



Innst. S. nr. 102

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Dokument nr. 8:3 (2005-2006)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Ulf Erik Knudsen og Per-Willy Amundsen om forbud mot ekteskap mellom fetter og kusine og heving av aldersgrensen for familiegjenforening med ektefelle

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Forslagsstillerne viser til at ifølge tall fra den norske ambassade i Pakistan skjer over halvparten av alle henteekteskap med familiemedlemmer. I tillegg er over halvparten av ektefellene under 23 år, og flere under 18 år. Dette er svært unge mennesker som kan se ut til å bli presset inn i en uønsket situasjon.

Forslagsstillerne mener det er nødvendig med en lovendring som forbyr ekteskap mellom fetter og kusine. En heving av aldersgrensen til 24 år for når såkalte henteekteskap kan inngås, vil også kunne bidra til å redusere omfanget av tvangsekteskap.

Forslagsstillerne fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"I

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lovendring som forbyr ekteskap mellom fetter og kusine.

II

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lovendring om 24-års aldersgrense for familiegjenforening med ektefelle."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjul, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutson, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik

Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Mølvær Grimstad, fra Senterpartiet, Erling Sande, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til brev fra Barne- og likestillingsdepartementet av 3. januar 2006 (vedlegg) vedrørende forslag om forbud mot ekteskap mellom fetter og kusine og heving av aldersgrensen for familiegjenforening. Det framgår av brevet fra departementet at Regjeringen er opptatt av å få kartlagt omfanget av søskenbarneekteskap og eventuelle arvelige sykdommer som følge av slike ekteskap, og at det er satt av midler til et slikt kartleggingsarbeid. Det vil bidra til oppdatert og bedre kunnskap om viktige spørsmål knyttet til søskenbarneekteskap.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at tall fra den norske ambassade i Pakistan viser at over halvparten av alle henteekteskap skjer med familiemedlemmer. Ifølge ambassaden oppgir 97 pst. av de som gifter seg, at ekteskapet ikke er basert på kjærlighet. I tillegg er over halvparten av ektefellene under 23 år, og flere av under 18 år. Dette er svært unge mennesker som kan se ut til å bli presset inn i en uønsket situasjon. Mange har liten eller ingen utdanning, noe som går spesielt hardt ut over kvinner.

Disse medlemmer har merket seg at flere fremstående medlemmer av Regjeringen har tatt til orde mot at mange unge mennesker blir presset inn i ufrivillige ekteskap hvert eneste år, og at man ifølge media mener dette er uakseptabelt. Dette gjelder bl.a. familie-minister Karita Bekkemellem som i mai i fjor tok opp saken i Tabloid på TV 2. Disse medlemmer mener at det hjelper lite med uttalelser i pressen om man ikke setter i verk konkrete tiltak - som faktisk kan avhjelpe problemet. Disse medlemmer viser også til at forskning knytter ekteskap mellom nære slektninger tett til ufrivillighet og direkte tvang. I tillegg er det

grunn til å anta at ekteskap mellom slektninger benyttes som et verktøy for innvandring til Norge og andre vesteuropeiske land.

Disse medlemmer viser til en av de mest omfattende undersøkelser som er gjort på området, utført av Camilla Stoltenberg. I 1997 publiserte hun doktorgraden sin ved Statens institutt for folkehelse, der hun undersøkte utbredelsen av misdannelser hos barn. Undersøkelsen er internasjonalt den største noensinne på pakistanere i diaspora knyttet til misdannelser og inngifte. Det er i denne doktorgraden det fremkommer at ca. 50 pst. av de pakistanske ekteskapene i Norge var mellom søskenbarn.

