemnda* slutter seg til departementets vurdering om at det må gjøres en avveining mellom partenes interesse i å få ekteskapet anerkjent/utøve et familieliv som ektefeller i Norge og statenes forpliktelser om ikke å anerkjenne ekteskapet. Nemnda foretar en vurdering av vekten av de ulike momentene som er trukket frem i høringsnotatet, og fremhever blant annet at signaleffekten de norske reglene sender, bør ha begrenset betydning i en konkret proporsjonalitetsvurdering. Både *Statsforvalteren i Oslo og Viken* og *Utlendingsdirektoratet* legger til grunn at unntaket skal være snevert. *Bufdir* trekker frem at hensynet til enkeltindivider ivaretas gjennom unntaksregler:

«Unntaket vil i størst mulig grad sikre hensynet til de enkeltindividene som allerede er utsatt for den skadelige praksisen som barneekteskap er.»

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det bør lovfestes at partene må være over 16 år på anerkjennelsestidspunktet for at statsforvalteren kan anerkjenne et ekteskap etter unntaket om «sterke grunner». Mange instanser har uttrykt støtte til å lovfeste en slik grense: *Bufdir, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Statsforvalteren i Oslo og Viken og UDI*. *Bufdir* påpeker for øvrig at lovfesting vil ha liten betydning i praksis.

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler seg ikke eksplisitt om lovfesting, men gir uttrykk for at ekteskapet kun bør anerkjennes dersom begge parter er fylt 16 år på tidspunktet for anerkjennelsen.

Bufetat region øst mener på den annen side at det er tilstrekkelig å lovfeste et krav om «sterke grunner». Etaten mener unntaksreglene i tilknytnings- og ikke-tilknytningstilfellene bør ha lik utforming.

Når det gjelder departementets omtale i høringsnotatet av EØS-rettens betydning for praktiseringen av unntaket, har både *UDI* og *UNE* innvendinger til denne. Departementet vil gå nærmere inn på innspillene der det er relevant.

Høringsinstansenes syn utdypes videre under hvert underpunkt i departementets vurderinger nedenfor.

5.5 Departementets vurdering

5.5.1 Forholdet til menneskerettighetene

Departementet har kommet til at det er forenlig med menneskerettighetene å innføre en nedre aldersgrense for anerkjennelse av utenlandske ekteskap, og at det bør være unntak fra aldersgrensen. Som vist i gjennomgangen i punkt 5.2.2 taler EMDs praksis for at manglende anerkjennelse kan være et inngrep i privat- og familielivet i visse tilfeller. Det betyr at regler om anerkjennelse må tilfredsstillende kravene til proporsjonalitet og en rimelig balanse mellom statens og individets interesser som følger av EMK artikkel 8. Dette drøftes nedenfor.

Proporsjonalitet og rimelig balanse

Departementet mener at en nedre aldersgrense vil tilfredsstillende kravene til proporsjonalitet og rimelig balanse. Statene har et vidt handlingsrom når det gjelder regulering av ekteskap. EMK artikkel 8 må tolkes i lys av EMK artikkel 12, som gir menn og kvinner i «gifteferdig alder» rett til å inngå ekteskap. I forbindelse med artikkel 12

fremhever EMD at nasjonale ekteskapsregler reiser sensitive og moralske spørsmål, som statene er nærmest til å vurdere. Se *Z.H. og R.H. mot Sveits* premiss 44.

Etter departements vurdering gjelder den vide skjønnsmarginen også med hensyn til om statene ønsker å anerkjenne et utenlandsk ekteskap som ble inngått da partene var barn. I Norge er det en allmenn oppfatning om at man må være voksen for å være gift. I tillegg kan manglende anerkjennelse begrunnes i hensynet til å beskytte barn. Dette er områder hvor EMD er tilbakeholdne med å overprøve statenes vurderinger. Manglende konsensus i medlemsstatene underbygger ytterligere at skjønnsmarginen er vid. De europeiske landene har valgt ulike løsninger. Mens enkelte land har fastsatte aldersgrenser, foretar andre en ordre public-vurdering med utgangspunkt i internasjonal privatrett. Dette tilsier at vi kan innføre en nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap, og at våre forpliktelser etter EMK ikke gir klare føringer for hvor grensen kan settes.

Stortinget har i anmodningsvedtak bedt regjeringen vurdere om en nedre aldersgrense kan settes til 18 år. Avgjørende er om en slik grense vil være proporsjonal opp mot de kravene som følger av EMK.

En 18-årsgrense vil etter departements syn være begrunnet i et av de legitime formålene som fremgår av EMK artikkel 8 nr. 2. En slik aldersgrense vil beskytte barn mot å bli regnet som gift i Norge, og på den måten bidra til å «beskytte andres rettigheter og friheter», herunder barnets rett til å være barn. At et barns ekteskap i utgangspunktet ikke skal ha noen virkning, er en grunnleggende oppfatning i det norske samfunnet. En 18-årsgrense vil også sende et signal til andre lands myndigheter om at Norge ikke aksepterer ekteskap inngått med mindreårig. Dette tilsier at vi har legitime interesser i å ikke anerkjenne slike ekteskap.

Sverige og Danmark har også lagt til grunn at en hovedregel om en 18-årsgrense er forenlig med EMK.

Selv om en 18-årsgrense for å anerkjenne ekteskap er begrunnet i et legitimt formål etter EMK artikkel 8, må inngrepet være nødvendig i et demokratisk samfunn. Kravet til nødvendighet innebærer at inngrepet må være forholdsmessig, og at individets interesser skal avveies mot samfunnets. Dette vil bero på en mer konkret avveining av inngrepets styrke overfor de som rammes vurdert opp mot de hensynene som tilsier at staten bør kunne gjøre et inngrep i deres rettigheter.

Som departementet har vist i punkt 2.2, kan virkningene av ikke å anerkjenne et ekteskap føre til urimelige belastninger for partene i Norge. Det vil normalt hindre deres mulighet til å gjøre gjeldende rettigheter som deling av midler ved opphør av ekteskapet, og arv ved ektefellens død og trygd. Konsekvensene kan sies å bli mer tyngende jo lengre partene har vært gift, ettersom de da i større grad vil ha innrettet sine liv i tillit til at de kan få slike rettigheter.

Ettersom både belastningen for partene og samfunnets interesser vil variere, trekker dette i retning av at samfunnet ikke har sterke nok interesser i å nekte å anerkjenne absolutt alle ekteskap som er inngått da minst én av partene var under 18 år. Dette tilsier at dersom man innfører en 18-årsgrense, bør det innføres unntaksmuligheter. Unntak vil gjøre det mulig å foreta konkrete avveininger i enkelte saker der omstendighetene tilsier det, og på den måten sikre at rettsanvenderne kan gjennomføre en proporsjonalitets- og rimelighetsvurdering i tråd med menneskerettighetene.

Etter det departementet kjenner til har EMD eksempelvis ennå ikke tatt stilling til om nektelse av å anerkjenne et gyldig inngått ekteskap med mindreårig der partene var mer jevnbyrdige i alder, og nå er godt voksne, er i strid med retten til familieliv. Fra *Z.H. og R.H. mot Sveits* kan det fra den generelle uttalelsen omtalt i punkt 5.2.2 trekkes ut at statene ikke er forpliktet til å anerkjenne et ekteskap inngått med et 14 år gammelt barn.

Sverige og Danmark har fastsatt unntaksregler. I Sverige skal unntaket imidlertid bare anvendes når begge parter er voksne.

Departementet har på denne bakgrunn kommet frem til at EMKs krav til proporsjonalitet mellom formål og tiltak tilsier at det bør gis en viss unntaksadgang. Dette må imidlertid vurderes opp mot de krav som følger av FNs barnekonvensjon og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.

Om statene har en plikt til ikke å anerkjenne ekteskap inngått med mindreårig

Departementet har vurdert om FNs barnekonvensjon og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon pålegger statene en plikt til ikke å anerkjenne ekteskap inngått med mindreårig. Det blir her et spørsmål om konvensjonene stenger for muligheten til å ha et unntak fra en eventuell 18-årsgrense.

Det er verdt å merke seg at rettskildene er omfangsrike når det gjelder en aldersgrense for å inngå ekteskap, mens de ikke direkte berører spørsmålet om anerkjennelse.

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 24 nr. 3 at statene skal treffe «alle effektive og egnede tiltak» for å avskaffe tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse. Barneekteskap er blitt utpekt som en skadelig praksis av både barnekomitéen og kvinnediskrimineringskomitéen.

I Norge har vi innført en absolutt 18-årsgrense for å inngå ekteskap. En 18-årsgrense for å anerkjenne ekteskap inngått med mindreårig kan bidra til å sende et signal til andre lands myndigheter om at Norge ikke aksepterer slike ekteskap. Dette kan dermed bidra inn i arbeidet med å avskaffe den uønskede og skadelige praksisen med ekteskap med mindreårige.

Når det gjelder ekteskap som er inngått etter utenlandsk rett da en eller begge parter var under 18 år og som senere kommer til Norge, trekker ordlyden i barnekonvensjonen artikkel 24 isolert sett i retning av at Norge er forpliktet til ikke å anerkjenne slike ekteskap. I vurderingen bør det imidlertid skilles mellom tilfellene der partene er voksne ved tidspunktet for anerkjennelsen og de tilfellene der partene fremdeles er barn. Departementet mener at når partene er voksne og allerede har inngått et slikt ekteskap, gjør også andre hensyn seg gjeldende. Dette gjelder parter som ikke hadde noen oppfordring eller foranledning til å sette seg inn i det norske regelverket før de inngikk ekteskapet. Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen gjelder barn under norsk jurisdiksjon. Barnekonvensjonen forplikter oss ikke til å innføre regler som kun har til siktemål å avskaffe inngåelse av barneekteskap i andre land.

Etter departements syn følger det altså ingen forpliktelse av barnekonvensjonen til aldri å anerkjenne ekteskap inngått med mindreårig når partene er voksne på tidspunktet for anerkjennelsen. Det vil si at det kan innføres unntak fra en 18-årsgrense for å anerkjenne ekteskap inngått etter utenlandsk rett.

Når det gjelder kvinnediskrimineringskonvensjonens bestemmelse om at barns ekteskapsinngåelse ikke skal ha noen rettsvirkning, kan den isolert sett tilsi at ingen ekteskap med mindreårig, bør anerkjennes i Norge. Artikkel 16 nr. 2 lyder:

«Barns forlovelse og ekteskapsinngåelse skal ikke ha noen rettsvirkning, og alle nødvendige tiltak, også i lovs form, skal treffes med sikte på å fastsette en minstealder for inngåelse av ekteskap og for å gjøre registrering av ekteskap i et offisielt register obligatorisk.»

Samtidig kan bestemmelsen tolkes som at den primært retter seg mot reglene for *inngåelse* av slike ekteskap, idet tiltaket om å fastsette en minstealder retter seg mot dette tidspunktet. Kvinne-diskrimineringskomitéen synes ikke å ha tatt for seg situasjonen der et barneekteskap som er gyldig inngått i ett land, «reiser» til et annet. Forpliktelsesene dreier seg først og fremst om å forhindre barneekteskap på sitt territorium. Departementet mener likevel at artikkelen bør vektlegges i utformingen av unntaksbestemmelsene.

Der partene fremdeles er under 18 år når spørsmålet om anerkjennelse aktualiseres i Norge, kan en nedre aldersgrense derimot bidra til å forhindre at barn er gift her i landet. I et slikt tilfelle vil en nektelse av å anerkjenne ekteskapet være et egnet tiltak for å avskaffe praksis med barneekteskap i Norge.

Barnekomitéen og kvinne-diskrimineringskomitéen gjør en sammenkopling mellom tvangsekteskap og barneekteskap:

«A child marriage is considered to be a form of forced marriage, given that one and/or both parties have not expressed full, free and informed consent. As a matter of respecting the child's evolving capacities and autonomy in making decisions that affect her or his life, a marriage of a mature, capable child below 18 years of age may be allowed in exceptional circumstances, provided that the child is at least 16 years of age and that such decisions are made by a judge based on legitimate exceptional grounds defined by law and on the evidence of maturity, without deference to culture and tradition.»

Uttalelsen tilsier at det går et skille mellom de tilfellene barnet var under 16 år da det ble gift og de tilfellene barnet var mellom 16 og 18 år. Med tanke på at komitéene uttaler at barn i alle tilfeller må ha fylt 16 år for å kunne gifte seg, trekker det i retning av at ekteskap inngått da barnet var yngre enn dette, etter nevnte kilder, alltid må anses som tvangsekteskap. Der en eller begge parter er under 16 år på tidspunktet for anerkjennelse, kan det vanskelig sies å være til barnets beste å anerkjenne ekteskapet i Norge.

Det kan etter departementets vurdering ikke utledes en like klar forpliktelse etter disse konvensjonene til ikke å anerkjenne ekteskap i de tilfellene en av partene er mellom 16 og 18 år ved tidspunktet for anerkjennelsen. Barnekonvensjonen krever en individuell vurdering av barnets beste. En bestemmelse om aldri å aner-

kjenne slike ekteskap vil neppe ivareta dette godt nok. Men ettersom manglende anerkjennelse også i slike tilfeller er egnet til å bekjempe barneekteskap i Norge, trekker barnekonvensjonen i retning av at det alltid bør være en høy terskel for å anerkjenne ekteskap når partene fremdeles er mellom 16 og 18 år.

Europarådets resolusjon om tvangsekteskap og barneekteskap

Europarådets resolusjon 1468 (2005) om tvangsekteskap og barneekteskap trekker i retning av at det kan innføres en hovedregel om ikke å anerkjenne barneekteskap. Se punkt 3.2. Samtidig er det av betydning at resolusjonen, som eksplisitt angår anerkjennelsesreglene, fremhever at manglende anerkjennelse kan stå i strid med den svake parts interesser. Særlig gjelder det der anerkjennelse er nødvendig for å sikre rettigheter som ikke kan oppnås på en annen måte. Dette kan etter departementets syn hensyntas i utformingen av bestemmelsen ved å innføre unntaksmuligheter.

5.5.2 Forholdet til EU/EØS-retten

Utgangspunktet for en EØS-rettslig vurdering

Selv om ekteskapslovgivning og regler om anerkjennelse av ekteskap i utgangspunktet faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, må en EØS-stat likevel ta hensyn til EØS-retten ved utøvelsen av sin suverenitet. Dette gjelder særlig EØS-avtalens regler om fri bevegelighet.

Retten til fri bevegelighet for personer er en av de grunnleggende frihetene i EØS-avtalen. Den kommer blant annet til uttrykk gjennom EØS-avtalen artikkel 28 om arbeidstakeres rett til fri bevegelighet. Videre reguleres retten til fri bevegelse for EØS-borgeres og deres familie-medlemmers gjennom Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium («fri bevegelighetsdirektivet»). Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. I følge artikkel 6 i direktivet har EØS-borgere en rett til å oppholde seg i en annen EØS-stat i inntil tre måneder. Etter artikkel 6 nr. 2 har EØS-borgerens familiemedlemmer som ikke er statsborger i en EØS-stat (tredjelandsborgere) en tilsvarende rett dersom de har gyldig pass og kommer sammen med eller slutter seg til EØS-borgeren. Det føl-

ger videre av artikkel 7 nr. 1 at EØS-borgere skal ha rett til å oppholde seg i en annen EØS-stat i et tidsrom på over tre måneder, dersom vilkårene i artikkelens bokstav a) til d) er oppfylt. Etter artikkel 7 nr. 2 gjelder oppholdsretten også for familiemedlemmer som er tredjelandsborgere, når de kommer sammen med eller slutter seg til EØS-borgeren. Familiemedlemmer etter direktivet inkluderer blant annet ektefeller, jf. direktivets artikkel 2 nr. 2 a).

Innspill fra høringsinstansene

I høringsnotatet omtalte departementet forholdet til EU/EØS-retten. Departementet ba om høringsinstansenes erfaringer og synspunkter når det gjelder i hvilke situasjoner personer etter EØS-retten må få sitt ekteskap anerkjent.

UNE fremholder at den har hatt liten erfaring med EØS-saker der en eller begge av partene har vært mindreårig ved ekteskapsinngåelsen, men nemnda har hatt noen saker der ekteskapet er vurdert å være inngått under tvang. Disse sakene avgjøres i hovedsak på samme måte som en sak vurdert etter nasjonale regler. UNE mener det ikke er grunn til å vurdere slike saker på en lempeligere måte på grunn av hensynet til fri bevegelse. Videre uttaler nemnda:

«Vi forstår det slik at de hensynene som taler mot å gi opphold anses å være en integrert del av EØS-reglene, se departementets egne henvisninger til bla EU-eget arbeid mot barneekteskap, slik at de ikke står i motsetning til EØS-reglene.»

UNE er enig i departementets vurdering av at det både følger et legitimt formål og at det er et proporsjonalt tiltak etter EØS-retten å sette en aldersgrense, med visse unntak i særlige tilfeller. For øvrig uttaler nemnda:

«Høringsnotatet synes i denne sammenheng å overvurdere betydningen av om en sak gjelder en EØS-borger eller ikke, og vi mener det kan gi signaler om at slike ekteskap lettere kan bli godkjent. Som det fremkommer ser ikke vi gode grunner til dette. Saker om tvang og barneekteskap vurderes i så måte ikke å være i kjernen av det EØS-avtalen gjelder med hensyn til fri bevegelse.»

Videre peker UNE på at forholdet til EØS-retten kan aktualiseres i noen flere tilfeller enn det departementet viser til i høringsnotatet, men

uttaler at «som det fremkommer mener vi at dette ikke har noe å si for disse sakene». UNE uttaler:

«Det virker uklart hvorfor departementet her avgrenser EØS-relevansen til saker som gjelder EØS-borgere som har inngått et ekteskap etter et EØS-land rett eller er godkjent etter et EØS-lands rett. Etter UNEs forståelse kommer spørsmålet også inn der en EØS-borger gifter seg med en mindreårig i f.eks. felles opprinnelsesland og så søker opphold i Norge for både seg selv og ektefellen. Referansen har da ikke en tilknytning til Norge, men fått tilknytning til Europa gjennom statsborgerskap i et EØS-land.»

