

Høringsuttalelse fra Norges Røde Kors om endringer i utlendingsforskriften

1) Bakgrunnen for forslaget

Endringsforslagene gjelder vilkårene for oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening. Forslagene innebærer blant annet at ektefeller ved familiegjenforening må dokumentere at ekteskapskontrakten gir ektefellene like, religiøse som lovmessige, retter til skilsmisse i det landet hvor ekteskapet ble inngått. Ektefeller som tidligere har vært gift i utlandet må også dokumentere at ekteskapskontrakten er oppløst i henhold til hjemlandets lovgivning, for å kunne få familiegjenforening med ny ektefelle. Forslagene begrunnes blant annet med et ønske om å styrke aktuelle kvinners rettigheter til å oppløse ekteskap uten mannens samtykke. Endringene er også ment å hindre blant annet tvangsekteskap og bigami.

Norges Røde Kors mener at Norge ikke kan godta at kvinner diskrimineres vedrørende muligheten til å tre ut av ekteskap som ikke lenger fungerer. Det hilses derfor velkomment at Stortinget begynner å ta dette problemet på alvor. Det understrekes at KRD, Lovavdelingen i JD og Senteret for menneskerettigheter bør bidra til å sikre en lik rett for kvinner og menn til å tre ut av ekteskap istedenfor å kritisere den uheldige menneskerettighetsretorikken som ligger til grunn for deler av forslaget fra Stortinget. Norges Røde Kors er enig med Marius Emberland i at Norge ikke er forpliktet til å vedta en lovendring som sikrer reel likestilling mellom kjønnene. Det sentrale spørsmålet bør imidlertid være hvordan man kan sikre at kvinner og menn kan gis lik rett til skilsmisse i Norge uten at dette kommer i strid med verken Norges internasjonale forpliktelser, et annet lands internasjonale privatrett eller uten at det får utilsiktede virkninger for ektefellene.

På grunn av misforståelser omkring siktemålet med forslaget er det grunn til først å presisere hva som er formålet og hensikten med forslaget. En slik avklaring vil bli gitt i punkt 2 nedenfor. Selv om Norges Røde Kors støtter forslaget til lovendringer fra departementet er det likevel nødvendig med enkelte forandringer og unntak i dette forslaget. Disse endringene vil det bli redegjort for i punkt 3. Til slutt vil det bli gitt enkelte kommentarer til kravet om dokumentert skilsmisse før det innvilges familiegjenforening i Norge.

2. Avklaring av lovforslagets innhold og formål

Norges Røde Kors mener at formålet med lovendringene er å hindre familiegjenforening hvor ektefellene, enten en eller begge, frivillig har gitt mannen og kvinnen ulik rett til skilsmisse i ekteskapskontrakten. Hvis ekteskapskontrakten for eksempel begrenser, eller helt utelukker, kvinnens rett til skilsmisse, og dette er gjort av en av partene bør det ikke gis familiegjenforening i Norge. Selv om det ikke er nevnt i høringsnotatet forutsetter Norges Røde Kors at hvis lovgivningen ikke tillater inngåelse av ekteskapskontrakt vil dette vilkåret ikke få betydning.

Forslaget begrunnes med at muslimske kvinner i Norge opplever at selv om de får skilsmisse etter norsk lov, blir den ikke anerkjent i opprinnelseslandet. Norges Røde Kors understreker at forslaget ikke nødvendigvis vil endre dette. I mange tilfeller vil ekteskapskontrakten stille så strenge krav til skilsmisse at det i prinsippet ikke lar seg gjøre. I disse sakene vil det kunne bli gitt familiegjenforening under forutsetning av at kravene er de samme for de to ektefellene.

Videre rammer ikke forslaget familiegjenforeningen mellom ektefeller hvor enten hjemlandets lovgivning ikke gir begge kjønnene lik rett til skilsmisse, eller hvor ektefellene er tvunget til å gi partene ulike rettigheter til skilsmisse i ekteskapskontrakten. Selv om Norge også bør ta avstand fra denne formen for diskriminering kan det få uheldige konsekvenser om man ikke gir familiegjenforening i disse sakene. Å nekte dette kan bety at familiegjenforeningen mellom ektefeller fra en rekke land ikke vil være mulig i Norge. Norges Røde Kors understreker at den foreslåtte forskriftsendringen ivaretar dette hensynet siden kravet bare gjelder selve ekteskapskontrakten. Norges Røde Kors forutsetter at det er bare hvor ekteskapskontraktene har vært inngått frivillig at søknaden om familiegjenforening vil bli avslått. Det må anses som en inkurie når departementet skriver på side 4 i høringsbrevet at:

"Forslaget vil innebære at utlendinger som ikke tilkjennes lik rett til skilsmisse i henhold til hjemlandets lovgivning, eller som i henhold til hjemlandets lovgivning ikke kan gis

lik rett til skilsmisse, faktisk ikke kan få oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening med ektefelle i Norge.”

Norges Røde Kors har merket seg at forslagstillerne mener at familiegjenforning kun kan skje hvor ekteskapskontrakten gir en formell nedtegnet rettighet til skilsmisse. Et slikt forslag vil innebære familiegjenforninger ikke kan innvilges hvor ekteskapskontrakten ikke regulerer spørsmålet om skilsmisse. Dette gjelder også hvor lovgivningen ikke aksepterer slike tilføyelser i ekteskapskontrakten. Dette til tross for at lovgivningen kan gi de samme rettighetene til skilsmisse for begge kjønnene. Et slikt forslag vil for eksempel innebære at ektefeller som har inngått ekteskap i Norge ikke vil kunne søke om familiegjenforning fordi ikke ekteskapskontrakten gir ektefellene lik rett til skilsmisse. Norges Røde Kors tror ikke at forslagstillerne har ment å ramme disse tilfellene. Forslaget bør derfor begrenses til å ramme ekteskapskontrakter som uttrykkelig gir ulike rettigheter til skilsmisse for kvinner og menn. Norges Røde Kors mener at dette er ivaretatt i forslaget til endringer av forskriften når det kun er krav om at ekteskapskontrakten gir like rettigheter. Dette er ikke noe vilkår om at dette skal være formelt nedtegnet.