Her følger noen av hovedpunktene fra undersøkelsen:

- Giftermål innen slekten er utbredt både i Asia og Afrika. Det anslås at 20-50 pst. av inngåtte ekteskap i disse verdensdelene er mellom kusine og fetter.
- Stoltenberg undersøkte samtlige barn født i Norge fra 1967 til 1993 (totalt 1 566 839 barn), og stilte følgende tre spørsmål:
 1. Er forekomsten av medfødte misdannelser ulik hos barn av innvandrere til Norge sammenliknet med barn av norskfødte foreldre?
 2. Er det sammenheng mellom sosial klasse og forekomsten av medfødte misdannelser?
 3. Hvilken sammenheng er det mellom nært slektskap (inngifte) mellom foreldrene og risiko for medfødte misdannelser hos barnet?

Årsakene til misdannelser er oftest ukjente. De kan være miljøbetingete og genetisk betingete, eller det kan være et samspill mellom miljø og genetik. I Norge har miljøfaktorer som henger sammen med foreldrenes utdanningsnivå betydning for dødfødselsraten og spedbarnsdødeligheten. Barn av mødre med lav utdanning har høyere risiko for spedbarnsdød. Hvorvidt det også er en sammenheng mellom utdanningsnivå og medfødte misdannelser, er omdiskutert.

Inngifte gir økt risiko for sykdom hos barnet fordi barnet arver sykdomsgener fra både mor og far. Blant norskfødte foreldre i perioden 1967 til 1993 var 0,1 pst. fetter og kusine. Av de 7 500 pakistanske barna som ble født i samme periode, hadde over 50 pst. foreldre som er fetter og kusine. I ekteskap mellom fetter og kusine fødes flere barn. Det reelle tallet for andelen inngifte blant norskpakistanere er således 48,3 pst. Langt de fleste er fettere og kusiner. I Pakistan viser ny undersøkelse samme tendens: 49,4 pst. av ektepar i Pakistan er fetter og kusine. I England øker andelen inngiftede i den pakistanske befolkningen. Omlag 55 pst. av ekteskapene som inngås er mellom fetter og kusine.

Disse medlemmer mener at undersøkelsen til Stoltenberg klart viser at hvis foreldrene er fetter og kusine, vil risikoen for misdannelser som oppdages like etter fødselen, være 100 pst. høyere enn for barn av ubeslektede foreldre. Fra 1967 til 1993 er hvert tyvende barn av pakistanske foreldre i Norge født med misdannelser. Risikoen for at barn av inngiftede dør

eller utvikler alvorlige kroniske lidelser senere i barneårene er ikke kjent, men forventes å være ytterligere forhøyet. Dette fordi mange genetiske lidelser utvikler seg senere i barneårene. Stoltenberg mener derfor at hennes tall bare avdekker toppen av isfjellet.

Disse medlemmer viser til at barn født av inngiftede har 2-3 ganger høyere risiko for å dø i første leveår enn barn født av foreldre som er ubeslektede. Forskjeller i foreldrenes utdanningsnivå, mors alder eller antall tidligere fødsler, kunne ikke forklare hvorfor dobbelt så mange barn født av inngiftede (foreldre som er søskenbarn) foreldre hadde misdannelser sammenliknet med ubeslektede foreldre. Stoltenberg fastslår at inngifte var den eneste årsaken til den store forskjellen i antall misdannelser hos barn av inngiftede og barn av ubeslektede foreldre. Pakistanske foreldre som ikke var i slekt, hadde like få barn med misdannelser som norskfødte ubeslektede foreldre.

I Norge har vi ingen undersøkelser som ser på barn av inngiftede og utvikling av misdannelser. I England fulgte forskere en gruppe barn de første fem leveårene. Undersøkelsen fra 1993 viste at ved fylte fem år hadde 10 pst. av barna til de inngiftede foreldrene enten en alvorlig kronisk lidelse, som i halvparten av tilfellene omfattet mental retardasjon, eller barna var døde. Dette tallet var tre ganger høyere enn for barn av ubeslektede foreldre.