UNE vil også for vurderingen hos statsforvalteren «advare mot at EØS-relevansen overdrives.»

Også UDI påpeker at problemstillingen for deres del utelukkende gjør seg gjeldende i saker hvor ekteskapet er inngått utenfor EØS-området, mellom en EØS-borger og en tredjelandsborger. De har ikke sett noen saker hvor partene har inngått ekteskap i et EØS-land og en av partene var under 18 år. UDI er enig i at manglende anerkjennelse i utgangspunktet er en restriksjon på EØS-borgerens rett til fri bevegelse. De er likevel enig med departementet i at den foreslåtte 18-årsgrensen med unntaksmulighet ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med regelen.

Statsforvalteren i Oslo og Viken mener departementets lovforslag ivaretar pliktene etter EØS-retten. Statsforvalterens erfaring med vurderinger etter ekteskapsloven § 18 a andre ledd viser at de som søker om anerkjennelse av ekteskap, i hovedsak kommer fra områder utenfor EØS.

Manglende anerkjennelse kan være en restriksjon i retten til fri bevegelse

Det følger av EØS-avtalen artikkel 28 at «fri bevegelse for arbeidstakere skal gjennomføres [...]» En EØS-borger som utøver sin rett til fri bevegelse må således ikke hindres i å utøve denne rett. Et tiltak som utgjør en restriksjon er i utgangspunktet i strid med EØS-avtalen. Restriksjoner er typisk offentlige tiltak, herunder lovbestemmelser som innebærer forbud, påbud eller krav som må oppfylles, som gjør at retten til fri bevegelse blir innskrenket. På området for fri bevegelse for arbeidstakere vil et sentralt spørsmål være om et tiltak kan hindre eller gjøre utøvelsen av friheten mindre attraktiv. Etter departementets vurdering vil det å ikke få sitt ekteskap

anerkjent, kunne være en restriksjon som får betydning for EØS-borgeres rettigheter i Norge og dermed forhindre eller gjøre det mindre attraktivt å ta arbeid her. Departementet opprettholder vurderingen i høringsnotatet av at det kan være en restriksjon i retten til fri bevegelse ikke å få sitt ekteskap anerkjent, jf. EØS-avtalen artikkel 28 og fri bevegelsesdirektivet artikkel 7.

Nasjonale regler om anerkjennelse av ekteskap vil kunne begrense retten til avledet opphold i en EØS-stat for en tredjelandsborger som er familiemedlem til en EØS-borger. Dersom nasjonale regler medfører at tredjelandsborgeren ikke anses som «ektefelle» etter direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav a, vil det i utgangspunktet innebære at personen ikke har en avledet rett til opphold etter direktivet artikkel 6 nr. 2 og 7 nr. 2.

Forslaget er en restriksjon som kan rettferdiggjøres

En restriksjon i retten til fri bevegelse i EØS kan likevel være lovlig dersom den kan rettferdiggjøres.

Det første vilkåret for at en restriksjon kan rettferdiggjøres, er at tiltaket er begrunnet i et legitimt hensyn. For at et tiltak skal være motivert i et legitimt hensyn må målet med tiltaket være å ivareta et hensyn som enten EØS-avtalen selv angir som et legitimt formål, eller som EU- og EFTA-domstolen anerkjenner som tvingende allmenne hensyn.

EØS-avtalen artikkel 28 nr. 3 angir hensynet til den offentlige orden, sikkerhet og folkehelsen som legitime formål for å begrense retten til fri bevegelse av personer. Det er mange eksempler på tvingende allmenne hensyn, men EU-domstolen har for eksempel ved enkelte tilfeller ansett et tiltak som legitimt basert på grunnleggende rettigheter. Se for eksempel C-244/06 *Dynamic Medien* hvor EU-domstolen anser et tiltak som legitimt basert på barns rettigheter. Fri bevegelsesdirektivet artikkel 27 nr. 1 angir hensynet til den offentlige orden, sikkerhet og helse som legitime formål for å begrense retten til fri bevegelse av personer.

Departementet begrunner tiltaket i tvingende allmenne hensyn. I høringsnotatet skrev departementet følgende:

«Utbredelsen av barneekteskap er et alvorlig problem. En mindreårig har vanligvis ikke den modenhet som kreves for å ta stilling til konsekvensene av å inngå ekteskap.

Barneekteskap gir økt risiko for tidlige og uønskede graviditeter og for dårlig seksuell og

reproduktiv helse. Barn som giftes bort, har lavere sannsynlighet for å fortsette skolegangen. De er også mer utsatt for vold i nære relasjoner, utnyttelse og isolasjon. (...)

EUs medlemsland har inngått charteret om grunnleggende rettigheter, der artikkel 24 har en generell bestemmelse om barns rettigheter, som blant annet slår fast at hensynet til barnets beste skal komme i første rekke i alle handlinger som utføres av offentlige myndigheter. EØS-avtalen har ingen egen bestemmelse om grunnleggende rettigheter, men EFTA-domstolen har ved flere anledninger uttalt at EØS-avtalens bestemmelser må fortolkes i lys av grunnleggende rettigheter. Se for eksempel E-28/15 *Yankuba Jabbi*.

Videre følger det av traktaten om Den europeiske union artikkel 2 at EU bygger på respekt for menneskerettighetene. EØS-avtalen viser i foralepunkt 2 til at EØS vil bidra til oppbyggingen av et Europa grunnlagt på blant annet menneskerettigheter. Norge og samtlige av EUs medlemsstater er part i FNs barnekonvensjon.

Som vist i punkt 3.2 og 5.2.2, er Norge etter menneskerettighetene forpliktet til å bekjempe barneekteskap i Norge. Etter barnekonvensjonen artikkel 24 nr. 3 har vi en generell forpliktelse til å treffe «alle effektive og egnede tiltak» for å avskaffe tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse. Barneekteskap er blitt utpekt som en skadelig praksis av både barnekomitéen og kvinnekommisjonen. Videre heter det i kvinnekommisjonen artikkel 16 nr. 2 at barns ekteskapsinngåelse 'shall have no legal effect'.

En 18-årsgrense for å anerkjenne ekteskap inngått med mindreårige, vil beskytte barn mot å bli regnet som gift i Norge, og bidra til likebehandling av barn. Det er en klar sammenheng mellom tvangsekteskap og barneekteskap. Det kan være vanskelig også for voksne å bryte ut av et tidligere inngått barneekteskap. Dette kan skyldes krav fra familien eller omgivelsene om å opprettholde sosiale og kulturelle tradisjoner. Videre kan det være krevende å avdekke tvang. For parter som har blitt voksne på tidspunktet for anerkjennelsen, kan regelen beskytte dem mot at rettsvirkninger av et ekteskap de ikke hadde forutsetninger for å samtykke til, kan gjøres gjeldende i Norge. Forslagene vil også gjøre det enklere for norske myndigheter å beskytte personer mot tvangsekteskap, fordi det er lettere å la være å aner-

kjenne ekteskapet på grunn av lav alder enn å måtte bevise at ekteskapet er inngått under tvang.

I vurderingen av om forslaget er begrunnet i et legitimt hensyn i EØS-rettslig forstand, har departementet lagt vekt på at også EU jobber for å bekjempe utbredelsen av barneekteskap både innad i EU og overfor tredjeland. En 18-årsgrense vil sende et signal til andre lands myndigheter om at Norge ikke aksepterer ekteskap inngått med mindreårige. Aldersgrensen vil på den måten kunne bidra inn i det internasjonale arbeidet med å avskaffe den uønskede praksisen med ekteskap mellom mindreårige. Dette tilsier samlet sett at en 18-årsgrense for å anerkjenne ekteskap er begrunnet i et legitimt hensyn etter EØS-avtalen, herunder beskyttelse av barns rettigheter.»

Departementet opprettholder vurderingen i høringsnotatet av at tiltaket er motivert i et legitimt hensyn. *UNE* er enig i det, jf. omtalen over. Som vist i punkt 3.2 og 5.2.2, er Norge etter menneskerettighetene forpliktet til å bekjempe barneekteskap i Norge. Dette har relevans i en vurdering av EØS-retten. I vurderingen av om forslaget er begrunnet i et legitimt hensyn i EØS-rettslig forstand, har departementet lagt vekt på at også EU jobber for å bekjempe utbredelsen av barneekteskap både innad i EU og overfor tredjeland, se for eksempel Europaparlamentets resolusjon av 4. juli 2018 Towards an EU external strategy against early and forced marriages – next steps (2017/2275(INI)) og Europaparlamentets resolusjon av 4. oktober 2017 on ending child marriage (2017/2663(RSP)).

I tillegg må tiltaket være forholdsmessig. Dette følger av fast praksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen i relasjon til reglene om fri bevegelse i Traktaten om den europeiske unions virkemåte og EØS-avtalens hoveddel. Fri bevegelsesdirektivet artikkel 29 nr. 2 oppstiller krav om en slik vurdering for tiltak som iverksettes av hensyn til den offentlige orden og sikkerhet.

Kravet om forholdsmessighet innebærer at tiltaket må være egnet for å oppnå formålet, og det må forfølge formålet på en «konsistent og systematisk måte», jf. blant annet E-8/17 *Kristoffersen* avsnitt 118. Videre følger det av forholdsmessighetskravet at tiltaket må være nødvendig for å oppnå formålet. EFTA-domstolen formulerte i E-4/04 *Pedical* kravet til nødvendighet som at «den samme målsettingen ikke like effektivt kunne

oppnås ved tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen innen EØS», jf. avsnitt 56. Det kan ikke være andre tilgjengelige tiltak som både er mindre inngripende og minst like effektive som middel til å oppnå målsetningen.

I høringsnotatet skrev departementet følgende om forholdsmessighetsvurderingen:

«I tillegg til at regelen må være begrunnet i et legitimt hensyn, må det også stå i forhold til det formålet regelen er ment å skulle oppnå. Departementet har som nevnt kommet til at det må være muligheter for å gjøre unntak i regelen om en 18-årsgrense. I den forbindelse har departementet blant annet lagt vekt på at både Sverige og Danmark ved innføringen av en 18-årsgrense, har tatt høyde for at den kan være i strid med EU-retten. I tillegg har Frantzen i sin utredning konkludert med at en absolutt 16- eller 18-årsgrense vil være i strid med EU/EØS-retten.

Departementet anser at den foreslåtte 18-årsgrensen med unntaksmuligheter, vil være et forholdsmessig tiltak for å ivareta barns rettigheter.

I Norge har vi bekjempet inngåelsen av barneekteskap gjennom å sette en absolutt 18-årsgrense for å gifte seg. Ettersom det å inngå slike ekteskap fortsatt er tillatt i mange andre land, kan barn som er gift fremdeles komme til Norge. Da vil manglende anerkjennelse være et egnet virkemiddel for å forhindre at barn regnes som gift i Norge. I tillegg vil tiltaket være egnet til å sende et signal til omverden om at Norge ikke aksepterer ekteskap mellom mindreårige. Aldersgrensen vil på den måten kunne bidra inn i arbeidet med å avskaffe den uønskede praksisen med ekteskap mellom mindreårige også i andre land.

Tiltaket er også egnet til å beskytte voksne som har vært utsatt for et tvangsekteskap som barn, ved at de som hovedregel ikke vil være bundet av dette ekteskapet i Norge.

Det er viktig at tiltaket ikke anses som urimelig vidtrekkende sett i forhold til målsetningen med reguleringen. Etter departementets syn går den foreslåtte 18-årsgrensen for å anerkjenne utenlandske ekteskap med unntaksreglene, ikke lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med regelen. Det begrunnes særlig i at reglene ikke er absolutte og at det foreslås unntak som sikrer at enkeltpersoner likevel kan få sitt ekteskap anerkjent. Tiltaket må sees i sammenheng med det internasjonale arbeidet for å bekjempe barneekte-

skap, og både Sverige og Danmark har innført lignende regler.

Unntaksregelen for parter som er voksne og ønsker ekteskapet anerkjent, er særlig utformet for å ivareta voksne parter som har innrettet seg i tillit til at de er gift. I slike tilfeller vil de ovennevnte hensynene være noe mindre fremtredende, og anerkjennelse av ekteskapet kan ha stor personlig og velferdsmessig betydning for partene. Departementet går ut fra at de fleste av EØS-borgerne som bruker sin rett til fri bevegelighet, vil være voksne og ha voksne ektefeller. Flere EØS-land har innført en 18-årsgrense, men noen land åpner for at personer ned til 16 år kan gifte seg dersom det foreligger samtykke fra enten foreldre eller en offentlig myndighet. Av disse grunner antar departementet at flere av de berørte EØS-borgerne kan være omfattet av denne unntaksregelen.

I tillegg kan ekteskapet anerkjennes dersom fylkesmannen vurderer at sterke grunner taler for det. Dette unntaket åpner for at det kan gjøres konkrete avveininger i den enkelte sak. På den måten sikres det at fylkesmannen i enkeltsaker kan foreta en proporsjonalitets- og rimelighetsvurdering i tråd med EØS-retten. Fylkesmannen må i utgangspunktet anerkjenne ekteskap dersom det er nødvendig for å overholde våre forpliktelser etter EØS-avtalen. Departementet legger til grunn at det vil være i samsvar med EØS-avtalen ikke å anerkjenne ekteskap hvor en av partene fremdeles er under 16 år på tidspunktet for anerkjennelsen, fordi et slikt inngrep i retten til fri bevegelighet alltid vil være forholdsmessig for å forhindre barneekteskap og for å sikre barn mot seksuelle overgrep. Dersom en eller begge parter er mellom 16 og 18 år ved tidspunktet for anerkjennelse, vil et relevant moment være om partene er blitt intervjuet hver for seg i forbindelse med at en EØS-stat har gitt tillatelse til giftemålet. Videre er det relevant om partenes samtykke fremstår som fritt og informert. Fylkesmannen bør på vanlig måte undersøke om partene har vært utsatt for tvang ved ekteskapsinngåelsen.»

Departementet opprettholder vurderingen i høringsnotatet av at en 18-årsgrense med unntaksmuligheter er et forholdsmessig tiltak. *UDI* bemerker i sin høringsuttalelse at de er enig med departementet i at regelen ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. De samme momentene som er trukket frem i

drøftelsen i punkt 5.2.2 om menneskerettslige forpliktelser, gjør seg gjeldende også her. Tiltaket må sees i sammenheng med det internasjonale arbeidet for å bekjempe barneekteskap, og både Sverige og Danmark har innført lignende regler.

En EØS-borger kan etter omstendighetene omfattes av begge unntaksreglene som departementet foreslår. Konkrete avveininger, slik som for eksempel skal foretas etter unntaket om «sterke grunner», sikrer at statsforvalteren kan foreta en proporsjonalitetsvurdering i tråd med EØS-retten. Som vist over uttrykker *UNE* at høringsnotatet i denne sammenheng kan gi signaler om at ekteskap som involverer en EØS-borger lettere kan bli godkjent, noe nemnda ikke ser gode grunner for. Departementet legger til grunn at statsforvalteren må foreta en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak om sterke grunner taler for at ekteskapet likevel bør anerkjennes og at hensynene som taler mot å anerkjenne et slikt ekteskap vil være relevante også i saker der borgere fra andre EØS-land er involvert.

5.5.3 18 års aldersgrense som hovedregel

Innledning

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at en nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap bør settes til 18 år. Aldersgrensen retter seg mot partenes alder på vigselstidspunktet.

Så godt som alle høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, støtter eller er i hovedsak enige i forslaget.

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler blant annet at lovforslaget er i tråd med menneskerettslige forpliktelser:

«Ombudet mener etter dette at departementets lovforslag vil være i tråd med forpliktelser Norge har etter FNs kvinnekongresskonvensjon, og støtter lovendringen, både forslag til hovedregel og unntak.»

IMDi fremholder at bestemmelsen vil kunne beskytte barn og unge mot tvangsekteskap og beskytte utsatte mot å måtte forbli i ekteskap som ble inngått ved tvang.

Bufdir støtter forslaget, men peker på at det også kan være ulemper med at det ikke skal være mulig å anerkjenne ekteskapet bare i visse sammenhenger. Direktoratet viser til at det etter

gjeldende regler er mulig å anerkjenne et ekteskap i forbindelse med en søknad om oppløsning av ekteskapet, selv om det ikke er anerkjent i en annen sammenheng. Direktoratet uttaler:

«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.»

Departementet er enig i at vurderingen etter de foreslåtte reglene må bli bredere enn om ekteskapet kan anerkjennes i relasjon til én bestemt rettsvirkning, men mener, som Bufdir, at fordelene med lovendringen er større enn ulempene.

Beskytte barn som kommer til Norge

Departementet har lagt avgjørende vekt på at en 18-årsgrense vil beskytte barn som kommer til Norge mot å bli regnet som gift også her. Barn har ikke den modenhet som kreves for å ta stilling til de personlige og økonomiske konsekvensene det har å inngå et ekteskap.

Barneekteskap kan være motivert av beskyttelse eller økonomisk sikkerhet for familien. I Norge er det ikke behov for at barn beskyttes gjennom et ekteskap. Barn som er her, skal beskyttes av foreldrene, barnevern, helse-tjenesten, stønadsordninger og skole. Forslaget vil dermed bidra til likebehandling av barn i Norge.

Forslaget vil også kunne gi beskyttelse mot tvangsekteskap, fordi det vil være lettere både for den det gjelder og for norske myndigheter å la være å anerkjenne ekteskapet på grunn av lav alder på vigselstidspunktet enn å måtte bevise at ekteskapet er inngått under tvang.

Sende et signal om at Norge ikke aksepterer barneekteskap

Departementet har også lagt vekt på at en 18-årsgrense vil sende et klart signal til andre lands myndigheter om at Norge ikke aksepterer barneekteskap, heller ikke i de tilfellene hvor ekteskapet er inngått av parter uten tilknytning til Norge.

Barneekteskap er et globalt problem. FNs barnekomité og FNs kvinnekommisjon

anser barneekteskap som en skadelig praksis. Se punkt 3.2. En slik lovregulering vil kunne være et eksempel for andre lands myndigheter, og på den måten bidra inn i arbeidet med å avskaffe den uønskede praksisen med ekteskap med barn. Dette hensynet ble også vektlagt i den svenske proposisjonen, se Prop. 2017/18:288.

