



Innst. O. nr. 132

(2002-2003)

Innstilling til Odelstinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen

Dokument nr. 8:122 (2002-2003)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Signe Øye, Karin Andersen, Magnhild Meltveit Kleppa, Anita Apelthun Sæle, Kari Lise Holmberg og Per Sandberg om lov om endring i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap. (Tiltak for å sikre kjønnes like formelle rett til skilsmisse)

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Muslimske kvinner som har inngått ekteskap i opprinnelseslandet, eller i muslimsk menighet i Norge, kan oppleve at selv om de får skilsmisse etter norsk lov, blir den ikke anerkjent og ansett som gyldig i opprinnelseslandet eller av familien og menigheten. Dette betyr at retten til skilsmisse i praksis ikke er lik for alle kvinner i Norge, fordi de i noen tilfeller ikke har samme rettigheter som menn til å bryte en ekteskapskontrakt.

Den norske staten har ratifisert en rekke menneskerettighetskonvensjoner for blant annet å beskytte kvinner mot diskriminering, bl.a. i artikkel 16 i FNs menneskerettighetskonvensjon.

Statistikk viser at majoriteten av ikke-vestlige innvandrere med opprinnelse i muslimske land, inngår ekteskap med person bosatt i opprinnelseslandet. Dette gjelder for både kvinner og menn. Mange av ekteskapene blir også inngått i opprinnelseslandet. Ekteskapskontrakten fremlegges så for norsk utlendingsmyndighet og gir grunnlag for familieegjenforening gjennom ekteskap.

Familielovverket i mange muslimske land er basert på klassisk islamsk rettstradisjon. Dette innebærer at mannen har en enkel tilgang til skilsmisse. Kvinnen har derimot en rekke begrensninger hva

gjelder rettigheter til å skille seg. Hun må innfri flere ulike krav for å kunne oppnå skilsmisse mot ekte-mannens vilje. Erfaring fra de aktuelle landene, er at kvinner i liten grad søker skilsmisse ettersom både lovverket og rettsprosessen oftest går i kvinnens dis-favør, og at skilsmisse på kvinnens initiativ er lite ak-septert sosialt og religiøst.

For å styrke aktuelle kvinners rettigheter til å oppløse ekteskap uten mannens samtykke, mener forslagsstillerne at det må føres inn et tillegg i utlen-dingsforskriften. Et slikt tilleggskrav skal inneholde en bestemmelse om at familieegjenforening kun skal skje i de tilfeller der ekteskapskontrakten, lovmessig som religiøs, danner grunnlag for familieegjenfore-ning, gir begge ektefeller en formell nedtegnet rettig-het til skilsmisse.

Hensikten med et slikt tilleggskrav er å sikre kvinner bosatt i Norge som er potensielle ofre for tvangsgiftemål, og kvinner som kommer til Norge som følge av familieegjenforening, liknende tilgang til skilsmisse som den øvrige befolkningen i landet.

Det er viktig å innføre tidsriktige regler for hvor-dan ekteskapsvilkårene skal prøves. Begge kjønns re-ligiøse formelle tilgang (like rett) til skilsmisse er for forslagsstillerne i denne sammenheng åpenbar. Det kan ikke tillates at det inngås ekteskap i Norge som gir en ulik rett til skilsmisse mellom kjønnene. Derfor bør det nedformes et konkret krav i ekteskapsvilkåre-ne i lov om ekteskap, at begge ektefeller gis formelle religiøse rettigheter (det skal gis like retter) til å opp-løse ekteskapet for begge kjønn.

Ved en religiøs seremoni i menigheter, benyttes den offisielle "erklæring fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene". Forslagsstillerne presiserer at denne erklæringen må tilpasses de endringer som gjøres i loven, slik at bestemmelsen ikke blir en so-vende lov. Forslagsstillerne vil presisere at formelle religiøse rettigheter (lik rett) til skilsmisse skal være

et viktig og avgjørende vilkår for ekteskap, og mener derfor at det må formuleres et punkt i erklæringen fra brudefolkene som tydeliggjør hvorvidt det i velsigelsen av ekteskapet i en menighet, er gitt begge ektefeller formelle religiøse rettigheter (lik rett) til skilsmisse. Forslagsstillerne overlater til departementet å utforme slik tekst.

Forslagsstillerne tar også opp problemstillingen omkring trygdemisbruk og bigami.

Forslagsstillerne kan ikke se at en forskrift som likestiller menn og kvinners rett til skilsmisse skulle bryte noen internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet av, men anmoder Stortinget om å be Regjeringen sikre at konkret ordlyd ivaretar disse forpliktelsene. Forskriften må endres så raskt som overhodet mulig, og Stortinget anmodes om å be Regjeringen iverksette en hurtig prosedyre for å iverksette dette, og forutsetter at Regjeringen prioriterer dette.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

"A.