Disse medlemmer viser til at Stoltenbergs undersøkelse av slektskap og misdannelser hos spedbarn er den største som er gjennomført på et pakistansk samfunn bosatt utenfor Pakistan. Undersøkelsen viser også at i den tyrkiske og marokkanske befolkningen i Norge, forekommer ekteskap mellom fetter og kusine hyppig. Risikoen for misdannelser hos disse barna er like stor.

Det finnes pakistanske foreldre i Norge som har opp til fem misdannede barn og ingen friske barn. Foreldrene er fettere og kusiner. Ifølge helsepersonell ved ulike rehabiliteringsinstitusjoner er problemet med misdannelser forårsaket av inngifte, svært vanskelig å diskutere med foreldrene. Selv om misdannelser hos barn av inngiftede foreldre er et stort problem også i Pakistan, er det liten åpenhet og kunnskap om årsaksforholdene. I Pakistan er barnedødeligheten høy. På grunn av fattigdom er eksempelvis diaré en av de hyppigste årsakene til at småbarn dør. Sykdom og død på grunn av inngifte kommer derfor i skyggen av andre, og lett forebyggende årsaker. Dessuten er de fleste barna født av inngiftede friske.

Disse medlemmer har også merket seg utspill fra integreringsminister Bjarne Håkon Hanssen om mulige nye regler for å hente ny ektefelle til Norge. Statsråden bør berømmes for at han tar til orde for at han både våger å sette fokus på problemet, og fremme forslag til løsninger. Riktignok resirkulerer han forslag som tidligere har blitt fremmet av Fremskrittspartiet.

Disse medlemmer mener at praksisen med tvangsekteskap, proforma ekteskap og henteekteskap, er et omfattende problem som rammer på individnivå og som også er et betydelig samfunnsproblem ved at den medfører dårlig integrering. Ny politikk ved inn-

vandring av nyetablerte ektefeller utenfor EØS-området bør omfatte forbud mot søskenbarnekteskap, aldersgrense for familiegjenforening, tilknytningskrav for familiegjenforening og økt forsørgerkrav for familiegjenforening. Disse medlemmer mener derfor at en helhetlig politikk for å unngå tvangsekteskap bør inneholde følgende elementer:

- Forbud mot ekteskap mellom biologisk fetter og kusine.
- Begge ektefellene eller registrerte partnere skal være fylt 24 år for å kunne få realitetsbehandlet søknad om familiegjenforening i Norge. Kravet gjelder alle som har gyldig opphold i Norge, uansett nasjonal opprinnelse.
- Ektepares samlede tilknytning til Norge skal være lik eller større enn deres samlede tilknytning til ett annet land. Tilknytningskravet faller bort hvis herboende har hatt norsk statsborgerskap i 28 år eller har oppholdt seg lovlig i Norge i 28 år, og er oppvokst i Norge.
- Økt forsørgelseskrav i forhold til dagens krav.

Disse medlemmer mener at det finnes både fordeler og ulemper med aldersgrense for familiegjenforening til Norge.

De viktigste fordelene er:

- Unge mennesker som står i fare for å måtte inngå et ufrivillig ekteskap kan unnsnippe fordi de ikke kan hente ektefellen til Norge før begge ektefellene er fylt 24 år.
- Når mulige ektefeller har oppnådd en alder på 24 år er de mer modne og selvstendige, og har derav bedre styrke til å unngå (nekte) et ufrivillig ekteskap.
- Siden den utenlandske parten likevel ikke får komme til Norge før begge er fylt 24 år, gis den part som bor i Norge flere muligheter til å kunne få og fullføre en høyere utdanning.
- Foreldre/familie her kan unngå press fra opprinnelseslandet om å hente ektefelle derfra til sine barn, da de kan henvise til 24-årskravet (de fritas for "skyld")

Samtidig er det enkelte ulemper, hvorav de viktigste er:

- De som gifter seg i en alder mellom 18 og 23 år med en ektefelle som ikke er norsk eller nordisk statsborger, eller at den utenlandske ektefellen er under 24 år, mens en selv er over 24 år, må vente til begge parter er fylt 24 år for å få familiegjenforening i Norge.
- En aldersgrense for å familiegjenforening til Norge kan oppleves som en utilbørlig inngripen i privatlivets rett.