FNs bærekraftsmål 5.3 går ut på å «avskaffe all skadelig praksis, for eksempel barneekteskap, tidlige ekteskap og tvangsekteskap samt kvinnelig omskjæring». Forslaget vil bidra til å oppfylle dette målet.

Se for øvrig regjeringens Strategi mot skadelige skikker 2019–2023, som omtaler hvordan Norge skal arbeide internasjonalt for å bekjempe skadelige skikker som barneekteskap, kjønnslemlestelse og preferanse for sønner gjennom målrettede tiltak og bistand til blant annet utdanning, helse, likestilling og menneskerettigheter og ved å forsterke Norges pådriverrolle i normative prosesser.

Sammenhengen med andre aldersgrenser i lovgivningen

Departementet har i vurderingen sett hen til sammenhengen med andre aldersgrenser i lovgivningen som får direkte eller indirekte betydning for ekteskap.

Aldersgrenser i straffeloven tilsier at en nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap bør være minst 16 år. Det er straffbart å inngå et ekteskap med barn under 16 år, jf. straffeloven § 262 andre ledd. Straff kan falle bort dersom ektefellene eller partene var omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling. Videre er den seksuelle lavaldren 16 år, jf. straffeloven §§ 302 flg. Reglene skal beskytte barn og unge mot overgrep fra voksne og mot seksuell aktivitet før de selv føler seg klare for dette. Et ekteskap med barn under 16 år vil øke risikoen for at de vil bli utsatt for overgrep.

Aldersgrensene i ekteskapsloven trekker i retning av at aldersgrensen bør være 18 år. Det gjelder en absolutt 18-årsgrense for å inngå ekteskap etter norsk rett, jf. ekteskapsloven § 1 a. For ekteskap inngått i utlandet når en eller begge partene hadde tilknytning til Norge og én av partene var under 18 år, følger det allerede av ekteskapsloven § 18 a andre ledd at ekteskapet som hovedregel ikke skal anerkjennes. Regelverket vil bli enklere og mer helhetlig dersom det også innføres en 18-årsgrense i ikke-tilknytningstilfellene.

Sverige og Danmark har innført en 18-årsgrense

Etter departementets syn taler det for å innføre en 18-årsgrense at både Sverige og Danmark har gjort det samme. I forarbeidene til den svenske lovendringen, Prop. 2017/18:288 s. 11, står det blant annet at regjeringen anser det å utvide rommet for å nekte anerkjennelse av utenlandske barneekteskap som nødvendig for å styrke beskyttelsen mot barneekteskap. Videre skriver det svenske justisdepartementet:

«Sverige kan inte genom lagstiftning förhindra andra länder från att tillåta att barn ingår äktenskap. Vad vi däremot kan göra är att säkerställa att barnäktenskap inte får effekt här. Ett förbud att erkänna utländska barnäktenskap motverkar förekomsten av barnäktenskap i Sverige och ser till att den svenska åldersgränsen för att ingå äktenskap, som syftar till att skydda enskilda mot för tidiga äktenskap, får betydelse för alla i vårt samhälle. Sverige bör vara en förebild och införa lagstiftning som ger uttryck för en icke-diskriminerande och modern syn på äktenskap och familjeliv och som ligger i linje med FN:s delmål i Agenda 2030 om att avskaffa barnäktenskap som företeelse.»

Også i de danske forarbeidene legges det vekt på at lovendringen om ikke å anerkjenne utenlandske ekteskap hvis en part ved ekteskapsinngåelsen ikke har fylt 18 år, er å motvirke at danske myndigheter bidrar til aksept av utenlandske ekteskap mellom mindreårige, se lovforslag nr. L 94 (2016–17) side 8 flg.

5.5.4 Unntak – der partene er blitt voksne

Innledning

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at statsforvalteren likevel kan anerkjenne et ekteskap der den eller de som var under 18 år, ønsker ekteskapet anerkjent. Unntaksregelen skal gjelde for parter som er over 18 år på tidspunktet for anerkjennelse, og begge må ha vært over 16 år da de giftet seg.

Som vist over er det store flertallet av høringsinstansene som uttaler seg, positive til unntaksregelen. Flere viser til at det kan være utfordringer knyttet til å avdekke tvang der det er spørsmål om et ekteskap skal anerkjennes. *UDI* uttaler at de er «positive til at det er lagt opp til en grundig vurdering av hvorvidt parten(e) er utsatt

for press/tvang». *Bufo* understreker at dersom det sikres tilfredsstillende prosedyrer, kan den foreslåtte løsningen bidra til bedre rettssikkerhet sammenliknet med en situasjon der partene henvises til å inngå nytt ekteskap:

«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 ikkeanerkjennelse 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.»

Forslaget er vurdert opp mot våre menneskerettslige forpliktelser. Statene har etter EMK artikkel 8 en vid skjønnsmargin når det gjelder hvilke ekteskap inngått med mindreårige som ikke skal anerkjennes. Dette taler for at statene også har en vid skjønnsmargin når det gjelder hvilke ekteskap som kan anerkjennes. Se mer om denne vurderingen i punkt 5.5.1. Det er parten(es) vilje på tidspunktet for anerkjennelsen som tillegges avgjørende rettslig betydning i vurderingen av om ekteskapet kan anerkjennes. Departementet har videre lagt vekt på at de kravene som stilles til proporsjonalitet mellom middel og mål både etter EMK og EØS-avtalen, kan tale for å gi parter som er voksne ved tidspunktet for anerkjennelsen, mulighet til å få anerkjent ekteskapet. Se mer om forholdet til EØS-retten i punkt 5.5.2.

Partene er over 18 år på anerkjennelsestidspunktet og ønsker ekteskapet anerkjent

Departementet har lagt avgjørende vekt på at parter som har fylt 18 år på tidspunktet for anerkjennelsen, er modne nok til å inngå et ekteskap. Begrunnelsen for ikke å anerkjenne et ekteskap inngått med mindreårig, må være å beskytte en eller flere parter som ikke var modne nok til å inngå ekteskap. Mye taler for at personer over 18 år selv bør kunne ta stilling til om de ønsker beskyttelsen som ligger i å anses ugift. Departementet viser til forslaget om at parter over 18 år i et ikke-ankjent ekteskap kan gifte seg etter norsk rett. Ettersom partene nå oppfyller ekteskapsalderen etter norsk rett, bør de etter

departementets syn også ha en mulighet til å gi uttrykk for om de ønsker ekteskapet anerkjent eller ei. En adgang til å anerkjenne ekteskap i slike tilfeller gjør også at partene kan skille seg etter norsk rett hvis vilkårene for det er oppfylt, se blant annet kravene ekteskapsloven § 30 b stiller til når en ekteskaps sak kan anlegges her.

Departementet har videre lagt vekt på at mot hensyn gjør seg gjeldende dersom vi henviser parter i et slikt ikke-ankjent ekteskap til å gifte seg etter norsk rett. Dette vil være en formalistisk løsning hvor det kan oppstå vanskelige spørsmål ved at partene får to ulike tidspunkter for ekteskapsinngåelsen.

Det kan være vanskelig også for voksne å bryte ut av et tidligere inngått barneekteskap. Dette kan skyldes krav fra familien eller omgivelsene om å opprettholde sosiale og kulturelle tradisjoner. Videre kan det være krevende å avdekke tvang. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* understreker betydningen av et fritt og informert samtykke:

«Dersom det ikke kan garanteres at den som var mindreårig på tidspunktet for ekteskapsinngåelsen, faktisk gir et fritt og informert samtykke ved anerkjennelsen, anbefaler ikke ombudet å innføre en slik unntaksadgang.»

Bufdir viser på sin side til at utfordringer knyttet til å oppnå et fritt samtykke i like stor grad gjør seg gjeldende der det er spørsmål om å inngå ekteskap:

«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 gjeldende 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.»

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.

Departementet viser til behovet for gode prosedyrer for å innhente partenes syn. Mange høringsinstanser, blant andre *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* og *UDI*, er opptatt av at det skal sikres gode prosedyrer for å avdekke

mulig tvang. Se mer om forslag til forskriftshjemmel om saksbehandlingen hos statsforvalteren i punkt 6. *UNE* peker på at det er viktig at bestemmelsen ikke gir rom for en lempeligere vurdering og utredning av mulig tvang enn det utlendingsforvaltningen i dag legger opp til i slike saker. Departementet foreslår at regler om statsforvalterens nærmere samhandling med andre også kan stå i forskrift, se nærmere nedenfor. Etter departementets syn vil en slik forskriftshjemmel bidra til å avhjelpe utfordringene høringsinstansene peker på.

Det vil ikke være aktuelt å anerkjenne et ekteskap etter unntaksregelen beskrevet i dette punktet dersom en eller begge partene ble tvunget inn i ekteskapet, og heller ikke dersom det foreligger tvang ved tidspunktet for anerkjennelsen. Se mer om dette lenger ned.

Begge parter var over 16 år da ekteskapet ble inngått

Departementet foreslår at det skal være et vilkår for å kunne samtykke til at ekteskapet blir anerkjent, at begge parter var over 16 år da ekteskapet ble inngått (vigsels tidspunktet).

Advokatforeningen påpeker at det for parter som har vært gift svært lenge, kan være uproporsjonalt å nekte anerkjennelse også om partene var under 16 år da ekteskapet ble inngått:

«For fortsatt bestående ekteskap som er inngått for svært lang tid siden, 30–40 år, vil det fremstå som klart uproporsjonalt å nekte anerkjennelse, også om partene var under 16 da ekteskapet ble inngått. Dette vil gjelde godt voksne mennesker og ekteskapet ble inngått i en annen tid med helt andre kulturelle forutsetninger.»

Departementet viser til at unntaksregelen om «sterke grunner» i utgangspunktet kan anvendes her, selv om adgangen vil være snever.

Muligheten til å få ekteskapet anerkjent der parten(e) uttrykker at de ønsker det, ivaretar hensynet til de partene som har innrettet seg i tillit til at de er gift. Hensynet til partene må imidlertid avveies mot de tungtveiende hensynene som taler mot å anerkjenne ekteskap som ble inngått da partene var under 18 år. Departementet mener det best vil ivareta de kryssende hensynene å sette som vilkår for å kunne samtykke at begge partene i ekteskapet minst hadde fylt 16 år på vigsels tidspunktet.

Våre menneskerettslige forpliktelser, som også er relevant for vurderingen av våre forpliktel-

ser etter EØS-avtalen, gir holdepunkter for å sette en slik nedre grense på 16 år. I barnekomitéen og kvinnekommisjonens felles uttalelse om skadelige tradisjoner uttales det blant annet at barneekteskap er en form for tvangsekteskap.

Selv om konvensjonenes aldersgrenser gjelder for *inngåelse* av ekteskap, har departementet sett hen til dette også når det gjelder samtykkeadgangen ved anerkjennelse.

Et ekteskap inngått før 16-årsalderen vil være preget av manglende psykisk og fysisk modenhet hos barnet, og et eventuelt samtykke ved inngåelsen må antas å ha store mangler. Både barne- og kvinnekommisjonens felles uttalelse har hatt særlig oppmerksomhet rettet mot «[...] cases in which girls have been married against their full, free and informed consent, such as when they have been married too young to be physically and psychologically ready for adult life or to make conscious and informed decisions and thus not ready to consent to marriage.»

At det er en sterk presumsjon for at ekteskapet er inngått ved tvang når en eller begge ektefeller er under 16 år, er også lagt til grunn i forarbeidene til ekteskapsloven § 18 a. I tillegg er det grunn til at tro at en person under 16 år er flere år fra å ha nådd en alder og modenhet som kreves for å inngå et ekteskap og normalt ikke er i stand til å forstå rekkevidden av et samtykke til å gifte seg. Departementet mener derfor det skal være et vilkår for å kunne samtykke til at ekteskapet blir anerkjent, at begge parter var over 16 år da ekteskapet ble inngått.

Når det gjelder de som giftet seg før de var fylt 16 år, bør det være opp til myndighetene å avgjøre om slike ekteskap helt unntaksvis bør anerkjennes. Her skal partenes ønske om å få ekteskapet anerkjent ikke ha avgjørende betydning. Se unntaket for sterke grunner, som beskrevet i punkt 5.5.5.

Kun den eller de som var under 18 år, kan samtykke

Departementet foreslår at det er den eller de partene som var under 18 år da ekteskapet ble inngått (vigselsstidspunktet), som kan samtykke til at de ønsker ekteskapet anerkjent. Hvis begge var mindreårige, må begge samtykke for at ekteskapet kan anerkjennes på dette grunnlaget. Dette er begrunnet med at det kun er den eller de som var mindreårig da ekteskapet ble inngått, som manglet tilstrekkelig modenhet til å inngå ekteskapet. Dette stiller seg annerledes når vedkommende senere har fylt 18 år. Samtykke-regelen skal gi dem som har nådd myndighets-

alder, en mulighet til å ta stilling til om den eller de ønsker at ekteskapet skal anerkjennes.

Departementet har vurdert om det skal være et vilkår etter ekteskapsloven at begge parter samtykker, uavhengig av hvor gamle de var da de giftet seg. En slik løsning vil sikre at begge parter ønsker ekteskapet anerkjent. Etter departementets syn er det imidlertid mindre grunn til at den som var voksen på vigselsstidspunktet, skal gis mulighet til å hindre at ekteskapet får rettsvirkninger i Norge ved ikke å samtykke til anerkjennelse av ekteskapet.

En person som ikke skal samtykke etter ekteskapsloven, vil likevel være part etter forvaltningsloven. Reglene i forvaltningsloven, som reglene om underretning, forhåndsvarsel og forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt, vil dermed gjelde. Dette kan avdekke om også den som var voksen da ekteskapet ble inngått, kan ha blitt utsatt for tvang.

Helhetsvurdering av om det skal gis unntak. Nærmere om kravet til frivillighet

Bestemmelsen er i lovtkastet utformet som en kan-bestemmelse. Dette angir statsforvalterens kompetanse, men skal også forstås slik at statsforvalteren skal gjøre en helhetsvurdering av om anerkjennelse skal gis. Dette innebærer at samtykket er en nødvendig, men ikke avgjørende, forutsetning for at ekteskapet kan anerkjennes.

Den første forutsetningen som må være oppfylt for at partene skal anses som at de «ønsker ekteskapet anerkjent» er at den eller de som var under 18 år på vigselsstidspunktet, har gitt et frivillig og informert samtykke ved tidspunktet for anerkjennelsen. Det gjelder et tilsvarende krav til begjæringen.

Det kan her ses hen til ekteskapslovens regler om samtykke for å inngå ekteskap. Ekteskapsloven § 1 b fastslår at ekteskap skal inngås av egen fri vilje og med eget samtykke. Ekteskapsloven § 7 bokstav 1 innebærer at brudefolkene skal erklære at ekteskapet blir inngått av egen fri vilje. Et samtykke er ikke gyldig dersom det foreligger press for å samtykke. Den enkelte må være i stand til å foreta et fritt valg. Det må videre være klart for den enkelte hva han eller hun samtykker til, og den som samtykker må derfor være tilstrekkelig informert om situasjonen.

Avgjørelsesmyndigheten kan legge vekt på andre forhold enn parten(es) samtykke ved vurderingen av om ekteskapet skal anerkjennes eller ikke. Dersom partene har vært utsatt for straffbar atferd eller utilbørlig press som gjør det

sannsynlig at det var tvang på vigself- eller anerkjennelsestidspunktet, skal ekteskapet ikke anerkjennes. Alderen på vigselftidspunktet skal ikke i seg selv være avgjørende, men det må avgjøres basert på konkrete holdepunkter i den enkelte saken.

Avgjørelsesmyndigheten skal gjøre en grundig og selvstendig vurdering av tvangsspørsmålet. Det kan legges vekt på samtykkets troverdighet, og også på andre forhold ved vurderingen av om ekteskapet skal anerkjennes eller ikke. Det samme gjelder dersom avgjørelsesmyndigheten vurderer at det er forhold ved samtykket eller andre objektive forhold rundt ekteparet og familien, som tilsier at samtykket ikke er frivillig.

5.5.5 Unntak – «sterke grunner»

Innledning

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at et ekteskap inngått i utlandet av parter under 18 år uten tilknytning til Norge, likevel kan anerkjennes hvis «sterke grunner» taler for det. Etter ordlyden er unntaket ment å være en snevert. Departementet viser til at de fleste høringsinstansene som uttaler seg om unntaket, er positive. Unntaket om sterke grunner supplerer unntaket som omtalt i punkt 5.5.4. Unntaket som er omtalt i punkt 5.5.4 får for eksempel ikke anvendelse på de tilfellene en eller begge partene var under 16 år da de giftet seg, men begge parter er godt voksne ved tidspunktet for anerkjennelsen.

Våre menneskerettslige forpliktelser når det gjelder beskyttelse av et etablert familieliv tilsier at det bør fastsettes en slik unntaksbestemmelse når det innføres en 18-årsgrense. Se nærmere i punkt 5.5.1. Hensynet til barnets beste kan også tale for et skjønsmessig unntak slik at det kan foretas konkrete vurderinger i hver enkelt sak, jf. Grunnloven § 102 og barnekonvensjonen artikkel 3. Det kan heller ikke utelukkes at myndighetene bør anerkjenne et utenlandsk ekteskap inngått med mindreårig av hensyn til forpliktelser etter EØS-avtalen, se nærmere om dette i punkt 5.5.2.

Et skjønsmessig, men snevert, unntak vil kunne fange opp tilfeller der det vil være urimelig av hensyn til partene ikke å anerkjenne et ekteskap.

Rettspolitisk forening mener at lovforslaget oppstiller «for strenge hovedregler med for snevre unntaksbestemmelser». Departementet vurderer at forslaget balanserer de ulike hensyn som gjør seg gjeldende på en god måte, og er godt i samsvar med menneskerettighetene.

