



DET KONGELEGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref
03/3321-8

Vår ref
200304511-/LIBPAS

Dato
18.12.03

Høring om vilkår for familiegjenforening - forslag til endringer i utlendingsforskriften

Vi viser til brev datert 04.11.03, vedlagt ovennevnte sak. Barne- og familiedepartementet har følgende kommentar:

1. Dokumentert lik rett til skilsmisse som vilkår for familiegjenforening

KRD foreslår i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak nr. 612, at utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav a endres slik at det stilles som vilkår for familiegjenforening at ekteskapskontrakten gir ektefellene like, religiøse som lovmessige, retter til skilsmisse.

Innledningsvis vil vi bemerke at vilkåret om *ekteskapskontrakt* er uklart og problematisk. Parter som inngår ekteskap i Norge får eller inngår ingen skriftlig ekteskapskontrakt, men vil etter vigselen motta en vigselsattest som bevis for at de er gift. For ektepar kommer automatisk et omfattende regelverk bl.a. ekteskapsloven til anvendelse. Lovgivningen regulerer bl.a. retten til separasjon og skilsmisse. Lik rett til skilsmisse for kvinner og menn følger av ekteskapsloven. Gjennom en lovendring 19. juni 2003, ble det i ekteskapsloven § 7, bokstav l, vedtatt at partene ved ekteskapsinngåelse skal anerkjenne hverandres like rett til skilsmisse. Det er ingen adgang til å supplere eller endre de lovfestede vilkårene for skilsmisse gjennom avtale. Etter norsk internasjonal privatrett anvendes norske regler i alle separasjons- og skilsmissesaker som avgjøres i Norge. Dersom en skilsmissesak kommer opp i Norge, vil dermed reglene i den norske ekteskapsloven, og bare disse, regulere vilkårene for skilsmisse. Det er følgelig ikke en ekteskapskontrakt som gir kvinner og menn i Norge lik rett til skilsmisse.

Det fremgår av høringsbrevet at forslaget er ment å sikre at utlendinger i Norge også

sikres lik rett til skilsmisse i henhold til hjemlandets lovgivning. Dette forutsetter at myndighetene i de land hvor kvinner og menn ikke er gitt like rettigheter til skilsmisse i lovgivning, endrer lovgivningen, eller gir partene mulighet til å avtale lik rett til skilsmisse. Etter norsk rett eksisterer det som nevnt ikke en mulighet til å supplere eller endre de lovfestede vilkårene for skilsmisse gjennom avtale. Vi antar at dette også gjelder i mange andre land. I forhold til land hvor det ikke er adgang til å supplere de lovfestede vilkårene for skilsmisse med avtale, måtte det eventuelt i stedet for krav til innhold i en ekteskapskontrakt stilles vilkår om at loven i det aktuelle landet ga partene lik rett til skilsmisse.

Det bør være et vilkår at de som omfattes av den foreslåtte regelen, skal kunne ha mulighet til foreta seg noe for å gjennomføre likebehandling. En endring i forskrifter til utlendingsloven vil neppe medføre at andre land endrer sin skilsmisselovgivning i kvinners favør.

Det er ikke alle land som gir kvinner og menn lik rett til skilsmisse, verken lovmessig eller religiøst sett. Det er heller ikke alle land som har et slikt regelsett der vilkårene for skilsmisse lar seg dokumentere på en praktisk og etterprøvable måte. Faren for dokumentfalsk og omgåelse er også betydelig.

Som Justisdepartementets lovavdeling påpeker, kan den ytterste konsekvens av dette forslaget bli at det ikke vil bli adgang til familiegjening for personer fra et land som har en lovgivning eller religion(er) som ikke gir begge kjønn like vilkår for skilsmisse og heller ikke tillater avtaler om like vilkår for skilsmisse.

Stortingets forslag synes å være utarbeidet særlig med sikte på muslimske kvinners situasjon og problemet med bl.a. såkalte "haltende ekteskap". Etter hva vi kjenner til har muslimer mulighet til å få "lik rett til skilsmisse" inn i en ekteskapskontrakt som inngås i forbindelse med ekteskapet. Dette gjøres ved at mannen gir kvinnen en slik rett. Andre religioner godkjenner skilsmisse på spesielle vilkår, jfr. hinduismen, mens andre må få godkjenning av en religiøs domstol, eller av Vatikanet slik det er innen katolisismen. Enkelte land som Chile og Filippinene tillater ikke skilsmisse. Der må ekteskapene annulleres. Som KRD påpeker i høringsbrevet, er det viktig å være oppmerksom på at slik forskriftsbestemmelsen er formulert, vil den få betydning for personer fra alle land, ikke bare muslimske land.

Noen menneskerettighetsspørsmål

Norsk senter for menneskerettigheter uttaler at forslaget i realiteten vil begrense muslimske kvinners adgang til familiegjening. BFD er noe usikker på kjønnsfordelingen i den gruppen som får oppholdstillatelse på bakgrunn av familiegjeningensreglene, og som derfor i størst grad vil bli rammet av forslaget. Dersom det først og fremst er kvinner som rammes, vil en redusert adgang til å oppnå familiegjening være betenkelig også ut fra et kvinneperspektiv. I og for seg kjønnsnøytrale regler som faktisk virker slik at det ene kjønn stilles dårligere enn det

annet, kan være i strid med likestillingsloven § 3 første og tredje ledd, om indirekte diskriminering (og dermed også påkrevde lovendring og ikke bare forskriftsendring) og *FNs kvinnekonvensjon*. Vi viser for øvrig til at Norsk senter for menneskerettigheter mener det vil være grunn til å tro at en lettere vil kunne komme i konflikt med menneskerettighetsnormer på dette punktet, enn om man lar være å vedta en lov med et slikt innhold.