Disse medlemmer mener at det ikke er mange som vil rammes av en slik 24-årsregel. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at det kan skilles mel-

lom "den norske gruppen" og den "ikke-vestlige gruppen" bosatt i Norge. "Den norske gruppen" omfatter etnisk norske (norskfødte foreldre og besteforeldre), utenlandsadopterte eller født i utlandet av norske foreldre, utenlandsfødte med en norsk forelder og norskfødte med en utenlandsfødt forelder. "Den ikke-vestlige gruppen" er unge med røtter i land i Afrika, Asia og på Balkan (med unntak av Kroatia), der arrangerte ekteskap er normen. Det vil si at Mellom- og Sør-Amerika ikke er medregnet i denne gruppen, da arrangerte giftermål er langt mindre utbredt der enn i andre nevnte områder. Ser man på hvem den norske versus den ikke-vestlige gruppen under 24 år inngikk ekteskap med i eksempelvis 2003, viser dette at 2 657 personer (1 876 kvinner og 781 menn) under 24 år i den norske gruppen inngikk ekteskap. 92 pst. av kvinnene og 93 pst. av mennene inngikk ekteskap med person i Norge eller Europa ellers. 6 pst. (både kvinner og menn) inngikk ekteskap med person fra Asia, Amerika og Oseania eller Afrika. Disse 6 pst. ville blitt rammet av en 24-årsregel.

I den ikke-vestlige gruppen under 24 år, ble det i 2003 inngått 769 ekteskap (501 kvinner og 268 menn). 9 pst. av kvinnene og 14 pst. av mennene inngikk ekteskap med person i Norge eller Europa ellers. 70 pst. av kvinnene og 60 pst. av mennene inngikk ekteskap med person fra Asia, Afrika, Amerika og Oseania, samt noen utvalgte land i Europa (der tradisjonen med arrangerte ekteskap er utbredt, eks. Serbia og Montenegro, Albania). Samtlige av disse sistnevnte giftermålene ville blitt rammet av en 24-årsregel.

Disse medlemmer mener at tallene klart viser at langt de fleste norske som gifter seg ung (under 24 år) gifter seg med person bosatt i Norge eller Europa, mens det motsatte er tilfelle med den ikke-vestlige gruppen (under 24 år) bosatt i Norge.

For en drøfting av tilknytningskravet og økt forsørgerkrav viser disse medlemmer til Dokument nr. 8:25 (2005-2006) forslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen og Åge Starheim om å utrede og gjennomføre tiltak mot tvangsekteskap.

Disse medlemmer mener at forslagene i Dokument nr. 8:3 (2005-2006) ikke vil være i konflikt med menneskerettighetene. Siden enkelte hevder at reglene, særlig 24-årsregelen, er brudd på menneskerettighetene, vil disse medlemmer påpeke at det ikke er en ubetinget menneskerett å hente nyetablert ektefelle til Norge. FNs menneskerettserklæring artikkel 16 peker på retten til familieliv, men det sies ingenting om retten til å hente nyetablert ektefelle til den ene eller andre av partenes hjemland. Det samme forholdet fremkommer i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8, som ikke gir et ektepar rett til å velge hvilket land de ønsker å bosette seg i, jf. dom i Den europeiske menneskerettighetsdomstol 28. mai 1985 (Abdulaziz, Cabales og Balkandi). EU har dessuten selv gjennom direktiv om familieinnvandring åpnet for at det enkelte medlemsland kan ha én ekteskapsalder og en høyere alder (21 år er foreslått) for at partene kan få innfridd familieetablering i det respektive medlemslandet. Disse medlemmer mener at det derfor ikke er kon-

sekvent å mene at en aldersgrense på 24 år er en krenkelse av menneskerettigheter, mens en aldersgrense på 21 år ikke krenker menneskerettigheter.