Partenes alder ved anerkjennelsen

Et særlig spørsmål som ble hørt er om det bør lovfestes at begge parter må være fylt 16 år på tidspunktet for anerkjennelsen, for at unntaket skal komme til anvendelse. Departementet hørte dette som et alternativ. Mange høringsinstanser – *Bufdir, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Statsforvalteren i Oslo og Viken* og *UDI* – har uttrykt støtte til å lovfeste en nedre aldersgrense. En lovfesting av at ekteskapet bare kan anerkjennes hvis begge partene er over 16 år på tidspunktet for anerkjennelsen, vil kunne synliggjøre at Norge ikke aksepterer barneekteskap. *Bufetat region øst* mener at det vil være tilstrekkelig å lovfeste et krav om sterke grunner. Etaten mener unntaksreglene i tilknytnings- og ikke-tilknytningstilfellene bør utformes likt.

Departementet har på bakgrunn av høringen med videre kommet til at det ikke bør foreslås strengere regler for personer uten tilknytning til Norge sammenlignet med personer med tilknytning til Norge. Det vises til at diskrimineringsforbudet i EØS-avtalen artikkel 4 tilsier likebehandling. Lovtekniske hensyn trekker i samme retning. Reglene for personer uten tilknytning til Norge vil ellers kunne fremstå strengere enn for personer med slik tilknytning.

Statsforvalteren i Oslo og Viken og *Bufdir* antar at det er en mulig løsning å lovfeste en 16-årsgrense også i de tilfellene hvor partene har tilknytning til Norge. I og med at det sistnevnte forslaget ikke har vært på høring, tas det ikke med et slik forslag i denne proposisjonen. Departementet ønsker å vurdere en lovfesting som også vil gjelde de med tilknytning til Norge. Se punkt 2.4.

Helhetsvurdering av om det foreligger sterke grunner

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes innspill til eventuelle typetilfeller som bør omfattes av unntaket om «sterke grunner». Departementet ba også om innspill til om det er enkelte momenter som bør ha avgjørende betydning eller større vekt enn andre.

Statsforvalteren i Oslo og Viken kan ikke se at det er grunn til å legge særlige føringer på vektingen av de ulike momentene:

«Når det gjelder den nærmere vurderingen av «sterke grunner» legger vi til grunn at dette er en snever sikkerhetsventil og at det må kreves mer tungtveiende grunner desto yngre partene var på tidspunktet for ekteskapsinngåelsen. Vi kan ikke se at det er grunn til å legge

føringer på hvilke momenter som bør ha avgjørende betydning eller større vekt enn andre utover dette. Vi antar at det vil gjelde få saker og at disse må vurderes helt konkret ut fra en grundig helhetsvurdering av alle sakens opplysninger med gode prosedyrer for å innhente partenes syn. Det kan være hensiktsmessig å benytte seg av andre myndigheters kompetanse, særlig utlendingsmyndighetene.»

Også *IMDi* støtter det foreslåtte unntaket, og at det skal foretas en skjønnsmessig vurdering av statsforvalteren, som redegjort for i høringsnotatet.

Departementet står fast ved at avgjørelsesmyndigheten må foreta en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak om sterke grunner taler for at ekteskapet bør anerkjennes etter unntaket. Departementet er også enig med *Statsforvalteren i Oslo og Viken* om at det ikke er hensiktsmessig å angi nærmere føringer for hvordan de ulike momentene skal vektas, men at dette i stedet bør overlates til praksis. I vurderingen må det foretas en avveining mellom de relevante hensynene som taler mot å anerkjenne ekteskapet opp mot de særlige forholdene som taler for anerkjennelse i den enkelte saken, herunder hvilken konsekvens manglende anerkjennelse vil ha for partene. Departementet vil i det følgende angi momenter som kan være relevante. Etter departementets syn vil mange av de samme momentene som fremgår av forarbeidene til dagens regel i ekteskapsloven § 18 a andre ledd være relevante, se Ot.prp. nr. 100 (2005–2006). Momentene vil likevel måtte tillegges noe ulik vekt, basert på en konkret vurdering av hver enkelt sak.

Hensynet til internasjonale forpliktelser

Hensynet til våre internasjonale forpliktelser må også ses hen til i den konkrete helhetsvurderingen. Hvilke forpliktelser som aktualiseres vil dels avhenge av partenes alder på anerkjennelsestidspunktet.

Som vist i punkt 3.2 skal barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Departementet legger til grunn at det i det overveiende flertall av tilfeller ikke vil være til barnets beste å anses som gift i Norge. Utgangspunktet er at barn skal beskyttes gjennom annet regelverk som ivaretar barnets interesser, ikke av de ekteskapsrettslige reglene.

Avgjørelsesmyndigheten må også vurdere om partene kan ha etablert et familieliv som er beskyttet av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Departementet antar at det som regel neppe foreligger et slikt familieliv der partene er mellom 16 og 18 år på anerkjennelsestidspunktet ettersom partene i disse tilfellene ikke kan ha vært gift særlig lenge. Når partene er voksne på tidspunktet for anerkjennelsen, kan de ha etablert et familieliv som er beskyttet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Da må det foretas en proporsjonalitetsvurdering. På den ene siden står hensynet om å signalisere at Norge ikke aksepterer barneekteskap, samt hensynet til å beskytte parter mot å være juridisk bundet etter norsk rett til et ekteskap som de ikke var modne nok til å forstå rekkevidden av eller som de ble tvunget inn i. På den andre siden står hensynet til å forhindre at manglende anerkjennelse får svært urimelige konsekvenser for partenes mulighet til å utøve sitt privat- og familieliv.

Avgjørelsesmyndigheten må videre legge vekt på om det å anerkjenne ekteskapet vil være nødvendig for å oppfylle retten til fri bevegelighet etter EØS-avtalen, se punkt 5.5.2.

Alder på anerkjennelsestidspunktet

Det har betydning hvor gamle partene er når spørsmålet om anerkjennelse oppstår. Når det gjelder tilfellene der en eller begge parter fremdeles er mellom 16 og 18 år på tidspunktet for anerkjennelsen, vil det kun i helt spesielle tilfeller foreligge sterke grunner. Her må det foretas en avveining mellom hensynet til å beskytte barn mot å regnes som gift i Norge opp mot de negative konsekvensene det vil ha ikke å anerkjenne ekteskapet.

Alder på vigselstidspunktet

Det skal særlig legges vekt på partenes alder på vigselstidspunktet, for eksempel om en av dem var under 16 år da de giftet seg. Jo yngre partene var på vigselstidspunktet, desto mer tungtveiende grunner kreves for at ekteskapet skal anerkjennes.

I spesielle tilfeller kan det tenkes å foreligge tungtveiende grunner for å anerkjenne ekteskapet selv om den ene parten var noe yngre enn 16 år på vigselstidspunktet og er voksen på tidspunktet for anerkjennelsen. Slike tungtveiende grunner kan være at ekteskapet har vært langvarig og den (opprinnelige) mindreårige har en stor omsorgsbyrde som parten kan risikere å bli alene om dersom ekteskapet ikke anerkjennes.

Praksis fra Statsforvalteren i Oslo og Viken og Bufdir illustrerer vekten av momentet i tilknytningstilfellene. I praksis har det blitt tillagt betyde-

lig vekt at partene var nær 18 år da de giftet seg (vigselsstidspunktet), men alder alene har ikke vært tilstrekkelig for å anerkjenne ekteskapet. I samtlige saker der ekteskapet er blitt anerkjent var den mindreårige nær ved å fylle 18 år på vigselsstidspunktet. I praksis har det ikke blitt anerkjent ekteskap hvor en av partene har vært yngre enn 17 år og 9 måneder da ekteskapet ble inngått.

Tilknytning til vigselslandet

Det følger av forarbeidene til ekteskapsloven at et moment som taler for anerkjennelse i tilknytningstilfellene, er at partene har en betydelig sterkere tilknytning til vigselslandet enn til Norge. Dette er begrunnet med at partene i slike tilfeller ikke har hatt samme forutsetning for å sette seg inn i norsk ekteskapslovgivning. Ettersom partene det her er snakk om ikke har hatt tilknytning (statsborger eller fast bosatt) til Norge på vigselsstidspunktet, vil hensynet til å forhindre omgåelse av de norske reglene ikke gjøre seg gjeldende på samme måte som i sakene etter dagens regel i ekteskapsloven § 18 a andre ledd. Dette bør få betydning for proporsjonalitetsvurderingen.

I utgangspunktet antar departementet at det skal være en lavere terskel for å anerkjenne ekteskap der partene ikke hadde tilknytning til Norge på vigselsstidspunktet, enn saker der én av parten har slik tilknytning.

Andre momenter

Som nevnt foreligger det flere grunner som tilsier at praksis ikke bør være like streng i ikke-tilknytningstilfellene. Samlivets varighet og i hvilken grad partene for øvrig har innrettet seg på at de er gift bør tillegges vekt. Hvor lenge partene har vært sammen og hvorvidt de har et nært og personlig bånd er også sentrale momenter for om det foreligger et familieliv etter EMK artikkel 8, som vist i punkt 5.2.2.

Dersom anerkjennelse sikrer rettigheter som ikke kan oppnås på andre måter, er det også et argument som taler i retning av å anerkjenne ekteskapet.

Det bør også legges vekt på om partene kan gifte seg i Norge og om det vil avhjelpe de uheldige konsekvensene av ikke å anerkjenne et ekteskap. Se mer om dette i kapittel 7.

Eventuelle felles barn vil også være et moment, der det må vurderes om anerkjennelse vil være til barnets beste. Det bør likevel ikke være noen automatikk i at et ekteskap anerkjen-

nes fordi partene har eller venter felles barn. I forarbeidene til ekteskapsloven § 18 a er det uttalt om eventuelle barn at det kan dreie seg om situasjoner hvor det er blitt utøvet tvang, og at et unntak for parter som har eller venter barn sammen muligens kan innebære en risiko for at kvinnen presses inn i et ufrivillig svangerskap. Det må foretas en konkret og grundig vurdering i det enkelte tilfellet, der hensynet til barnets beste skal være grunnleggende.

Det kan videre være et relevant, men ikke avgjørende moment, at partene har fått eller ikke fått ekteskapet sitt anerkjent i et land utenfor EØS. Dette vil være aktuelt i situasjonene hvor partene har giftet seg i ett land, og deretter har oppholdt seg eller hatt vanlig bosted i et tredjeland (transittland) før de kom til Norge. Myndighetene i denne staten kan ha tatt stilling til anerkjennelse av ekteskapet, enten prejudisielt eller i form av et vedtak. Et moment i vurderingen av om ekteskapet skal anerkjennes i Norge, vil være om tredjelandet har et rettssystem som ligner vårt når det gjelder inngåelse og anerkjennelse av ekteskap.

Partene kan også ha fått sitt ekteskap anerkjent i et annet EØS-land. Forholdet til EU/EØS-retten er omtalt i punkt 5.5.2.

I sin høringsuttalelse har *UNE* flere forslag til vektingen av de ulike momentene beskrevet ovenfor. Departementet ser ikke behov for ytterligere merknader om vektlegging av momenter, og viser til behovet for tilstrekkelig fleksibilitet til at man ved praktiseringen av bestemmelsen kan gjøre gode individuelle vurderinger innenfor lov og forarbeider.

5.5.6 Statsforvalterens kompetanse. Andre myndigheters kompetanse

Oppgaven legges til statsforvalteren

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at statsforvalteren gis kompetanse til å behandle søknader om etterfølgende anerkjennelse. Det betyr at det er statsforvalteren som skal vurdere om et ekteskap der en eller begge parter var under 18 år da de giftet seg, likevel skal anerkjennes etter et av de foreslåtte unntakene omtalt i punkt 5.5.4 og 5.5.5.

Forslaget om at myndigheten til å vurdere unntak legges til én instans har fått støtte i høringen. *Bufdir* uttaler at dette «i langt større grad» vil sikre likebehandling. *Bufetat region øst* mener det kan bidra til at flere eventuelle tvangsekteskap oppdages:

«Forslaget om at ordningen kun skal forvaltes av ett fylkesmannsembete mener vi vil kunne bidra til å redusere risikoen for ulik praksis, samtidig som man vil kunne sikre en spisskompetanse på feltet. En slik spisskompetanse på feltet vil kunne bidra til at eventuelle tvangsekteskap oppdages i større grad.»

Justis- og beredskapsdepartementet støtter «ut fra likebehandlingshensyn» at spørsmålet om anerkjennelse bør avgjøres sentralt. Departementet fremholder at dette vil forenkle saksbehandlingen i UDI og UNE. Av andre instanser som uttaler at de støtter forslaget, er *Advokatforeningen*, *UDI* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet*.

Departementet har lagt vekt på hensynet til enhetlig behandling. Som påpekt av *Bufdir* vil forvaltning ved ett statsforvalterembete bidra til å sikre en spisskompetanse på feltet.

Den foreslåtte regelen om 18-årsgrense for anerkjennelse av ekteskap inngått i utlandet med parter uten tilknytning til Norge, bygger på dagens regel i ekteskapsloven § 18 a andre ledd som gjelder for tilknytningstilfellene. Dette gjelder særlig hovedregelen om at ekteskap ikke anerkjennes der en av partene var under 18 år på vigselstidspunktet og muligheten for etterfølgende anerkjennelse der det foreligger «sterke grunner». Da regelen ble innført i 2007, var det *Bufdir* som skulle vurdere om det forelå «sterke grunner» som gjorde at ekteskapet likevel kunne anerkjennes. I forarbeidene til ekteskapsloven § 18 a skriver departementet i punkt 9.2.3 følgende på side 50:

«Et alternativ som ble diskutert, men forkastet, var at dette gjøres av de ulike offentlige myndigheter der det er relevant i forbindelse med den prejudisielle vurderingen av ekteskapets gyldighet som allerede gjøres i dag. En slik beslutning vil imidlertid ikke være bindende for andre offentlige myndigheter og det ble derfor foreslått at myndigheten legges til en særskilt instans. En slik ordning vil sikre en enhetlig praksis, og spare andre etater for arbeidet med dette spørsmålet.»

I 2016 ble ekteskapsloven § 18 a endret slik at departementet kan fastsette hvilke fylkesmenn som skal behandle saker om etterfølgende anerkjennelse. Departementet uttaler i forarbeidene at det «at samme enhet behandler alle sakene vil gi en mer enhetlig og effektiv behandling av disse sakene», jf. Prop. 103 L (2014–2015). Etter departementets syn gjør de samme hensynene seg gjeldende for etterfølgende anerkjennelse i

ikke-tilknytningstilfellene. Hensynet til enhetlig og effektiv behandling tilsier at myndigheten til å gi etterfølgende anerkjennelse bør legges til et statsforvalterembete fastsatt av departementet.

Den kompetanse og erfaring som statsforvalteren har opparbeidet ved vurderingen av unntaket «sterke grunner» i ekteskapsloven § 18 a andre ledd, vil være relevant ved behandling av unntakene som departementet foreslår i proposisjonen. I tillegg vil det å samle behandlingen av slike søknader til én instans skape større klarhet og oversikt både for partene som søker, og andre offentlige instanser.

Statsforvalterens behandling av en begjæring etter ekteskapslov ny § 18 c vil lede til et enkeltvedtak enten i form av at ekteskapet anerkjennes eller ikke. Enkeltvedtak kan påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Statsforvalterens overordnede organ på ekteskapsområdet vil være Barne- og familiedepartementet, men klageadgangen kan delegeres til *Bufdir* slik det er gjort i dag.

Kompetansefordeling

Når statsforvalteren har anerkjent et ekteskap, vil denne avgjørelsen være bindende for andre instanser som skal behandle en sak hvor ekteskapets rettslige virkning i Norge er av betydning. Det følger av alminnelig forvaltningsrettslige regler at det er mulig å få prøvd saken på nytt. Departementet viser til Lovavdelingens tolkningsuttalelse 18. januar 2006, for en nærmere redegjørelse for gjeldende rett.

Innføringen av en 18-årsgrense vil føre til at hver enkelt myndighet som skal avgjøre en sak hvor det har betydning om partene regnes som gift i Norge, må kontrollere om begge partene var fylt 18 år da de giftet seg. Dersom én eller begge partene var under 18 år da de giftet seg, skal den enkelte rettsanvenderen ikke anerkjenne ekteskapet. Partene må i slike tilfeller begjære statsforvalteren om å få ekteskapet anerkjent. Det er med andre ord kun statsforvalteren som kan anerkjenne et ekteskap der én eller begge parter var under 18 år på vigselstidspunktet.

Selv om ekteskapet blir anerkjent av statsforvalteren, må den enkelte myndighet fortsatt gjøre selvstendige vurderinger av de rettslige spørsmålene som oppstår i forbindelse med saken som de har til behandling. UDI må for eksempel ved søknader om familiegjening vurdere om søknaden skal avslås dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje, jf. utlendingsloven § 51 andre ledd (tvangsekte-

skap). Tvang har også betydning for om et ekteskap skal anerkjennes.

Spørsmålet om anerkjennelse av et ekteskap etter ekteskapslovens regler oppstår i ulike typer av saker. Et praktisk viktig eksempel er spørsmålet om familieinnvandring. Det er UDI som har kompetanse til å avgjøre dette, på bakgrunn av utlendingslovgivningen. UNE uttaler dette i sitt høringssvar:

«Avslutningsvis ønsker vi å fremheve viktigheten av at det i mange tilfeller vil være utlendingsforvaltningen som sitter på den endelige

vurderingen av om parter skal få oppholdstillatelse i familieinnvandring i Norge. Med andre ord bør det gjøres tydelig at en nektelse av anerkjennelse fra fylkesmannen ikke nødvendigvis medfører et avslag på søknader om familieinnvandring, for eksempel dersom utlendingsforvaltningen finner at det foreligger sterke menneskelige hensyn som taler for at det gis oppholdstillatelse. Dette gjelder også den andre veien, ved at en anerkjennelse fra fylkesmannen ikke utløser et krav på familieinnvandring.»

6 Begjæring om anerkjennelse av ekteskap

6.1 Innledning

Forslag som omtales i punkt 6 gjelder både for parter med og uten tilknytning til Norge på vigselstidspunktet.

Departementet foreslår at det må fremsettes en begjæring om anerkjennelse for at statsforvalteren skal ta sak under behandling, og at det er tilstrekkelig at én av partene begjærer anerkjennelse. Når det gjelder tilknytningstilfeller, innebærer dette en endring fra dagens regel der begge må begjære.