Vedtak til lov

om endring i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap

I

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

§ 7 ny bokstav l skal lyde:

- l) Hver av brudefolkene skal hver for seg erklære på ære og samvittighet at ekteskapet er inngått av egen fri vilje, og at de anerkjenner hverandres like formelle rett til skilsmisse.

II

Denne lov trer i kraft straks.

B.

Stortinget ber Regjeringen om å sørge for endringer i "Erklæringen fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene" i tråd med lov om ekteskap.

C.

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

D.

Stortinget ber Regjeringen, så raskt som mulig endre utlendingsforskriften § 23, slik at den setter som vilkår at ekteskapskontrakter skal gi begge

kjønn like, religiøse som lovmessige, retter til skilsmisse."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Trond Giske og Torny Pedersen, fra Høyre, Afshan Rafiq, lederen Sonja Irene Sjøli og Olemic Thommessen, fra Fremskrittspartiet, Jan L. Stub og Karin S. Woldseth, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Bergo og May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Erikssen og Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Eli Sollied Øveraas, har merket seg at forslaget er fremmet av representanter fra alle partier som er representert i Stortingets kommunalkomite.

Norge har blitt et flerkulturelt land, men komiteen vil understreke at i Norge skal norsk lovgivning gjelde.

Komiteen ser med bekymring på at muslimske kvinner ikke har de samme rettigheter som menn til å tre ut av en ekteskapskontrakt. Det betyr at retten til skilsmisse ikke er lik for alle kvinner i Norge.

Komiteen registrerer at flere menigheter er gitt vigselfrett. Dette medfører at et økende antall personer inngår ekteskap ved seremoni i en menighet. For troende muslimer innebærer dette at vielsen ansees som islamsk og dermed vil en norsk skilsmisse ikke bli akseptert.

Komiteen finner det nødvendig å presisere at dersom ekteskapskontrakten mellom muslimsk mann og kvinne opphører, så skal de formelt få skilsmisse etter norsk lov og da skal den muslimske ekteskapskontrakt også opphøre. Dette skal skje ved at fylkesmannen gir skriftlig melding om skilsmissen til den enkelte menigheten der ekteskapet er inngått, så sant menigheten er registrert i Norge.

Komiteen vil understreke at den norske stat har ratifisert FNs menneskerettskonvensjon som blant annet skal beskytte kvinner mot diskriminering. Dette gjelder bl.a. artikkel 16 hvor det bl.a. heter:

"Voksne menn og kvinner (...) uten noen begrensning som skyldes rase, nasjonalitet eller religion (...) krav på like rettigheter ved inngåelse av ekteskapet (...) og ved dets oppløsning."

Komiteen vil be Regjeringen utrede saken med sikte på å foreta eventuelle ytterligere endringer i den gjeldende ekteskapsloven.

Komiteen vil på bakgrunn av ovennevnte støtte forslagene, herunder forslaget om å endre lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap for å sikre at ekteskap som inngås skjer frivillig og at begge kjønn gis formell rett til skilsmisse. Under henvisning til brev av

12. juni 2003 fra Barne- og familiedepartementet (vedlegg), fremmer komiteen følgende forslag til ny bestemmelse i ekteskapsloven:

"Vedtak til lov

om endring i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap

I

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

§ 7 ny bokstav l skal lyde:

- l) *Hver av brudefolkene skal hver for seg erklære på ære og samvittighet at ekteskapet blir inngått av egen fri vilje, og at de anerkjenner hverandres like rett til skilsmisse.*

II

Denne lov trer i kraft straks."

MERKNADER FRA KOMMUNALKOMITEEN

Utkast til innstilling er forelagt kommunalkomiteen, som i brev av 13. juni 2003 uttaler:

"Komiteen viser til brevet fra barne- og familie-ministeren, datert 12. juni 2003, der kommunal- og regionalministeren sier seg enig i intensjonen bak forslaget.

Komiteen er innforstått med at de foreslåtte endringene kan innebære begrensninger av retten til familie-gjenforening etter gjeldende rett og at det knytter seg flere prinsipielle og juridiske problemstillinger til forslag C og D.

Komiteen ber om at forslagene avklares i forhold til Flyktningkonvensjonen og FNs erklæring om menneskerettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Komiteen ber om at departementet prioriterer dette arbeidet og håndterer saken raskest mulig."

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Odelstinget til å gjøre slike

vedtak:

A.

Vedtak til lov

om endring i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap

I

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

§ 7 ny bokstav l skal lyde:

- l) *Hver av brudefolkene skal hver for seg erklære på ære og samvittighet at ekteskapet blir inngått av egen fri vilje, og at de anerkjenner hverandres like rett til skilsmisse.*

II

Denne lov trer i kraft straks.