Disse medlemmer viser også til at Europarådets kommissær for menneskerettigheter, Alvaro Gil-Robles, i 2004 fremla en kritisk rapport om deler av de danske regelendringene (som i stor grad samsvarer med forslagene fra disse medlemmer), da blant annet knyttet til 24-årsregelen kombinert med tilknytningskravet, som han mente kunne innebære en risiko for at menneskerettighetene ikke overholdes. Den danske regjeringen påpekte nettopp i sitt tilsvaret blant annet at konvensjoner om "rett til familieliv", som Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (EMRK) artikkel 8 omhandler, ikke sier noe om i hvilket av partenes hjemland familielivet skal finne sted.

Disse medlemmer viser til at det også ble påpekt (jf. ovenfor) at det ikke finnes en dom i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen som har statuert krenkelse av artikkel 8 i forbindelse med en statsavslag på gjenforening mellom ektefeller. Tvert om fins det eksempler på dommer som avviser at et ektepar kan velge hvilket land de ønsker å bosette seg i. Ettersom Danmarks nye utlendingslovverk er forholdsvis nytt, og kun Nederland har gjort liknende endringer, har verken tilknytningskrav eller 24-årsregel vært prøvd for menneskerettighetsdomstolen. Men EU har, som vist, åpnet for en 21-årsgrense for å hente nyetablert ektefelle. I EUs direktiv fremgår det at en 21-årsgrense overholder de grunnleggende rettigheter og prinsipper som anerkjennes i blant annet artikkel 8 i EMRK. Den danske regjeringen påpekte at artikkel 8 er ment for å beskytte allerede etablert familieliv/ekteskap. Dette betyr at staten først og fremst er forpliktet til å beskytte mot atskillelse av familier/ektefeller som "allerede har eksistert som en enhet og således utøver faktisk familieliv her i landet". I tilsvaret sies dette knyttet til arrangerte ekteskap:

"Det må for eksempel antas at Danmark ikke vil være forpliktet til å tillate familiejenforening i en situasjon der partene ikke har hatt personlig kontakt forut for ekteskapsinngåelse, og der ekteskap inngås i forbindelse med et kortvarig møte mellom partene - typisk i et tredjeland - hvoretter det leveres inn søknad om ektefellegenforening i Danmark."

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lovendring som forbyr ekteskap mellom biologisk fetter og kusine.

II

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lovendring om 24-års aldersgrense for familiejenforening med ektefelle."

MERKNADER FRA KOMMUNAL- OG FORVALTNINGSKOMITEEN

Utkast til innstilling er blitt forelagt kommunal- og forvaltningskomiteen som i brev av 16. februar 2006 opplyser at komiteen har ingen merknader til utkast til innstilling.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

I

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lovendring som forbyr ekteskap mellom biologisk fetter og kusine.

II

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lovendring om 24-års aldersgrense for familiejenforening med ektefelle.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til sine merknader og til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:3 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Ulf Erik Knudsen og Per-Willy Amundsen om forbud mot ekteskap mellom fetter og kusine og heving av aldersgrensen for familiejenforening med ektefelle - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 2. mars 2006

May-Helen Molvær Grimstad
leder

Espen Johnsen
ordfører

Vedlegg

Brev fra Barne- og familiedepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen, datert 3. januar 2006

Dokument nr 8:3 2005-2006 om forbud mot ekteskap mellom fetter og kusine og heving av aldersgrensen for familiegjenforening med ektefelle

Jeg viser til brev av 16. november 2005 fra Familie- og kulturkomiteen vedrørende forslag om forbud mot ekteskap mellom fetter og kusine og heving av aldersgrensen for familiegjenforening med ektefelle. Siden dette også omhandler utlendingslovgivningen er vurderinger til dette innhentet fra arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen.