Se lovutkastet § 18 b og § 18 c og spesialmerknaden til bestemmelsene i punkt 11.

6.2 Gjeldende rett

For parter som har inngått et ekteskap etter utenlandsk rett på et tidspunkt de ikke hadde tilknytning til Norge, er hovedregelen at ekteskapene anerkjennes eller ikke anerkjennes uten krav om begjæring. Sakene håndteres av de enkelte myndigheter som har sak til behandling der det må tas stilling til et slikt ekteskap som ledd i saksbehandlingen. Se ekteskapsloven § 18 a første ledd.

For tilfeller der partene hadde tilknytning til Norge på vigselstidspunktet, er reglene annerledes dersom ekteskapet enten er inngått uten at begge parter var til stede under vigselen, en av partene var under 18 år, eller en av partene allerede var gift. Det følger av ekteskapsloven § 18 a andre ledd at slike ekteskap ikke anerkjennes. Imidlertid kan statsforvalteren i henhold til samme bestemmelse gi etterfølgende anerkjennelse av slike ekteskap. En forutsetning for at statsforvalteren kan behandle slike saker, er at begge partene har begjært ekteskapet anerkjent. Dette kom inn på bakgrunn av innspill i høringsrunden, se Ot.prp. nr. 100 (2005–2006) på side 55:

«Departementet er enig med Utlendingsdirektoratet i at begjæringen om etterfølgende godkjenning må komme fra begge parter, ikke bare fra en part slik det ble foreslått i høringsnotatet. Det er viktig at begges syn

kommer til uttrykk. Dette er særlig viktig i disse tilfellene hvor det er tale om etterfølgende godkjenning av ekteskap som opprinnelig ikke ble anerkjent på bakgrunn av regler som ble laget for å forhindre tvangsekteskap. Det er viktig å forhindre at en part ikke blir utsatt for tvang to ganger. Først ved inngåelsen av ekteskapet som ikke blir anerkjent i Norge, og dernest til å søke etterfølgende godkjenning for at det skal bli anerkjent i Norge. En etterfølgende godkjenning må under ingen omstendigheter skje mot den svake part i forholdet til sitt ønske.»

6.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at det skal være nok at en av ektefellene begjærer anerkjennelse av ekteskapet. Departementet la vekt på at kravet om begjæring fra begge parter kan ha hatt utilsiktede og uønskede virkninger. Det ble i høringsnotatet fremholdt at hensynet til sakens opplysning etter departementets syn vil ivaretas gjennom de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Kravet om at begge skal begjære ekteskapet anerkjent ble etter departementets vurdering derfor ikke ansett nødvendig.

Departementet foreslo å innføre en forskriftshjemmel om saksbehandlingen.

6.4 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av instansene støtter forslaget, herunder *Bufetat region øst, IMDI, Norges Røde Kors, Politidirektoratet* og *Statsforvalteren i Oslo og Viken*. Statsforvalteren i Oslo og Viken peker på at «Vi har erfart, i noen få konkrete tilfeller, at det kan slå uheldig ut når det er et krav at begge parter må søke. Dette gjelder både de tilfellene der den ene ikke ønsker at ekteskapet skal anerkjennes og i de tilfellene der det ikke er mulig at begge søker da den ene er død. I sistnevnte tilfelle kan en anerkjennelse ha betydning i en eventuell arv/skiftesak. Flere av høringsinstansene, deri-

blant *Røde Kors*, skriver at en slik regel vil kunne gi økt sikkerhet til den svake parten i forholdet. *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, som støtter forslaget, forutsetter at det utarbeides gode prosedyrer for innhenting av den andre partens syn i slike tilfeller. *Bufetat region Øst* viser i sitt svar til at det er viktig at de som skal ta beslutningen om anerkjennelse av ekteskap, har god kunnskap om tvangsekteskap og kjennetegn på dette. De viser til at det derfor må etableres gode systemer og rutiner som sikrer at det foretas tilstrekkelige undersøkelser og utredninger for å fange opp tvangsekteskap.

6.5 Departementets vurdering

6.5.1 Begjæring

Departementet opprettholder forslaget om at det for ekteskap som ikke anerkjennes, men der statsforvalteren kan gi etterfølgende anerkjennelse av ekteskapet, skal være tilstrekkelig at én av partene begjærer slik anerkjennelse. Et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget.

Formålet med å krevde begjæring fra bare én av partene er å sikre at statsforvalteren kan vurdere om et ekteskap bør anerkjennes også i de tilfellene partene ikke er enige, eller anerkjennelse av andre grunner begjæres av bare en av partene. Flere høringsinstanser viser til at det er viktig at begge parter får anledning til å uttale seg, ikke minst av hensyn til at eventuell tvang skal kunne avdekkes. *IMDI* understreker at det må utformes gode prosedyrer for at begge parter blir hørt:

«Som påpekt innledningsvis vil det kunne være krevende å fastslå at den som var mindreårig ved ekteskapsinngåelse ikke har blitt og/eller fortsatt utsettes for vold og tvang. *IMDi* støtter derfor anbefalingen i høringsnotatet om at det må utformes gode prosedyrer for å sikre at begge parter i ekteskapet blir hørt og at eventuell forekomst av tvang og vold avdekkes.»

Departementet viser til forvaltningens utredningsplikt og saksbehandlingsreglene etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven, som skal sikre at sakene opplyses godt nok og parter inkluderes slik at det treffes forsvarlige avgjørelser. Hensynet til å få en sak opplyst godt nok vil etter departementets vurdering ivaretas gjennom de alminnelige reglene i forvaltningsloven, og kravet om at begge skal begjære ekteskapet anerkjent er derfor etter departementets syn ikke nødvendig. Vilkåret kan hindre den eventuelt svakere part i å

få ekteskap anerkjent i situasjoner der vedkommende kan ha en legitim interesse i dette, og den andre parten ikke ønsker det. For eksempel kan dette dreie seg om et ønske om at ekteskapet anerkjennes, slik at ekteskapet senere kan oppløses her.

Departementet understreker at forslaget ikke skal lempe på kravene til hvilke undersøkelser statsforvalteren må gjøre i vurderingen av om ekteskapet kan anerkjennes. Dette innebærer at det fremdeles er svært viktig at begge parter får rett til å uttale seg i forbindelse med spørsmålet om anerkjennelse. Dette er nødvendig for å kunne ivareta hensynet til å avdekke mulige tvangstilfeller.

Avgjørelsesmyndigheten må sørge for å gi parten(e) nødvendig informasjon om konsekvensene av å samtykke til anerkjennelse av ekteskapet, herunder hvilke konsekvenser det vil få for partene om samtykke ikke gis og ekteskapet ikke anerkjennes. Vedkommende må få klar beskjed om at han eller hun står helt fritt til å samtykke eller ikke samtykke. For å opplyse saken godt nok og for å forsikre seg om at partene ikke er utsatt for tvang, bør begge parter bli intervjuet hver for seg, uavhengig av om de befinner seg i Norge eller utlandet. I tillegg bør avgjørelsesmyndigheten få bistand av personell eller organer med særlig kompetanse på å avdekke tvang, der det er behov. På bakgrunn av situasjonen rundt paret og det som kommer frem i de individuelle intervjuene, kan avgjørelsesmyndigheten ha en forpliktelse til å hente inn ytterligere informasjon fra andre myndigheter og tjenester før de treffer avgjørelse i saken.

6.5.2 Forskriftshjemmel

Departementet går videre med forslaget om å innføre en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om statsforvalterens oppgaver, saksbehandling, samhandling med andre organer og taushetsplikt. Mange høringsinstanser støtter en forskriftshjemmel, og departementet legger særlig vekt på at samtlige av de instanser som vil være mest berørt av en slik forskrift har gitt uttrykk for at det er behov for en forskriftshjemmel.

Spørsmålet om anerkjennelse av ekteskap har stor betydning for den enkelte part. Behandlingen av søknader om anerkjennelse er derfor et område hvor hensynet til rettsikkerhet 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 uri-

melig belastende for partene, herunder at saksbehandlingstiden ikke blir uforholdsmessig lang.

Blant annet *Bufdir* skriver at gode prosedyrer for å avdekke tvang er veldig viktig, og mener det kan være aktuelt å forskriftsfeste krav til slike prosedyrer. Flere høringsinstanser peker på at tvang kan være vanskelig å avdekke. *Statsforvalteren i Oslo og Viken* fremholder at rettssikkerheshensyn kan tilsi at momenter i vurderingen av unntaksbestemmelsen om «sterke grunner» kan fremgå i forskrift eller rundskriv:

«Vi er enig i at de momentene departementet har listet opp i høringsnotatet kan være relevante ved vurderingen. Da disse sakene betyr svært mye for de det gjelder, mener vi at det av rettssikkerheshensyn kan være hensiktsmessig at disse momentene fremgår i rundskrivet og/eller forskrift.»

Departementet viser til at det kan være aktuelt å fastsette bestemmelser om innhenting av partenes syn, herunder regler om krav til samtykke. Når det gjelder spørsmålet om de materielle vilkår og spørsmål om tvang, mener departementet at en eventuell forskrift i første rekke vil gjelde saksbehandlingen og begjæringen. God saksbehandling mv. vil sikre at saken er godt nok opplyst, herunder vil man få belyst de materielle vilkår og spørsmålet om tvang.

Det kan også være behov for nærmere bestemmelser om forholdet mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene. Som påpekt av *Justis- og beredskapsdepartementet* er det «i utgangspunktet ikke heldig hvis fylkesmannen skulle anerkjenne et ekteskap selv om det er inngått ved tvang, og UDI senere skulle avslå en søknad om familieinnvandring av samme årsak». *UDI* ser at det vil være uheldig dersom samme tema

vurderes ulikt av ulike instanser, da forvaltningen vil fremstå som lite enhetlig og forutsigbar, og mener vurderingsterskelen for tvang hos de ulike instansene bør være så lik som mulig. UDI mener det er hensiktsmessig at det legges til rette for god erfarings- og kunnskapsutveksling med tanke på disse vurderingene.

Dersom saker om anerkjennelse av ekteskap i større grad kan sees i sammenheng med saker om familieinnvandring, vil man kunne oppnå fordeler i form av mer effektiv bruk av statlige ressurser og kortere saksbehandlingstid for partene. Et av spørsmålene som 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. Det kan i tillegg være behov for å klarlegge spørsmål knyttet til taushetsplikt og utveksling av opplysninger mellom ulike myndigheter, herunder hjemmel som gir mulighet for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom utlendingsmyndighetene, eventuelt også politiet/ambassade, og statsforvalteren. En slik adgang til informasjonsdeling vil kunne sikre en mer effektiv og mindre ressurskrevende saksbehandling.

Departementet mener det kan være grunn til å utarbeide tilsvarende regler for behandlingen av saker etter gjeldende bestemmelse i ekteskapsloven § 18 a andre ledd, for parter som var under 18 år og hadde tilknytning til Norge på vigsels-tidspunktet, da mange av de samme behovene for regulering vil gjøre seg gjeldende i slike saker, for eksempel knyttet til samhandlingen mellom statsforvalteren og utlendingsmyndighetene.

Eventuell forskrift vil på vanlig måte bli sendt på høring.

7 Adgangen til å gifte seg ved manglende anerkjennelse

7.1 Innledning

Forslag som omtales i punkt 7 gjelder både for parter med og uten tilknytning til Norge på vigselstidspunktet.

Departementet foreslår å lovfeste at parter i et ikke-ankjent ekteskap kan gifte seg med hverandre i Norge, forutsatt at de øvrige ekteskapsvilkårene er oppfylt. Departementet foreslår videre at et ikke-ankjent ekteskap som består i utlandet, som hovedregel er til hinder for å inngå et nytt ekteskap i Norge med en annen person. Partene må dermed oppløse ekteskapet på vanlig måte. Departementet foreslår at statsforvalteren etter begjæring kan gi tillatelse til at partene hver for seg likevel kan gifte seg med en annen person, dersom særlige grunner taler for det og de øvrige ekteskapsvilkårene er oppfylt.

Forutsetningen for at et ekteskap inngått etter utenlandsk rett består, er at ekteskapet er gyldig inngått etter utenlandsk rett. Dette er også bakgrunnen for at problemstillingen noen steder omtales som å gifte seg på ny/nytt.

Se lovutkastet § 4 nytt andre ledd og spesialmerknaden til bestemmelsen i punkt 11.

7.2 Gjeldende rett

7.2.1 Ekteskapsloven

Når årsaken til manglende anerkjennelse er at ekteskapet ikke anses gyldig inngått i vigselslandet, er gjeldende rett klar. I et slikt tilfelle vil det ikke bestå noe ekteskap, verken i vigselslandet eller i Norge. Partene står da fritt til å gifte seg her.

Ekteskapsloven § 4 fastsetter at ingen kan inngå ekteskap så lenge et tidligere ekteskap eller registrert partnerskap «består». Dette er en ekteskaphindring. Ordlyden gir ikke veiledning i spørsmålet om et ikke-ankjent ekteskap kan sies å bestå i norsk rett. Utgangspunktet om at parter i et ikke-ankjent ekteskap regnes som ugift i Norge, kan imidlertid tilsi at ekteskapet ikke utgjør et ekteskaphinder.

Ekteskapsloven § 7 h løser ikke problemstillingen. Bestemmelsen stiller krav om at en uten-

landsk borger som ikke er fast bosatt i Norge, må legge frem dokumentasjon fra hjemlandet «om at det ikke er noe til hinder for at han eller hun inngår ekteskap i Norge (...)» før vedkommende kan inngå ekteskap i Norge. En part i et ikke-ankjent ekteskap vil som regel ikke kunne dokumentere at vedkommende er ugift, og dermed begrenses i praksis muligheten til å gifte seg her. Bestemmelsen angir imidlertid kun et dokumentasjonskrav, og er ikke en materiell ekteskaphindring.

Forarbeidene er ikke entydige. I forarbeidene til ekteskapsloven § 18 a uttaler departementet at selv om et ekteskap ikke anerkjennes i Norge vil det kunne være gyldig i et annet land. Vedkommende har i slike tilfeller ikke mulighet til å gifte seg etter norsk rett før det ikke-ankjente ekteskapet er oppløst. Se Ot.prp. nr. 100 (2005–2006) side 31. Departementet uttalte seg annerledes om dette da anerkjennelse av partnerskap ble tatt inn i ekteskapsloven § 18 a. I forarbeidene går det frem at manglende anerkjennelse ikke er til hinder for at partene kan gifte seg i Norge selv om vedkommende har inngått et registrert partnerskap eller lignende i et annet land. Ifølge forarbeidene er det ikke noe å oppløse dersom partnerskapet ikke anerkjennes. Se Ot.prp. nr. 33 (2007–2008) side 83.

Juridisk litteratur gir ingen klare svar. Holmøy, Lødrup, Asland (2013) mener på side 118 at gode grunner taler for at parter i utgangspunktet må ha rett å gifte seg i Norge når det utenlandske ekteskapet ikke anerkjennes her. De mener likevel at det bør tas forbehold der ekteskapet anerkjennes i partenes domisilland, som ofte vil være der ekteskapet ble inngått. De skriver også at der det er tvil om anerkjennelsen av et ekteskap mellom de samme parter, må de kunne inngå nytt ekteskap uten hinder av ekteskapsloven § 4.

7.2.2 Forholdet til menneskerettighetene

Våre menneskerettslige forpliktelser kan gi rammer for hvilke ekteskapsbegrensninger vi kan sette i norsk rett.

Retten til å gifte seg er vernet etter EMK artikkel 12. Menn og kvinner i gifteferdig alder har rett

til å gifte seg i samsvar med de nasjonale lover som regulerer utøvelsen av denne rettigheten. Bestemmelsen gjelder som norsk lov, og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. EMK artikkel 12 åpner for at statene kan innføre ulike ekteskapsvilkår. EMD har slått fast dette kan gjelde både formelle og materielle begrensninger, se for eksempel *Jare-mowicz v. Poland*.

Statene har imidlertid ikke en ubegrenset frihet til å sette vilkår som begrenser retten til å gifte seg. EMD har i en rekke saker uttalt «[t]he exercise of the right to marry gives rise to social, personal and legal consequences. It is subject to the national laws of the Contracting States but the limitations must not restrict or reduce the right in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired.» Se *Rees mot Storbritannia*, *Babiarz mot Poland*, *B and L. mot Storbritannia* og *Christine Goodwin mot Storbritannia*. Statene kan med andre ord ikke begrense eller redusere retten til å gifte seg på en slik måte eller i en slik grad at selve essensen av rettigheten blir svekket. Ifølge EMD er vurderingstemaet om «the impugned interference has been arbitrary or disproportionate». Se *O'Donoghue and Others mot Storbritannia*.

Det følger av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 10 nr. 1 at ekteskap bare kan inngås med partenes frie samtykke. Etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 23 nr. 2 skal retten for menn og kvinner i gifteferdig alder til å inngå ekteskap og stifte familie anerkjennes. Videre fremgår det av artikkel 23 nr. 3 at ingen ekteskap må inngås uten partenes frie og uforbeholdne samtykke. I General Comment No. 19 uttaler FNs menneskerettskomité at SP artikkel 23 krever at rettighetene bør sikres gjennom lovgivning, administrative eller andre tiltak.

EMD har ikke uttalt seg direkte om det vil være et inngrep i retten til å gifte seg å anse et ikke-ankjent ekteskap som består i utlandet, som en ekteskaphindring. *B. og L. mot Storbritannia* kan likevel være av interesse. Saken gjaldt en ekteskaphindring som gikk ut på at det ikke var tillatt for en svigerfar og svigerdatter å gifte seg så lenge deres respektive ektefeller var i live. EMD kom til at begrensningen var begrunnet i et legitimt formål som var å beskytte familiens integritet og forebygge skadevirkninger på barn som følge av skiftende relasjoner mellom voksne familiemedlemmer. Begrensningen var etter EMDs syn imidlertid ikke egnet til å oppnå dette formålet; det hadde ikke hindret partene i å bo sammen

og å ha et langvarig forhold. Når det gjaldt muligheten for å inngå ekteskap når de respektive ektefellene i fremtiden ikke lenger er i live, uttalte EMD blant annet at dette var en hypotetisk og usannsynlig situasjon som er vanskelig å forutse. Etter en helhetsvurdering, hvor EMD også så hen til andre argumenter, kom retten frem til at ekteskapsbegrensningen var en krenkelse av EMK artikkel 12.