Norges Røde Kors støtter med enkelte unntak forslaget til ny ordlyd i utledningsforskriften § 23. Selv om forslaget vil ha en begrenset virkning i kampen mot diskriminering av kvinnes rett til skilsmisse er dette nødvendig av hensyn til menneskerettighetene. Norges Røde Kors har spesielt merket seg at Marius Emberland skriver i Aftenposten 27.11.2003 at forslaget kan være problematisk i forhold til det menneskerettslige diskrimineringsforbudet, fordi det kan være kvinner med en bestemt religiøs og geografisk tilhørighet som rammes. Videre sier han at det også kan være problematisk i forhold til begge ektefellers krav på respekt for privat- og familieliv uten nødvendig offentlig innblanding. Så lenge endringene i forskriften begrenses til å gjelde frivillige inngåtte ekteskapskontrakter kan Norges Røde Kors ikke se at forslaget støtter mot verken EMK artikkel 8 som regulerer retten til familieliv eller retten til religionsfrihet i EMK artikkel 9.

3. Forslag til endringer i forskriften

På grunn av at forslaget kan få utilsiktede virkninger ber KRD om at man vurderer om det bør innføres unntaksbestemmelser. Norges Røde Kors kan ikke se at dette i

utgangspunktet er nødvendig så lenge forslaget bare rammer tilfeller hvor ektefelle selv har valgt å begrense en av partenes mulighet til skilsmisse i ekteskapskontrakten. Departementet nevner at det muligens må gis unntak for familiegjenforening med personer som har krav på flyktningstatus i Norge. Norges mener i understreker at det ikke akseptere diskriminering på grunnlag av kjønn i ekteskapskontrakten. Norges Røde Kors har likevel kommer til at man må kunne gi personer med flyktningstatus familiegjenforening. I vurderingen er det særlig lagt vekt på at ekteparet ikke kan velge at samlivet i stedet skal utøves i hjemlandet. Norge er også, i henhold til flyktningkonvensjonen, forpliktet til å gi disse menneskene beskyttelse. Det bør derfor gjelde et absolutt unntak for personer som har krav på flyktningstatus i Norge etter flyktningkonvensjonen. Norges Røde Kors kan ikke se at det er behov for et tilsvarende unntak for personer som gis opphold på f.eks humanitærrettslig grunnlag. Det bør likevel åpnes for at man etter et konkret skjønn også kan gjøre unntak i disse tilfellene.

Norges Røde Kors har merket seg at det ikke er tilstrekkelig at ekteskapskontrakten gir ektefellene like lovmessige retter til skilsmisse. I tillegg må ektefellene ha like religiøse retter til skilsmisse. For Norges Røde Kors er det uklart hva som menes med at det skal være like "religiøse" retter til skilsmisse. Er det f.eks tilstrekkelig at det religiøse trossamfunnet gir like rettigheter, eller må også ektefellenes religiøses overbevisning gi en slik rett. Norges Røde Kors mener at forslaget vil stride mot retten til religionsfrihet i EMK art 9 og forslår derfor at man stryker ordene "religiøse og lovmessige" i forslaget til ny lovtekst.

4. Kommentarer til kravet om dokumentert skilsmisse før det innvilges familiegjenforening

Stortingets anmodningsvedtak nr 611, og det private lovforslagets punkt C, lyder:

"Stortinget ber Regjeringen om å vurdere muligheten for et nytt tillegg i utlendingsforskriften der det kreves dokumentert skilsmisse fra utenlandske inngått ekteskap, før det innvilges familiegjenforening på bakgrunn av ny ekteskapsinngåelse."

Norges Røde Kors forestår forslagsstillerne slik at man ønsker å hindre trygdemisbruk og bigami.

I motsetning til forslagstillerne foreslår departementet at dokumentasjonen på skilsmisse skal innhentes fra det landet ekteskapet ble inngått før det eventuelt gis familiegjenforening. Departementet begrunner ikke den forskjellen på annen måte enn at man anser det som mest hensiktsmessig.

Norges Røde Kors er enig med departementet i at forslaget kan få utilsiktede virkninger, og vil derfor ikke anbefale noen endring av forskriften på dette punktet. Om forslagsstillerne ønsker å hindre trygdemisbruk og bigami i Norge bør det i så fall gjøres i gjennom strengere krav til trygdeutbetaling og egne straffebestemmelser mot slike handlinger i Norge. Slik forslaget lyder skal det kreves dokumentasjon om skilsmisse uavhengig av om dette faktisk tillates etter opprinnelseslandet og uavhengig av man ønsker skilsmisse med ektefelle nummer 1. Hvorvidt bigami skal aksepteres bør være opptil det enkelte lands interne lovgivning og dette bør derfor ikke kunne reguleres av norsk lovgivning.

Om man likevel innfører et slikt krav om dokumentasjon bør Norges Røde Kors det iallfall bør kreves dokumentert skilsmisse både fra inngåelseslandet og hjemlandets myndigheter.