B.

Stortinget ber Regjeringen om å sørge for endringer i "Erklæringen fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene" i tråd med lov om ekteskap.

C.

Stortinget ber Regjeringen om å vurdere muligheten for nytt tillegg i utlendingsforskriften der det kreves dokumentert skilsmisse fra utenlandsk inngått ekteskap, før det innvilges familie-gjenforening på bakgrunn av ny ekteskapsinngåelse.

D.

Stortinget ber Regjeringen, så raskt som mulig endre utlendingsforskriften § 23, slik at den setter som vilkår at ekteskapskontrakter skal gi begge kjønn like, religiøse som lovmessige, retter til skilsmisse.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 13. juni 2003

Sonja Irene Sjøli
leder

Eirin Faldet
ordfører

Vedlegg

Brev fra Barne- og familiedepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 12. juni 2003

Dokument nr. 8:122 (2002- 2003) om ekteskap (tilstak for å sikre kjønnes like formelle rett til skilsmisse)

Jeg viser til brev av 11. juni 2003 fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen vedrørende forslag til endringer i blant annet endringer i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap. Det er også foreslått endringer i utlendingsforskriften. Merknadene til disse er innhentet fra kommunal- og regionalminister Erna Solberg.

Barne- og familiedepartementet har følgende merknad til forslag A og B:

Forslaget innebærer at det innføres en ny bokstav l i § 7 i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap der det blir tydeliggjort at ekteskapet skal inngås frivillig og at partene anerkjenner hverandres like formelle rett til skilsmisse:

Dette følger allerede av ekteskapsloven i dag. I følge ekteskapsloven § 11 første ledd fremgår det at ekteskapet skal inngås frivillig jf. ordlyden "Mens begge er til stede, skal de erklære at de ønsker å inngå ekteskap med hverandre." Når det gjelder rett til skilsmisse følger det av ekteskapsloven § 21 at hver av ektefellene kan kreve skilsmisse når de har vært separert i minst ett år. Det er ikke noe krav om enighet om skilsmisse etter ett års separasjon. En ektefelle som ikke finner å kunne fortsette samlivet kan kreve separasjon jf. ekteskapsloven § 20. Bestemmelsen gir hver av ektefellene et ubetinget krav på separasjon uten hensyn til den andres ønske. Det er ikke noe krav til begrunnelse for separasjonssøknaden. I henhold til ekteskapsloven § 22 har også hver av partene et ubetinget krav på skilsmisse når samlivet har vært brutt i to år.

For at to personer skal kunne gifte seg må visse vilkår være oppfylt - de såkalte materielle ekteskapsvilkårene, jf. ekteskapsloven § 6. Ekteskapsloven § 7 regulerer de bevis brudefolkene må fremlegge i forbindelse med prøving av ekteskapsvilkårene. Forut for prøvingen forutsettes det at brudefolkene hver for seg fyller ut en særskilt blankett "Erklæring fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene m.m." hvor partene på ære og samvittighet skal erklære at de ikke er for nært beslektet, hvorvidt de har inngått ekteskap tidligere, hvorvidt de lider av smittefarlig sykdom og hvorvidt de har eller venter barn med noen annen.

Slik departementet forstår dok. 8-forslaget foreslås det at partene forut for ekteskapsinngåelsen, på

samme skjema, også skal erklære på ære og samvittighet at ekteskapet blir inngått av egen fri vilje og at de anerkjenner hverandres like formelle rett til skilsmisse. En erklæring om å anerkjenne hverandres like rett til skilsmisse vil da gjelde for *alle* som ønsker å inngå ekteskap etter norsk rett.

På bakgrunn av at prøvingen, og følgelig også erklæringen, skal avgis forut for ekteskapsinngåelsen, foreslår departementet at ordet *er* i lovutkastet endret til *blir*. Departementet mener videre det er unødvendig å ha med ordet formell i lovteksten.

Departementet foreslår at § 7 ny bokstav l får følgende ordlyd:

Hver av brudefolkene skal hver for seg erklære på ære og samvittighet at ekteskapet blir inngått av egen fri vilje, og at de anerkjenner hverandres like rett til skilsmisse.

Jeg gjør oppmerksom på at forslaget ikke har vært til lovteknisk gjennomgang i Justisdepartementet.