Dersom et ikke-ankjent ekteskap utgjør et absolutt ekteskaphinder, kan dette begrunnes med at det kan forebygge bigami. Hvis en av partene gifter seg med en ny person, vil det kunne bestå to ekteskap: ett i utlandet, og et annet i Norge. Etter EMDs praksis er bekjempelse av bigami et legitimt formål. For EMD er dette neppe alene tilstrekkelig for å legitimere et inngrep. I tillegg må ekteskapsvilkåret være egnet til å bekjempe bigami, jf. EMDs uttalelser i *B. og L. mot Storbritannia*. EMD skiller ikke i sine uttalelser mellom tilfeller hvor partene lever sammen i et bigamt forhold og de tilfeller der partene kun juridisk regnes for å være gift. Partene kan være juridisk gift med flere fordi det foreligger faktiske eller rettslige hindre for å oppløse ekteskapene. I slike tilfeller vil et forbud mot å inngå et nytt ekteskap ikke være egnet til å bekjempe reell bigami. I en slik situasjon har ikke partene til hensikt å leve sammen som flere ektefeller.

7.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at muligheten til å gifte seg på nytt med hverandre eller med en ny person, blir regulert i ekteskapsloven. Bakgrunnen for forslaget er at ektefeller som ikke får sitt ekteskap anerkjent i Norge, kan ha et ønske om å gifte seg med hverandre på ny for å regnes som gift her. Der partene i realiteten har gått fra hverandre, kan en eller begge dessuten ønske å gifte seg med andre. Dette reiser spørsmålet om et ikke-ankjent ekteskap som består i et annet land er en ekteskaphindring for å inngå nytt ekteskap i Norge. Spørsmålet oppstår i praksis først og fremst dersom Folkeregisteret ved sin prøving av ekteskapsvilkårene blir kjent med at vedkommende har inngått et ekteskap i utlandet som ikke er oppløst og som heller ikke er anerkjent her. Dersom parten har en slik tilknytning til Norge at han eller hun ikke trenger å fremlegge dokumentasjon fra hjemlandet etter ekteskapsloven § 7 bokstav h, vil folkeregistermyndigheten vanskelig kunne kjenne til det utenlandske ekte-

skapet, med mindre det er registrert i Folkeregisteret, eller parten selv opplyser om det.

Departementet foreslo på denne bakgrunn å lovfeste at parter i et ikke-ankjent ekteskap kan gifte seg på nytt med hverandre i Norge, forutsatt at de øvrige ekteskapsvilkårene er oppfylt. Det skal dermed ikke gjelde et krav om at partene må oppløse det ikke-ankjente ekteskapet etter utenlandsk rett. Departementet la blant annet vekt på at det fremstår uklart etter gjeldende rett om det gjelder et ubetinget krav om at partene må oppløse det ikke-ankjente ekteskapet i utlandet for å kunne gifte seg her.

Departementet foreslo videre å lovfeste at et ikke-ankjent ekteskap som består i utlandet, som hovedregel er til hinder for å inngå ekteskap med en annen person i Norge. Det innebærer at parter som ønsker å gifte seg med en annen person etter norsk rett, først må oppløse det ikke-ankjente ekteskapet etter utenlandsk rett. Det ble samtidig foreslått at statsforvalteren etter begjæring kan gi tillatelse til at partene likevel kan gifte seg med en annen person uten at det ikke-ankjente ekteskapet oppløses, dersom særlige grunner taler for det og de øvrige ekteskapsvilkårene er oppfylt.

7.4 Høringsinstansenes syn

I høringen fikk departementet bred støtte for forslagene, blant annet av *Advokatforeningen*, *IMDi*, *Røde Kors* og *UDI*. *Buudir* støtter også forslagene. De mener at hovedregelen, sett i sammenheng med unntakene, er en god avveining mellom de ulike hensynene som gjør seg gjeldende. Direktoratet er enig i at dispensasjonsmyndigheten bør legges til statsforvalteren. *Buudir* mener imidlertid at kompetansen bør legges til en bestemt statsforvalter, Statsforvalteren i Oslo og Viken.

MiRA-senteret viser til at når det gjelder forslaget om å lovfeste et krav om at et ikke-ankjent ekteskap som består i utlandet først må oppløses, er *MiRA-senteret* i all hovedsak enig i departementets vurderinger. De ønsker samtidig å presisere at for noen kan et dokumentasjonskrav på oppløsning av ekteskap etter utenlandsk rett, etter at personen har ankommet Norge, være svært utfordrende å fremskaffe.

Statsforvalteren i Oslo og Viken viser til at deres erfaring etter behandling av saker etter ekteskapsloven § 18 a andre ledd er at flere hevder det er vanskelig eller umulig å oppløse ekteskapet i det landet det ble inngått.

Bare *Rettspolitisk forening* er uttalt negativ til forslaget, og viser blant annet til at foreningen er negativ til at adgangen til å inngå ekteskap på nytt fremstilles som et fullgodt alternativ til å få bestående ekteskap anerkjent.

7.5 Departementets vurdering

7.5.1 Adgangen lovfestes

Departementet opprettholder forslaget om at adgangen til å gifte seg i tilfeller der det foreligger et ikke-ankjent ekteskap, blir regulert i ekteskapsloven. Det er behov for å klargjøre gjeldende rett på dette punkt blant annet av hensyn til menneskerettighetene.

Departementets forslag får bred støtte hos høringsinstansene. Bare *Rettspolitisk forening* er uttalt negativ til forslaget. Foreningen mener departementets fremstilling gir inntrykk av at adgangen til å inngå ekteskap på nytt er et fullgodt alternativ til å få bestående ekteskap anerkjent. Departementet er enig i at løsningen ikke alltid vil være like gunstig for partene som anerkjennelse, men viser til at realiteten er slik at anerkjennelse ikke alltid er mulig etter gjeldende rett. Forslaget vil bære på dette.

Departementet legger til grunn at lovfesting av en slik adgang og utformingen av forslagene er godt i samsvar med menneskerettighetene. Som EMD har uttalt flere ganger, gir muligheten til å inngå ekteskap «rise to social, personal and legal consequences», se for eksempel B. and L v. The United Kingdom. Menneskerettighetene trekker etter departementets syn i retning av at statene har en vid skjønnsmargin når det gjelder å fastsette ekteskapsvilkår i nasjonal lovgivning. Ekteskapsvilkår må imidlertid være egnet til å oppnå et legitimt formål, og de må ikke være utformet på en slik måte at selve essensen i retten til å gifte seg blir svekket. Her må det etter departementets syn foretas en forholdsmessighetsvurdering. Et ubetinget krav om at partene må oppløse det ikke-ankjente ekteskapet etter utenlandsk rett vil kunne være utfordrende opp mot EMK artikkel 12. Årsaken er at det i noen tilfeller vil være faktiske eller rettslige hindre for at partene kan oppløse det ikke-ankjente ekteskapet i utlandet. Dette er nærmere omtalt i punkt 7.2.2.

Departementet mener dessuten at forslagene i denne proposisjonen, som har som mål å stramme inn regelverket for anerkjennelse av ekteskap, øker behovet for å klargjøre gjeldende rett på akkurat dette området. Jo færre ekteskap som anerkjennes, desto oftere vil partene bli henvist til

å gifte seg på ny for å regnes som gift i Norge. En mulighet til å gifte seg vil dessuten kunne motvirke mange av de negative konsekvensene som manglende anerkjennelse kan ha.

7.5.2 Ekteskap mellom de opprinnelige parter

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste at parter i et ikke-ankjent ekteskap kan gifte seg med hverandre etter norsk rett, forutsatt at de øvrige ekteskapsvilkårene er oppfylt. Det skal dermed ikke gjelde et krav om at partene må oppløse det ikke-ankjente ekteskapet etter utenlandsk rett. Høringsinstansene som uttaler seg om forslaget, er i det alt vesentlige positive til forslaget. *Bufdir* og *Advokatforeningen* er blant instansene som støtter forslaget. Advokatforeningen viser til at forvaltningspraksis i utlendingsforvaltningen hittil har krevd at det gjennomføres en skilsmisse og et gjengifte i slike saker, en øvelse som fremstår som unødvendig og formalistisk.

At partene inngår et nytt ekteskap med hverandre uten at det første er oppløst, har som konsekvens at partene får to vigselstidspunkter. Dette kan gi uheldige utslag i enkelte tilfeller. Skifte av boet vil for eksempel kunne få ulike resultater avhengig av i hvilket land en part velger å oppløse ekteskapet. Hvor lenge partene har vært gift, er også av betydning for visse trygdeytelser. Når departementet likevel fremmer et forslag som innebærer to vigselstidspunkter (etter utenlandsk rett og deretter etter norsk rett), har dette sammenheng med at alternativet for partene i mange tilfeller vil være at de ikke anses som gift i Norge, og at de heller ikke får oppløst ekteskapet for å kunne gifte seg her i landet. Et krav om at det første ekteskapet alltid må oppløses kan dessuten oppleves som inngripende overfor parter som anser seg selv som gift, og som fortsatt ønsker å være gift. Det kan også oppfattes som unødvendig byråkratisk sett i sammenheng med at det eneste man oppnår, er at partene i slike tilfeller ikke får to vigselstidspunkter. Dessuten viser departementet til at *Statsforvalteren i Oslo og Viken* i sitt hørings svar har gjort oppmerksom på at de i sin saksbehandling har erfaring med at flere hevder det er vanskelig eller umulig å oppløse ekteskapet i det landet det ble inngått. Også *MiRa*-senteret er inne på dette når de skriver at «for noen kan et dokumentasjonskrav på oppløsning av ekteskap etter utenlandsk rett, etter at personen har ankommet Norge, være svært utfordrende å fremskaffe».

Ved rettsvirkninger i Norge forutsetter departementet at vigselstidspunktet for den norske ekteskapsinngåelsen legges til grunn.

7.5.3 Ekteskap med nye parter

Hovedregel

Departementet opprettholder forslaget om at et ikke-ankjent ekteskap som består etter utenlandsk rett som hovedregel er til hinder for å inngå ekteskap med en annen person i Norge. Det innebærer at parter som ønsker å gifte seg med en annen person etter norsk rett, først må oppløse det ikke-ankjente ekteskapet. I realiteten må slik oppløsning skje etter utenlandsk rett.

Forslaget om å lovfeste at et ikke-ankjent ekteskap som består i utlandet, som hovedregel er til hinder for å inngå ekteskap med en annen person i Norge, har fått bred støtte under høringen. *Advokatforeningen* er enig i at et ikke-ankjent ekteskap som hovedregel likevel må oppløses før ekteskap kan inngås med en annen person, og viser til at det vil kunne oppstå komplekse familie- og arverettslige problemer om en person er gift med flere på samme tid.

Forslaget vil føre til at et ikke-ankjent ekteskap i visse tilfeller tillegges rettsvirkning etter norsk rett. Departementet har her imidlertid lagt avgjørende vekt på at en hovedregel om at et ikke-ankjent ekteskap utgjør en ekteskapshindring, vil minske risikoen for at personer regnes som gift med ulike personer i ulike land. Et klart krav om at parter i et ikke-ankjent ekteskap oppløser ekteskapet etter utenlandsk rett, vil skape klarhet i de juridiske forbindelsene mellom partene både i det ikke-ankjente ekteskapet og partene i det nye ekteskapet. Som nevnt ovenfor er Advokatforeningen opptatt av nettopp dette. Et krav om oppløsning vil også motvirke at den nye ektefellen i Norge vil utlede rettigheter av ekteskapet på bekostning av den første ektefellen, eventuelt at det oppstår spørsmål om flere parter kan gjøre gjeldende rettigheter i Norge som «ektefelle» til én og samme person.

Departementet har videre lagt vekt på at et krav om oppløsning vil forebygge situasjoner hvor det norske ekteskapet regnes som et bigamt ekteskap i et annet land enn Norge, og derfor ikke blir anerkjent der.

Unntak

Departementet opprettholder forslaget om at det skal være en viss adgang for parter i et ikke-anker-

kjent ekteskap, til å gifte seg etter norsk rett med en annen dersom særlige grunner taler for det. Forutsetningen for dette må være at ekteskapet ikke med rimelighet kan kreves oppløst. Det innebærer et unntak fra kravet om at parter som ønsker å gifte seg med en annen person etter norsk rett, først må oppløse det ikke-ankjente ekteskapet etter utenlandsk rett.

Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter departementets forslag. *Bufdir*, som støtter departementets forslag om adgangen til å gifte seg når ekteskap ikke anerkjennes, viser blant annet til at «[v]i mener at hovedregelen, sett i sammenheng med unntakene, er en god avveining mellom de ulike hensynene som gjør seg gjeldende. 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.» *MiRA-senteret* viser til at for noen kan et dokumentasjonskrav på oppløsning av ekteskap etter utenlandsk rett etter at personen har ankommet Norge, være svært utfordrende å fremskaffe.

Et unntak fra kravet om oppløsning vil i noen grad øke risikoen for at personer i ikke-ankjente ekteskap vil regnes som gift med ulike personer i ulike land, noe som er uheldig. Dette spørsmålet har en side til menneskerettighetene. Det vises til omtalen i punkt 7.2.2, herunder om å forebygge bigami. Det er imidlertid også andre hensyn som må tas i betraktning etter menneskerettighetene. Ifølge EMD må et ekteskapsvilkår ikke begrense eller redusere retten til å gifte seg på en slik måte eller i en slik grad at selve essensen av rettigheten blir svekket. Selv om et slikt ekteskaphinder kan forebygge bigami, kan det i de tilfellene der partene ikke får oppløst ekteskapet, imidlertid ha som konsekvens at partene blir stilt i en tvangssituasjon når det gjelder hvem de kan gifte seg med. Dette er særlig alvorlig med tanke på at manglende anerkjennelse ofte er begrunnet med at det er en presumpsjon for at det ikke-ankjente ekteskapet var inngått med tvang. En slik løsning vil ikke samsvare godt med EMK artikkel 12.

Parter som ikke får sitt ekteskap anerkjent i Norge har ikke rett til å oppløse ekteskapet her, og må derfor oppløse ekteskapet etter utenlandsk rett. I noen tilfeller vil det imidlertid være faktiske eller rettslige hindre for at partene kan oppløse det ikke-ankjente ekteskapet etter utenlandsk rett. Det kan eksempelvis være at det etter loven i det landet der ekteskapet skal oppløses er krav om at parten(e) reiser inn i landet, og at slik innreise kan innebære fare for liv og helse for den aktuelle personen (som i en asylsak). Dersom

kravet om oppløsning i slike tilfeller er absolutt, vil det være en begrensning av en slik karakter som vil kunne være i strid med EMK artikkel 12. Hensynet til å unngå de ulemper det har for partene ikke å få gifte seg med en annen person i Norge, må derfor tillegges vekt.

Som blant annet *Statsforvalteren i Oslo og Viken* viser til, vil det for noen være vanskelig eller umulig å oppløse ekteskapet. Departementet legger til grunn at unntaket imidlertid ikke vil komme til anvendelse i alle saker, ettersom det i mange saker kan være anledning til å gjennomføre en oppløsning etter utenlandsk rett. Departementet forutsetter at partene må dokumentere og opplyse saken, og at det vil være et sentralt punkt i utredningen av saken, å ta stilling til om ekteskapet kan oppløses etter utenlandsk rett. Dersom dette med rimelighet lar seg gjennomføre, må dette være den foretrukne løsning, og vilkåret om særlig grunn vil da ikke være oppfylt.

Advokatforeningen er usikre på om det er en god løsning at statsforvalteren gis hjemmel til å dispensere fra kravet til oppløsning av et ikke-ankjent ekteskap før nytt ekteskap inngås med en annen person. De viser til familie- og arverettslige problemstillinger som kan oppstå. Advokatforeningen mener en annen løsning kan være at statsforvalteren bruker sin hjemmel etter ekteskapsloven § 24 til å innvilge skilsmisse uten forutgående separasjon i disse tilfellene, eventuelt på eget initiativ. Departementet viser til at et grunnvilkår for å søke skilsmisse etter norsk rett, er at det foreligger et ekteskap. Når det gjelder ekteskap inngått etter utenlandsk rett, forutsetter dette at ekteskapet anerkjennes i Norge. Når dette ikke er tilfellet, vil det etter departementets vurdering ikke være adgang for statsforvalteren til å oppløse ekteskapet, og en slik løsning som Advokatforeningen skisserer vil være et brudd med dette. Departementet har ikke utredet eller hørt et forslag om å endre på dette, og kan derfor ikke foreslå en slik regel. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av om det foreligger særlige grunner. Se omtalen i spesialmerknaden i punkt 11.

Statsforvalteren skal vurdere unntaket

Departementet opprettholder forslaget om at det er statsforvalteren som etter begjæring fra parten, må vurdere om det foreligger «særlige grunner» som taler for at vedkommende bør få tillatelse til å gifte seg med en annen person i Norge selv om et ikke-ankjent ekteskap består etter utenlandsk rett. Høringsinstansene har uttrykt støtte til dette.

Ordlyden innebærer at dette skal være en snever unntaksbestemmelse. Statsforvalteren har i dag kompetanse til å vurdere og avgjøre anerkjennelse av utenlandske ekteskap, noe det kan dras nytte av her. Det følger av ekteskapsloven § 18 a andre ledd at ekteskap der en eller begge parter hadde en tilknytning til Norge på vigsels-tidspunktet, og som er inngått i strid med 18-års-grensen, bigamiforbudet eller forbudet mot stedfortrederekteskap kan anerkjennes av statsforvalteren dersom «sterke grunner» taler for det.

Ifølge forarbeidene er det en snever unntaksregel som kun tar høyde for de helt åpenbart urimelige tilfellene, og statsforvalteren vil måtte foreta en konkret og skjønnsmessig vurdering i hver enkelt sak.