Med forslaget ønsker man å oppnå økt likestilling mellom ektefellene. Samtidig vil dette sannsynligvis medføre en reduksjon av antall familiegjenforeninger. Man bruker altså familiegjenforeningsinstituttet til å oppnå andre formål, som i og for seg er prisverdige, men som samtidig kan sies å innebære urimelig stort inngrep i de rettigheter familiegjenforeningsreglene er ment å ivareta. En kan stille spørsmål til om forslaget er i tråd med *EMK* artikkel 8, om retten til familieliv.

Dersom herboende av ulike grunner ikke kan stille med en ekteskapskontrakt som gir ektefellene like religiøse som lovmessige retter til skilsmisse, og derfor ikke innvilges familiegjenforening, vil dette endringsforslaget også kunne stride mot viktige prinsipper i *Barnekonvensjonen*. Denne vektlegger barns rett til kontakt med begge foreldre, samt begge foreldres felles ansvar for barnets oppdragelse og utvikling, dersom det er barn med i bildet. Vi viser spesielt til barnekonvensjonens artikkel 9, pkt. 1, der det heter: "Partene skal garantere at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når kompetent myndighet ... beslutter at slik atskillelse er nødvendig av hensyn til barnets beste." Det heter videre i artikkel 10: "I samsvar med partens forpliktelse ifølge artikkel 9, pkt. 1, skal søknader fra et barn eller dets foreldre om å reise inn i eller ut av en parts land når formålet er familiegjenforening, behandles av partene på en positiv, human og rask måte.". Dersom herboende ikke innfrir kravet til ekteskapskontrakt, slik den nå foreslås endret, vil det kunne bety atskillelse fra barn for alltid. Vi forutsetter derfor at hensynet til eventuelle barn særlig vurderes som grunnlag for å kunne gi dispensasjon fra endringsforslaget.

Unntak fra reglene

Det er ikke foreslått noen unntaksbestemmelse fra bestemmelsen. Etter BFDs syn bør det være adgang til å gjøre unntak fra reglene, for eksempel for personer med flyktningsstatus. Tilsvarende bør det være unntak for grupper der det ikke er mulig å avtale lik rett til skilsmisse og separasjon gjennom ekteskapskontrakt (man kan ikke forlange at det skal skje en endring av hjemlandets rett, eller en endring i religionen). Også hensynet til eventuelle barn bør særlig vurderes som unntaksgrunnlag, jf. avsnittet over.

2. Dokumentert skilsmisse fra utenlandsk inngått ekteskap, før det innvilges familiegjenforening på bakgrunn av ekteskapsinngåelse.

I samsvar med Stortingets anmodningsvedtak nr. 611, forslår Kommunal- og regionaldepartementet at utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav a endres slik at det stilles vilkår om dokumentert skilsmisse fra det landet ekteskapet ble inngått før det innvilges familiegjennforening på bakgrunn av ny ekteskapsinngåelse.

Formålet med forslaget er å forhindre at enkelte skiller seg i henhold til norsk lovgivning, for deretter å inngå nytt ekteskap, hvorpå den nye ektefellen får familiegjennforening med herboende, til tross for at sistnevnte oppfatter seg som fortsatt gift med sin første ektefelle. Forslaget er ment å forhindre tvangsekteskap, bigami og misbruk av blant annet trygdeytelser.

Hvorvidt en norsk skilsmisse vil bli anerkjent i utlandet følger, som det også fremgår av høringsbrevet, av vedkommendes lands internasjonale privatrett. Det er ikke mulig ved norsk lov- eller forskriftsendring å gjøre endringer i et annet lands internasjonale privatrett, fordi denne er en del av hvert lands nasjonale privatrett.

BFD er derfor enig med JD i at den ytterste konsekvensen av et slikt forslag vil bli at det ikke vil bli adgang til familiegjennforening for personer fra et land som har en lovgivning som ikke anerkjenner en norsk skilsmisse.

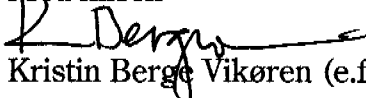
Også her vil være behov for unntak, for eksempel i de tilfeller der det ikke er mulig å få en godkjenning i hjemlandet, eksempelvis i katolske land.

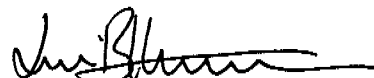
3. Endring av ekteskapsloven § 7 som følge av dok. 8:122 jf. Innst. O. nr. 132 (2002-2003)

Vi vil for øvrig gjøre oppmerksom på at Stortinget har bedt departementet se nærmere på andre formuleringer for å følge opp intensjonene som lå til grunn for endringen i ekteskapsloven § 7 som ble vedtatt i juni 2003. I Innst. O. nr. 17 (2003-2004) angående behandling av Ot.prp. nr. 103 (2002-2003) om endringer i ekteskapsloven, uttaler Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen følgende: *"Komiteen har merket seg at det fra mange hold, blant annet ulike kirkesamfunn, har kommet reaksjoner på denne lovendringen, på bakgrunn av at en slik erklæring oppleves som et brudd på selve intensjonen med ekteskapet. Komiteen er av den oppfatning at både hensynet til muslimske kvinners rett til skilsmisse og hensynet til at ekteskapet som en forpliktelse mellom to parter kan ivaretas samtidig. Komiteen ber derfor departementet se på andre formuleringer av intensjonene i Innst. O. nr. 132 (2002-2003): "Erklæringen fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene"."*

BFD vil vurdere nærmere hvordan denne anmodningen best kan følges opp.

Med hilsen


Kristin Berge Vikøren (e.f.)


Line Berger Husem