Departementet har merket seg at komiteen ønsker at lovforslaget skal tre i kraft straks. Departementet vil i den forbindelse bemerke at siden forslaget er fremmet som et dok. 8-forslag, har det ikke vært tid til å forberede eventuell iverksettelse på vanlig måte. Det vil ta noen uker å endre blanketten "Erklæring fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene". Blanketten må deretter distribueres til alle vigslerne (prester i den norske kirke, prester eller forstandere i registrerte trossamfunn med vigselfrett, notarius publicus og norske utenriktstjenestemenn), samtidig som vigslerne må orienteres om endringene. På denne bakgrunn finner departementet ikke å kunne anbefale at en eventuelt lovendring skal tre i kraft straks. Dersom Stortinget vedtar lovendringen, vil departementet legge opp til en så rask iverksettelse som det er praktisk mulig.

Bokstav B i forslaget mener departementet er unødvendig siden en konsekvens av lovforslaget vil være at blankett "Erklæring for prøving av ekteskapsvilkårene" må endres.

Departementet vil for øvrig bemerke at ekteskapsloven gjelder for ekteskap som inngås i Norge eller av norsk vigselfmyndighet i utlandet. Prøving av ekteskapsvilkårene etter norsk lov kan også skje der en utenlandsk myndighet etter hjemlandets rett skal foreta en vigsel av norsk statsborger, og myndighetene i dette landet krever en slik attest (ekteskaps-

attest). En rekke land krever ikke ekteskapsattest fra norske myndigheter.

Religiøse seremonier i menigheter, som ikke er vigsel, kan ikke myndighetene regulere i ekteskapsloven.

Kommunal- og regionaldepartementet har følgende vurdering av forslag C og D:

"De foreslåtte endringene innebærer en begrensning av retten til familiegjenforening etter gjeldende rett, og det knytter seg flere prinsipielle, praktiske og juridiske problemstillinger til forslagene. Kommunalministeren mener at forslagene må utredes nærmere. I den forbindelse skal det innhentes en uavhengig utredning. Justisdepartementets lovavdeling er videre bedt om å vurdere de juridiske sidene ved spørsmålet.

Forslagene må for øvrig sendes til høringsinstansene på vanlig måte før eventuelle forskriftsendringer kan gjennomføres. Det vises blant annet til forvaltningsloven § 37 annet ledd som innebærer at "offentlig institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget endret eller opphevet". I henhold til utredningsinstruksen fastsatt ved Kgl.res. 18. februar 2000 er normal høringsfrist tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Kortere frist kan fastsettes når særlige omstendigheter gjør det nødvendig. Regjeringen mener at unntakene i § 37 fjerde ledd ikke kommer til anvendelse.

Av spørsmål som må avklares nevnes forholdet til internasjonale forpliktelser, blant annet flyktningkonvensjonen, barnekonvensjonen, FNs erklæring om menneskerettigheter, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) med videre.

Hensynet til retten til et familieliv og hensynet til barnets beste må spesielt vurderes. Det vises til at forslaget vil kunne innebære en begrensning i retten til familiegjenforening. Spesielt for flyktninger og andre med et beskyttelsesbehov vil det kunne være i

strid med ovennevnte konvensjoner at retten til familiegjenforening begrenses.

Det er også viktig å vurdere forslaget opp mot kravet på beskyttelse mot diskriminering. For å unngå diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, rase, etnisitet, religion osv må det vurderes hvorvidt forslaget bør gjelde alle ekteskapskontrakter. Praktiske problemer knyttet til en slik løsning må avklares.

I utlendingsforskriften er EØS-borgeres rettigheter og deres familiemedlemmers (kan være tredjelandsborgere) rett til familiegjenforening regulert. Vilkår som foreslått vil være tilleggsvilkår for familiegjenforening som vil kunne stride med EØS-avtalen.

Videre må begge forslagene vurderes opp mot prinsipper nedfelt i norsk internasjonal privatrett. Norsk internasjonal privatrett regulerer blant annet hvilket lands rett som skal legges til grunn i vurderingen av om ekteskap og skilsmisser generelt sett er gyldige i Norge.

Kommunalministeren mener det er hensiktsmessig å se nærmere på hvordan andre land håndterer disse spørsmålene, for på best mulig måte finne frem til et regelverk som tar sikte på å forhindre tvangsekteskap, bigami og misbruk av familiegjenforeningsinstituttet.

Kommunalministeren er enig i intensjonene bak forslagene, men vil understreke viktigheten av at forholdet til internasjonale forpliktelser klargjøres. Det vises til utlendingsloven § 4 som påpeker at lovgivningen skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingens stilling. Det vil være uheldig å vedta forskriftsendringer som ikke får juridisk virkning fordi de eventuelt strider mot internasjonale forpliktelser.

Regjeringens syn er dermed at eventuelle forskriftsendringer trenger nærmere utredninger og gjennomgå en demokratisk forvaltningsrettslig prosess før det fattes en beslutning."