Departementet mener at dispensasjonsmyndigheten bør legges til en bestemt statsforvalter, og foreslår at det hjemles i lovutkastet at departementet fastsetter hvilke statsforvaltere som skal behandle slike begjæringer.

8 Utvidelse av søksmålsfristen for tvangsekteskap

8.1 Innledning

Departementet foreslår å utvide søksmålsfristen for å få kjent ekteskapet ugyldig dersom han eller hun er blitt tvunget til å inngå ekteskapet ved rettstridig adferd, fra seks måneder til ett år. Utvidelsen vil også gjelde i de tilfellene der ektefellen i stedet vil reise krav om direkte skilsmisse. Den absolutte fristen på fem år foreslås ikke endret.

Med dette følger regjeringen opp regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020), der det fremgår at regjeringen ønsker å styrke rettsikkerheten til personer som utsettes for blant annet tvangsekteskap. Et av tiltakene er å utrede om fristen for å reise søksmål om gyldigheten av tvangsekteskap bør utvides.

Se lovutkastet § 16 fjerde ledd første punktum og nærmere beskrevet i spesialmerknaden til bestemmelsen i punkt 11.

8.2 Gjeldende rett

Det følger av ekteskapsloven § 16 tredje ledd at «[h]ver av ektefellene kan reise søksmål for å få kjent ekteskapet ugyldig dersom han eller hun er blitt tvunget til å inngå ekteskapet ved rettstridig atferd.» Dette gjelder uavhengig av hvem som har utøvd tvangen. Fristen for å reise slikt søksmål er seks måneder etter at ektefellen ble fri for tvangen. Søksmål kan ikke i noe tilfelle reises senere enn fem år etter ekteskapets inngåelse. Dette følger av ekteskapsloven § 16 fjerde ledd. En ektefelle kan også kreve skilsmisse dersom han eller hun har blitt tvunget til å inngå ekteskapet ved rettstridig atferd. Fristreglene i ekteskapsloven § 16 fjerde ledd gjelder tilsvarende, jf. ekteskapsloven § 23 tredje ledd. Begrunnelsen for fristreglene er blant annet hensynet til partene, eventuelle felles barn og bevisshensyn, jf. Ot.prp. nr. 44 (1993–94). På side 13 uttales det følgende:

«Departementet ser det slik at det framleis bør setjast klare fristar for eit eventuelt søksmål,

både av omsyn til partane sjølve og til eventuelle born i ekteskapet. Den ting at det kan vera vanskelegare å prova tvang som vart nytta for svært lang tid sidan, talar og for dette. Departementet har vorte ståande ved at eit søksmål bør reisast innan seks månader etter at vedkomande ektemake ikkje lenger er under tvang. Departementet har vidare vorte ståande ved at søksmål i alle høve ikkje kan reisast seinare enn fem år etter giftarmålet.»

Tvangsekteskap er straffbart. Ifølge straffeloven § 253 første ledd kan den som ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press tvinger noen til å inngå ekteskap, straffes med fengsel i inntil 6 år. Se punkt 2.4. Foreldelsesfristen for straffansvaret etter straffeloven § 253 om tvangsekteskap er nå 10 år, se straffeloven § 86 første ledd bokstav c. Ifølge straffeprosessloven § 3 første ledd nr. 7 kan det i sak etter straffeloven § 253 fremmes krav fra den ene ektefellen mot den andre ektefellen om at ekteskapet er ugyldig eller om skilsmisse uten forutgående separasjon etter ekteskapsloven.

8.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å utvide søksmålsfristen fra seks måneder til ett år.

8.4 Høringsinstansenes syn

Bufdir, *LDO* og *Politidirektoratet* støtter forslaget. Det samme gjelder *IMDi*, *Mira-senteret* og *Røde Kors*. Ingen av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er imot.

8.5 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å utvide søksmålsfristen, og viser til at samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om dette, støtter forslaget.

Departementet har lagt avgjørende vekt på at dette vil gi personer som er utsatt for tvangsekteskap noe bedre tid til å reise sak om gyldigheten av ekteskapet eller reise krav om direkte skilsmisse. Selv om en person ikke lenger er under tvang, kan vedkommende være i en vanskelig situasjon. Seks måneder kan i noen tilfeller fremstå som for knapp tid.

Departementet antar at ett år vil være tilstrekkelig i de fleste saker. En ektefelle som ikke reiser sak innen ett år etter at tvangen opphørte, har mulighet til å oppløse ekteskapet på vanlig måte.

Hensynet bak fristreglene i ekteskapsloven § 16 fjerde ledd, jf. tredje ledd, se Ot.prp. nr. 44

(1993–94) punkt 1.1, taler etter departementets mening ikke mot en slik utvidelse av fristen. Bevissituasjonen i disse sakene vil trolig ikke endres vesentlig om søksmålsfristen endres fra seks måneder til ett år etter at en ektefelle er blitt fri fra tvangen.

Departementet legger til grunn at de samme frister som gjelder etter ekteskapsloven § 16 fjerde ledd for å reise sak om gyldigheten av et tvangsekteskap, også gjelder når kravet fremmes i en straffesak etter straffeloven § 253. En utvidelse av seksmånedersfristen vil derfor føre til at fristen også utvides til ett år der kravet reises som del av en straffesak.

9 Ikraftsetting og overgangsregler

9.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at den nye bestemmelsen i ekteskapsloven § 18 c skal gjelde for ekteskap som er inngått etter at loven har trådt i kraft.

I høringsnotatet vurderte departementet to ulike alternativer for hvilke ekteskap de nye reglene om anerkjennelse skal gjelde for, uten at departementet konkluderte om skjæringstidspunktet. Det ene alternativet som ble vurdert i høringsnotatet, er at reglene skal gjelde for ekteskap som blir inngått etter at loven trer i kraft. Det andre alternativet er å la reglene gjelde i saker om anerkjennelse av ekteskap som avgjøres etter at den nye bestemmelsen har trådt i kraft. For å sikre hensynet til barn, hørte departementet om det kan være et alternativ å foreslå en særskilt regel om ikrafttredelse som gjelder i de tilfellene der spørsmålet om anerkjennelse prøves før begge partene har fylt 18 år, slik at de nye reglene får anvendelse på slike tilfeller.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet. Noen forholder seg nøytrale og viser til at det er hensyn som taler for ulike løsninger, mens andre argumenterer for en av løsningene.

Rettspolitisk forening støtter forslaget om å la nye § 18 c først komme til anvendelse på ekteskap inngått etter lovens ikrafttredelse. For å ivareta hensynet til det bestående familieliv, støtter *Rettspolitisk forening* ikke forslaget om å innføre en begrensning ved at § 18 c i alle tilfeller gjelder der partene er under 18 år på anerkjennelsestidspunktet. *Buudir* støtter alternativet om at regelen skal gjelde for ekteskap som ikke er anerkjent etter norsk rett. Det vises til at dette er parter som ikke har hatt tilknytning til Norge da ekteskapet ble inngått, og at hensynet til at partene har innrettet seg etter tidligere regel dermed er lite aktuelt i disse tilfellene. I følge *Buudir* innebærer dette at § 18 c som hovedregel vil ha tilbakevirkende kraft, og også gjelde ekteskap som er inngått før bestemmelsen trådte i kraft. *Buudir* mener imidlertid at dette ikke vil være i strid med forbudet mot tilbakevirkning. Videre støtter

Buudir forslaget om at det gjøres unntak der en myndighet (som i praksis i de fleste tilfeller vil være UDI) allerede har anerkjent ekteskapet. Direktoratet påpeker imidlertid behovet for klargjøring av hva som ligger i uttrykket «har anerkjent» i bestemmelsen. De viser særlig til tilfeller det ekteskapet er registrert i Folkeregisteret. *Politidirektoratet* er av den oppfatning at formålene bak forslagene taler for at skjæringstidspunktet for overgangsreglene bør være når spørsmålet om anerkjennelse blir avgjort. *UNE* mener de nye bestemmelsene bør gjelde/ha virkning for søknader om anerkjennelse etter at loven trer i kraft.

9.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår at den nye bestemmelsen i § 18 c skal gjelde *for ekteskap som er inngått etter at loven har trådt i kraft*.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om ikraftsetting og overgangsregler, og høringsinnspillene er ikke entydige. Imidlertid er flere høringsinstanser opptatt av at formålet med reglene skal få best mulig gjennomslag, og at reglene derfor bør gjelde for søknader etter at loven trer i kraft. Etter en samlet vurdering har departementet likevel falt ned på at reglene bør gjelde for ekteskap som blir inngått etter at loven trer i kraft. Departementet har i sin vurdering lagt stor vekt på det generelle hensynet mot lovers tilbakevirkende kraft, som taler for at utgangspunktet bør være at endringene i ekteskapsloven skal gjelde ekteskap som er inngått etter at loven har trådt i kraft. Selv om reglene er ment å gjelde for personer uten tilknytning til Norge på vigselstidspunktet, enten ved å være bosatt i Norge eller ha norsk statsborgerskap, vil det etter departementets syn kunne være tilfeller der partene senere kan ha fått slik tilknytning til Norge at de kan ha fått forventninger om å få ekteskapet anerkjent.

Også hensynet til parter som allerede har inngått slike ekteskap, og har innrettet seg etter dette, taler etter departementets syn for at reglene ikke skal gjelde ekteskapsinngåelser før ikraft-

tredeisen. Mange av disse ekteskapene kan ha blitt inngått på et tidspunkt hvor slike ekteskap var mer vanlig og akseptert.

Departementet har også lagt vekt på at da reglene i ekteskapsloven § 18 a ble vedtatt, ble det bestemt at disse skulle gjelde ekteskap inngått etter lovens ikrafttredelse. Dette gjelder tilfeller der minst en av partene har tilknytning til Norge da ekteskapet ble inngått. Departementet mener de hensyn som da gjorde seg gjeldende for parter der en eller begge hadde tilknytning til Norge på vigselstidspunktet, i minst like stor grad gjør seg gjeldende for de reglene som her foreslås, det vil si i ikke-tilknytningstilfeller.

Departementet vektlegger også at det vil være enklere, både retts teknisk og for lovanvender og for partene det gjelder, at de foreslåtte reglene gjelder fremover i tid. Regler som får virkning bakover i tid vil kunne gi urimelige utslag der ekteskap for eksempel bare er registrert i Folke-registeret, eller ekteskapene er anerkjent i tilknytning til et bestemt spørsmål, for eksempel arv, og ikke anerkjent som sådan.

Departementet ser at hensynet til et enhetlig og hensiktsmessig regelverk kan tale for å innføre en overgangsregel som har skjæringspunktet på tidspunktet hvor spørsmålet om anerkjennelse blir avgjort. Selv om en slik overgangsregel ville gjort at det tar noe kortere tid før lovendringene får gjennomslag i praksis, mener departementet at hensynene mot en slik overgangsregel veier tyngre enn hensynene for.

Departementet understreker videre at dagens regler fremdeles vil gjelde for de ekteskapene som de nye reglene ikke får anvendelse for. Dette innebærer at det må foretas en vurdering etter ekteskapsloven § 18 a første ledd om anerkjennelse av ekteskapet vil stride mot norsk rettsorden (ordre public). Det vil si at det for disse ekteskapene vil gjelde strenge regler for anerkjennelse der partene var under 18 år på vigselstids-

punktet, og desto strengere jo yngre partene var da de giftet seg. Også dagens regler vil med andre ord langt på vei gi barn beskyttelse mot å regnes som gift i Norge, og særlig gjelder dette barn under 16 år. Ordre public er en rettslig standard som er dynamisk på den måten at terskelen for hva som vil kunne regnes å stride mot grunnleggende norske rettsnormer vil måtte tilpasses samfunnsutviklingen.

Ettersom et av formålene med lovendringen skal være å gi et signal til andre land om at barneekteskap ikke aksepteres, kan dette også tale for at endringer i reglene om anerkjennelse som hovedregel bør rette seg mot ekteskap som er inngått etter lovendringens ikrafttredelse.

Et viktig formål med den foreslåtte lovendringen er å sikre at barn i Norge ikke skal være gift. For å sikre hensynet til barn, hørte departementet om det burde være en egen regel om ikrafttredelse for de tilfellene der spørsmålet om anerkjennelse prøves før begge parter har fylt 18 år. Departementet anser etter en nærmere vurdering at det ikke vil være hensiktsmessig å utarbeide egne regler for personer som er under 18 år når det søkes om anerkjennelse og som giftet seg før de nye reglene trer i kraft. Departementet viser her særlig til hensynene mot at regler skal gis tilbakevirkende kraft.

Det kan være behov for å gi utfyllende overgangsregler. Departementet foreslår derfor en hjemmel til å fastsette overgangsregler i forslaget vedtaksdel II nr. 3.

Departementet legger til grunn at de foreslåtte reglene om adgang til å gifte seg etter norsk rett ved manglende anerkjennelse, samt reglene om at søksmålsfristen for tvangsekteskap utvides til ett år, gjelder for alle tilfeller som omfattes av reglenes anvendelsesområde, fra ikrafttredelsestidspunktet.

Departementet foreslår at lovendringene trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet har ved utredningen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene også sett hen til høringsinstansenes innspill.

Nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap inngått med mindreårig

I dag må den enkelte instans foreta en skjønnsmessig helhetsvurdering av om ekteskap kan anerkjennes i hver enkelt sak, og det er etter gjeldende rett uklart hvor unge partene må ha vært for at ekteskapet ikke kan anerkjennes. En slik vurdering krever både kompetanse, tid og ressurser. Hvis et ekteskap ikke anerkjennes, følger det av veiledningsplikten i forvaltningsloven at den enkelte myndighet i slike tilfeller bør informere partene om hvordan de kan gå frem for å søke om å få ekteskapet anerkjent.

Innføring av vilkår for anerkjennelse om at begge parter var over 18 år på vigselstidspunktet, vil ha som konsekvens at den enkelte myndighet som skal avgjøre en sak hvor det har betydning om partene regnes som gift her, bare må kontrollere om begge partene var fylt 18 år da de giftet seg. Dersom en eller begge partene var under 18 år på vigselstidspunktet, skal ikke ekteskapet anerkjennes. *UNE* legger til grunn at forslaget ikke nødvendigvis vil lette saksbehandlingen hos utlendingsforvaltningen og at statsforvalteren må gjøre grundigere saksbehandling og utredning. I tillegg kan forslaget gjøre at det må gjøres flere intervjuer. Departementet mener likevel forslaget potensielt vil kunne føre til visse forenklinger i deler av saksbehandlingen i de berørte myndigheter sammenlignet med dagens regler, og dermed også kunne føre til visse besparelser for noen. Det vil også kunne bidra til likebehandling.

Instanser som berøres av endringen er for eksempel utlendingsmyndigheten i deres behandling av saker om familieforening, folkeregistermyndighetens registrering av ekteskap og statsforvalterens behandling av saker om separasjon og skilsmisse. Departementet foreslår at det skal gjelde to unntaksregler fra 18-årsgrensen, og at det er statsforvalteren som skal vurdere om

ekteskapene likevel kan anerkjennes. Dette vil føre til at vurderingen av om et ekteskap kan anerkjennes, flyttes fra flere ulike myndigheter til én myndighet. Departementet kan utpeke hvilke statsforvaltere som bør få denne oppgaven. Det at oppgaven flyttes til én instans, vil være effektiviserende og kunne gi innsparingsgevinster for det offentlige. Det er dermed ikke gitt at det vil påløpe noen økte kostnader for staten samlet sett. Dette vil være en ny oppgave for statsforvalteren/klageinstansen. Statsforvalterens overordnede organ på ekteskapsområdet vil være Barne- og familiedepartementet, men klageadgangen kan delegeres til Bufdir. Denne oppgaven har statsforvalteren/Bufdir allerede i dag når det gjelder å anerkjenne ekteskap inngått med mindreårig i utlandet på et tidspunkt der én eller begge hadde tilknytning til Norge. Statsforvalteren/Bufdir kan derfor dra nytte av sin erfaring med å vurdere unntaket «sterke grunner» etter ekteskapsloven gjeldende § 18 a andre ledd. Statsforvalteren/Bufdir vil imidlertid ikke ha erfaring med unntaket om at ekteskap kan anerkjennes etter unntaket omtalt i punkt 5.5.4. Dette gjelder tilfeller der partene er over 18 år, var over 16 år på vigselstidspunktet, og den eller de som var mindreårig på vigselstidspunktet ønsker ekteskapet anerkjent.

Statsforvalteren i Oslo og Viken peker på at forslaget totalt sett innebærer flere nye oppgaver for Statsforvalteren. *Bufdir* uttrykker at de er usikre på om departementets vurdering av at det trolig vil dreie seg om få saker og viser også til at prosedyrene som kreves for å avdekke tvang og sikre et informert samtykke, vil være relativt ressurskrevende. Det er vanskelig å gi et sikkert anslag på hvor mange søknader det til enhver tid vil kunne bli. Antallet saker vil bero på ulike forhold, som for eksempel innvandringen til Norge og hvor mange saker om anerkjennelse som oppstår. *Statsforvalteren i Oslo og Viken* oppgir i sitt høringssvar at de i perioden 2016–2019 behandlet i gjennomsnitt tre saker i året etter ekteskapsloven gjeldende § 18 a andre ledd hvor en av partene var mindreårig. Imidlertid viser *Bufdir* til at det kan være grunn til å tro at det generelt er

vanligere med barneekteskap mellom parter uten tilknytning til Norge, enn hvor minst en av partene hadde en tilknytning til Norge på vigselstidspunktet.

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 intervjuer selv. Bufdir anslår at direktoratet vil ha behov for et halvt årsverk til oppgaven, og beregner at det vil utgjøre 0,5 million kroner.

Én av partene må begjære ekteskapet anerkjent

Endringen om at det er tilstrekkelig at én av partene må begjære statsforvalteren om likevel å anerkjenne et ekteskap, kan føre til noen flere begjæringer. Dette vil gjelde både i tilknytningstilfellene etter ekteskapsloven § 18 a andre ledd og etter forslagene i dette høringsnotatet. Forslaget gjelder ikke mange saker. Departementet antar derfor at endringen ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Mulighet til å gifte seg etter norsk rett ved manglende anerkjennelse

Departementet legger til grunn at parters mulighet til å gifte seg på nytt med hverandre selv om det ikke-ankjente ekteskapet består etter utenlandsk rett, ikke vil føre til økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Når det gjelder partenes mulighet til å gifte seg med en

annen person selv om et ikke-ankjent ekteskap består i utlandet, vil statsforvalteren få en ny oppgave med å vurdere om særlige grunner taler for at partene likevel skal få mulighet til å gifte seg. *Statsforvalteren i Oslo og Viken* viser til at antallet søknader kan tenkes å bli noe høyere enn departementet ser for seg. *Bufdir* uttrykker at de er usikre på om departementets vurdering av at det trolig vil dreie seg om få saker. Departementet legger til grunn at oppløsning etter utenlandsk rett vil være gjennomførbart i en vesentlig del av sakene. Imidlertid vil det kunne oppstå problemer med å få oppløst tidligere ekteskap i utlandet, noe Statsforvalteren i Oslo og Viken har vist til i sitt høringssvar. Det er vanskelig å tallfeste hvor mange søknader det vil kunne bli snakk om, men departementet legger til grunn at det totalt sett ikke vil være et betydelig antall saker. Statsforvalteren kan i vurderingen dra nytte av sin kompetanse med å vurdere anerkjennelse av utenlandske skilsmisser og anerkjennelse av utenlandske ekteskap. Forslaget vil dermed ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser av særlig stor betydning. Bufdir har vist til at det økte ressursbehovet for Statsforvalteren i Oslo og Viken beregnes til 0,5 millioner kroner. Bufdir legger til grunn at direktoratet vil ha behov for ytterligere opptil 0,5 årsverk til klagebehandling, hvilket vil utgjøre 0,55 millioner kroner.

Søksmålsfristen ved tvangsekteskap utvides til ett år

Utvidelsen av søksmålsfristen for å reise sak om gyldigheten av tvangsekteskap kan føre til at noen flere reiser slik sak. Endringen vil imidlertid gjelde få tilfeller, og departementet antar derfor at endringen ikke vil få administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning. *Bufdir* viser til at endringen trolig vil gjelde få tilfeller.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 4 nytt andre ledd

Ekteskapsloven § 4 første ledd fastsetter at ingen kan inngå ekteskap så lenge et tidligere ekteskap eller registrert partnerskap består (bigamiforbud). Nytt *andre ledd* regulerer dette for parter som er i ekteskap som ikke anerkjennes i Norge. Den gjelder både ekteskapsinngåelse mellom de opprinnelige partene og ekteskap med nye parter.

Det fremgår av den nye bestemmelsen i andre ledd *første punktum* at første ledd gjelder tilsvarende når et ekteskap inngått etter utenlandsk rett ikke er anerkjent etter norsk rett. Bestemmelsen innebærer at et ekteskap som består etter utenlandsk rett, men som ikke er anerkjent etter norsk rett, som hovedregel må oppløses før en av partene kan gifte seg med en annen person etter norsk rett. Regelen tar utgangspunkt i første ledd, der det fremgår at ingen kan inngå ekteskap så lenge et tidligere ekteskap eller registrert partnerskap består. Andre ledd første punktum tydeliggjør at også et ikke-ankjent ekteskap utgjør en ekteskapshindring.

At et ekteskap ikke er anerkjent etter norsk rett, innebærer at norsk myndighet har kommet til at ekteskapet ikke anerkjennes, og vil forutsette at en eventuell mulighet for etterfølgende anerkjennelse er prøvd hos statsforvalteren.

I andre ledd *andre punktum* presiseres det at parter som ikke har fått sitt ekteskap anerkjent her, kan gifte seg med hverandre uten først å måtte oppløse det opprinnelige ekteskapet. Det er fastsatt i bestemmelsen at de øvrige ekteskapsvilkårene må være oppfylt for at parter i et ikke-ankjent ekteskap skal ha mulighet til å gifte seg etter norsk rett. Hvis det for eksempel foreligger en tvangssituasjon, er ikke de materielle ekteskapsvilkårene oppfylt, jf. ekteskapsloven § 1 b, og Folkeregisteret skal ikke utstede vigselfattest, jf. ekteskapsloven § 10.

Andre ledd *tredje punktum* gjør unntak for de tilfellene der «særlige grunner» taler for at partene skal kunne gifte seg med en annen person. I slike tilfeller er det statsforvalteren som kan gi en part som begjærer det, tillatelse til å inngå ekteskap med en annen.

I vurderingen av om det foreligger særlige grunner, bør det legges vekt på om det vil være umulig eller urimelig byrdefullt å kreve at ekteskapet oppløses i vigselflandet, eventuelt i et tredjeland. Dersom parten(e) for eksempel har opphold i Norge som flyktning, vil vedkommende normalt ikke kunne vende tilbake til vigselflandet for å skille seg der. Det samme vil kunne være tilfellet hvis parten(e) for eksempel har helseproblemer som fører til at en reise til vigselflandet ikke er forsvarlig på verken kort eller lang sikt, og det samtidig er et vilkår om fysisk tilstedeværelse. Et annet eksempel kan være at ekteskapet ikke kan oppløses i vigselflandet, fordi det der ikke er adgang for kvinner til å skille seg. Det kan også være tilfeller der det kreves at en part har domisil eller vanlig bosted i landet for at myndighetene skal oppløse ekteskapet, og parten ikke har slik tilknytning. I vurderingen av særlige grunner bør det også tas hensyn til om et krav om oppløsning av grunner som parten oppgir, og som anses som troverdige, vil være urimelig byrdefullt for den ene parten.

Av andre ledd *fjerde* punktum følger at det er departementet som fastsetter hvilke statsforvaltere som skal behandle begjæringer om tillatelse til å inngå ekteskap med en annen, når særlige grunner taler for det.

Det er straffbart å inngå et ekteskap når man «allerede er gift», jf. straffeloven § 262. Strafferammen er bot eller fengsel i inntil 1 år. Når statsforvalteren gir tillatelse til at parter som er i et ekteskap som består etter utenlandsk rett, gifter seg med en annen person etter norsk rett, vil det føre til at enkelte gifter seg selv om de allerede anses som gift i et annet land. Departementet legger til grunn at straffeloven § 262 ikke vil gjelde her.

Til § 7 første ledd bokstav b

Paragrafen oppheves. Ved endring i ekteskapsloven ved lov 15. juni 2018 lov om endringer i ekteskapsloven (absolutt 18-årsgrense for å inngå ekteskap i Norge) ble det innført absolutt 18-årsgrense for å inngå ekteskap i Norge, jf.

Prop. 49 L (2017–2018). Ved en inkurie ble ikke ekteskapsloven § 7 første ledd bokstav b opphevet samtidig.

Til § 16 fjerde ledd

Paragrafen gjelder tidsfristen for å få kjent ekteskapet ugyldig for den som er blitt tvunget til å inngå ekteskap ved rettsstridig atferd. Fristen i *fjerde ledd første punktum* for å reise sak om gyldigheten av ekteskap, utvides fra seks måneder til ett år. Endringen medfører at fristen for å kreve direkte skilsmisse etter § 23 tredje ledd også blir utvidet, idet § 16 fjerde ledd gjelder tilsvarende. Det presiseres at gjeldende rett skal være slik at fristen løper fra det tidspunktet ektefellen er blitt «fri for tvangen». Dette forutsetter en konkret vurdering. Ektefellen kan ha blitt fri for tvangen ved fysisk atskillelse fra den eller de som har utsatt vedkommende for press, men tvangen kan også vedvare selv ved fysisk atskillelse.

En ektefelle som ikke reiser sak innen fristen, kan oppløse ekteskapet på vanlig måte. Se Ot.prp. nr. 100 (2005–2006) Om lov om endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven mv. (tiltak for å forhindre tvangsekteskap mv.).

Til § 18 a

Paragrafen gjelder anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett. Paragrafen er omstrukturert, og fastsetter nå hovedprinsippene for anerkjennelse både for tilfeller der partene har tilknytning til Norge på vigselstidspunktet og der de ikke har slik tilknytning.

Paragrafen er omstrukturert ved at noen bestemmelser er flyttet. Særreglene i tidligere andre ledd om anerkjennelse av stedfortrederektekap, ekteskap med en mindreårig part og bigame ekteskap – som bare gjelder tilknytnings-tilfeller – er tatt ut av bestemmelsen og flyttet til ny § 18 b. Tidligere andre ledd tredje punktum om at departementet fastsetter hvilke statsforvaltere som skal behandle begjæringer, er flyttet til ny § 18 b andre ledd tredje punktum. Vilåret om begjæring fra partene er endret og flyttet til ny § 18 b andre ledd andre punktum.

De bestemmelser som gjenstår i § 18 a er nå oppdelt i to ledd.

Første ledd svarer til tidligere første ledd første til tredje punktum. Formuleringen «i utlandet» blir for øvrig erstattet av «etter utenlandsk rett» og innebærer ingen realitetsendring.

Nytt *andre ledd* svarer til tidligere første ledd fjerde punktum.

Til ny § 18 b

Paragrafen er ny og viderefører bestemmelser fra tidligere § 18 a andre ledd med noen endringer. Den gjelder anerkjennelse av ekteskap for parter med tilknytning til Norge (norsk statsborger eller fast bosted) på vigselstidspunktet.

Bestemmelsens *første ledd første punktum* viderefører tidligere § 18 a andre ledd, men inneholder noen språklige forenklinger. Ordlyden i bokstav a endres fra «ekteskapet er inngått» til «ekteskapet ble inngått».

Andre ledd første punktum viderefører tidligere § 18 a andre ledd tredje punktum. Andre punktum fastsetter som før at statsforvalteren likevel kan anerkjenne ekteskapet dersom sterke grunner taler for det.

Personer med tilknytning til Norge kan også være omfattet av EØS-rettens regler om fri bevegelse. Et moment i vurderingen av om et ekteskap skal anerkjennes, er derfor om anerkjennelse er påkrevd av hensyn til å oppfylle Norges EØS-rettslige forpliktelser. Se nærmere omtale i punkt 5.5.2.

Etter andre ledd *andre punktum* må en av partene begjære ekteskapet anerkjent. Det vil dermed ikke være et krav om at begge parter begjærer ekteskapet anerkjent, eller at begge parter ønsker slik anerkjennelse. Dette er en endring fra tidligere § 18 a andre ledd andre punktum, der det var et vilkår om at begge fremsatte begjæring. De alminnelige reglene i forvaltningsloven gjelder for opplysning av saken og involvering av sakens parter. Det forutsettes at partene selv må bidra med å opplyse saken.

Av andre ledd *tredje punktum* følger at departementet fastsetter hvilke statsforvaltere som skal behandle slike begjæringer.

Det fremgår av andre ledd *fjerde punktum* at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om statsforvalterens oppgaver, saksbehandling, og samhandling med andre organer og taushetsplikt.

Til ny § 18 c

Paragrafen er ny og gjelder ekteskap inngått etter utenlandsk rett av parter uten tilknytning til Norge, der det er en særregel for ekteskap der en eller begge parter var mindreårig ved ekteskapsinngåelsen.

Første ledd innebærer at slike ekteskap som den klare hovedregel ikke skal anerkjennes her. Flere vilkår er sammenfallende med de som gjelder etter §§ 18 a og 18 b og skal forstås på samme

måte. Dette gjelder blant annet at ekteskapet må være «gyldig».

Bestemmelsen gjelder for ekteskap inngått av parter som verken var norske statsborgere eller fast bosatt her på vigselstidspunktet. Den er ment å favne tilfellene som ikke oppfyller tilknytningskravet i § 18 b.

I *andre ledd* er det fastsatt to unntaksregler, som legger til rette for at myndighetene i konkrete saker kan praktisere loven i samsvar med våre menneskerettslige og EØS-rettslige forpliktelser. Se punkt 5.5.1 og 5.5.2.

Kompetansen til å vurdere om en av unntaksreglene skal komme til anvendelse, er lagt til statsforvalteren, tilsvarende som etter § 18 b. Når kompetansen eksklusivt legges til statsforvalteren, vil ikke den enkelte myndighet/rettsanvender kunne gjøre unntak fra 18-årsgrensen i enkelt saker. Vurderingen av om et slikt ekteskap kan anerkjennes, flyttes dermed fra flere ulike myndigheter til én myndighet.

Unntaksregelen i andre ledd *første punktum* gjelder for parter som var over 16 år ved vigselstidspunktet, og som er over 18 år på tidspunktet for anerkjennelsen. 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. Der det har vært tvang enten på vigsel- eller anerkjennelsestidspunktet skal ekteskapet ikke anerkjennes. Dersom et ekteskap inngått med mindreårig anerkjennes på tross av at det har vært tvang, kan det kjennes ugyldig etter ekteskapsloven § 16 dersom det senere kommer frem at det var et tvangsekteskap. Avgjørelsesmyndigheten må på bakgrunn av den informasjonen den har fått, gjøre en helhetlig og konkret vurdering av den enkelte saken, før den treffer avgjørelse om ekteskapet skal anerkjennes.

Unntaksregelen i andre ledd *andre punktum* forutsetter «sterke grunner», se tilsvarende vilkår i § 18 b andre ledd. Dette er et strengt vilkår og unntaket er derfor snevert.

Departementet legger til grunn at dersom en eller begge parter var under 16 år da de giftet seg (vigselstidspunktet) og fortsatt er under 16 år ved

tidspunktet for anerkjennelsen, tilsier hensynet til våre menneskerettslige forpliktelser at ekteskapet ikke anerkjennes. Vurderingen må likevel skje konkret, med utgangspunkt i partenes alder på vigsel- og anerkjennelsestidspunktet. Det har betydning hvor gamle partene er når spørsmålet om anerkjennelse oppstår. Når det gjelder tilfellene der en eller begge parter fremdeles er mellom 16 og 18 år på tidspunktet for anerkjennelsen, vil det kun i helt spesielle tilfeller foreligge sterke grunner. Her må det foretas en avveining mellom hensynet til å beskytte barn mot å regnes som gift i Norge opp mot de negative konsekvensene det vil ha ikke å anerkjenne ekteskapet. Det skal særlig legges vekt på partenes alder på vigselstidspunktet, for eksempel om en av dem var under 16 år da de giftet seg. Jo yngre partene var på vigselstidspunktet, desto mer tungtveiende grunner kreves for at ekteskapet skal anerkjennes. Hensynet til barnets beste, partenes situasjon, samlivets varighet, mulig press og uheldige konsekvenser av ikke å ha muligheten til å få ekteskapet oppløst her, er relevante momenter. Partenes rett til respekt for sitt familieliv må særlig tas i betraktning der partene er voksne på anerkjennelsestidspunktet. Det er også et moment i vurderingen av om ekteskapet skal anerkjennes, om anerkjennelse er påkrevd av hensyn til å oppfylle Norges EØS-rettslige forpliktelser. Se nærmere i punkt 5.5.5 og 5.5.2. Se de alminnelige merknadene i punkt 5.5 for en nærmere omtale av unntaksbestemmelsene.

Av andre ledd *tredje punktum* fremgår det at § 18 b andre ledd andre til fjerde punktum gjelder tilsvarende. Henvisningen til at andre punktum gjelder tilsvarende innebærer at en av partene må begjære ekteskapet anerkjent. De alminnelige reglene i forvaltningsloven gjelder for opplysning av saken og involvering av sakens parter. Det forutsettes at partene selv må bidra med å opplyse saken. Det er likevel et materielt vilkår etter § 18 c andre ledd andre punktum som innebærer at begge parter må samtykke, etter det aktuelle unntaket, dersom begge var mindreårig på vigselstidspunktet. Henvisningen til tredje punktum gjelder bestemmelsen om at departementet fastsetter hvilke statsforvaltere som kan behandle begjæring om anerkjennelse. Henvisningen til fjerde punktum innebærer at det kan gis forskrift.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.)

I

I lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap gjøres følgende endringer:

§ 4 nytt andre ledd skal lyde:

Når et ekteskap inngått etter utenlandsk rett ikke anerkjennes her i riket, gjelder første ledd tilsvarende. Partene i et slikt ekteskap kan likevel gifte seg med hverandre dersom lovens øvrige vilkår for inngåelse av ekteskap er oppfylt. Statsforvalteren kan etter begjæring gi tillatelse til at en part i et ekteskap som nevnt i første punktum kan gifte seg med en annen når særlige grunner taler for det. Departementet fastsetter hvilke statsforvaltere som skal behandle slike begjæringer.

§ 7 første ledd bokstav b oppheves.

§ 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.

§ 18 a skal lyde:

§ 18 a *Anerkjennelse av ekteskap inngått etter utenlandsk rett*

Et ekteskap som er inngått etter utenlandsk rett, anerkjennes her i riket dersom ekteskapet er gyldig inngått i vigselslandet. En regulert samlivsform etter utenlandsk rett 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 etter utenlandsk rett 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).

I kapittel 3 skal ny § 18 b og ny § 18 c lyde:

§ 18 b *Anerkjennelse av visse ekteskap for parter med tilknytning til Norge på vigselstidspunktet*

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

- a) *ekteskapet ble 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.*

Statsforvalteren kan likevel anerkjenne ekteskapet dersom sterke grunner taler for det. En part som ønsker ekteskapet anerkjent, må fremsette en begjæring til statsforvalteren om dette. Departementet fastsetter hvilke statsforvaltere som skal behandle slike begjæringer. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om statsforvalterens oppgaver, saksbehandling, samhandling med andre organer og taushetsplikt.

§ 18 c *Anerkjennelse av visse ekteskap for parter uten tilknytning til Norge på vigselstidspunktet*

Et ekteskap som er gyldig inngått etter utenlandsk rett mellom parter som verken var norske statsborgere eller fast bosatt her i riket på vigselstidspunktet, anerkjennes ikke her i riket dersom den ene eller begge av partene på dette tidspunktet var under 18 år.

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. Statsforvalteren kan også anerkjenne ekteskapet dersom sterke grunner taler for det. § 18 b andre ledd andre til fjerde punktum gjelder tilsvarende.

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Ny § 18 c i ekteskapsloven gjelder for ekteskap som inngås etter at bestemmelsen trer i kraft.
3. Departement kan gi nærmere overgangsregler.