Vurdering av forslag I om å legge fram forslag til lovendring som forbyr ekteskap mellom fetter og kusine:

Jeg mener at søskenbarneekteskap i innvandrer miljøene kan være forbundet med både tvangsgifte og alvorlige helsemessige problemer. Jeg er derfor opptatt av å få kartlagt omfanget av søskenbarneekteskap og eventuelle skadevirkninger av slike ekteskap.

For å kunne utforme en god og forebyggende politikk er det viktig å kartlegge omfanget av tvangsekteskap i Norge. Det mangler retningslinjer for registrering og føring av statistikk, noe som er etterlyst fra flere hold. Det er derfor satt av midler til et slikt kartleggingsarbeid.

Jeg kan også opplyse om at Nasjonalt folkehelseinstitutt, som er databehandlingsansvarlig for Medisinsk fødselsregister (MFR), har fått tillatelse fra Datatilsynet til en kobling mellom Medisinsk fødselsregister og data i Statistisk sentralbyrå (SSB) for å kartlegge omfanget mv av søskenbarneekteskap.

Ved hjelp av denne registerkoplingen er det mulig å oppdatere den kunnskapen vi allerede har, og å få ny kunnskap om:

- Forekomsten av inngifte i ulike grupper av foreldre i Norge.
- Eventuelle endringer i forekomsten av inngifte blant foreldre fra perioden 1967-1995 og i 2003.
- Eventuelle endringer i forekomsten av inngifte blant foreldre fra første generasjon innvandrere til andre generasjon.
- Forekomsten og opphopningen av dødfødsel, medfødte misdannelser, spedbarnsdød og senere dødsfall i oppveksten hos barn av inngiftete foreldre sammenlignet med barn av ubeslektete foreldre.
- Fordelingen av inngifte blant foreldre etter utdanningsnivå.

Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet arbeider med å få i gang et slikt oppdrag i 2006.

For å bedre informasjonen til minoritetene om faren for misdannelser når søskenbarn får barn sammen, la tre ministerier i Danmark fram brosjyren "*Risiko for handicap. Hvis fetter og kusiner får barn sammen*". Etter hva vi kjenner til ble brosjyren brukt i forbindelse med en kampanje høsten 2003. Etter min vurdering kunne det kanskje være hensiktsmessig med noe tilsvarende i Norge. Helse- og omsorgsdepartementet vil derfor gi Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag i tildelingsbrevet for 2006 å foreta en nærmere vurdering av informasjonsbehovet, og hvis behov vurderes å være til stede, be om at direktoratet utarbeider forslag til tiltak.

For øvrig kan jeg opplyse om at Barne- og familiedepartementet sendte et høringsnotat på bred høring 4. juli med høringsfrist 1. november 2005. I høringsnotatet ble det foreslått endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven som et ledd i innsatsen mot tvangsekteskap. For å motvirke barneekteskap og tvangsekteskap foreslås det i høringsnotatet bl.a. at ekteskap inngått i utlandet der en eller begge parter er under 18 år, ikke skal anerkjennes i Norge dersom minst en av partene er norsk statsborger eller fast bosatt i Norge. Det foreslås videre 16 år som absolutt nedre grense for når fylkesmannen kan innvilge dispensasjon fra 18-årskravet i ekteskapsloven. Det store flertall av høringsinstansene er positive til forslagene i høringsbrevet. Det arbeides nå med å følge opp forslagene.

Arbeids- og inkluderingsministeren har følgende vurdering av forslag II vedrørende heving av aldersgrensen for familiegjenforening med ektefelle:

Jeg viser til at utlendingslovutvalget i sin innstilling NOU 2004: 20 Ny utlendingslov foreslår å innføre et 21-årskrav for familieinnvandring. Regjeringen vil vurdere innføring av et forhøyet alderskrav for familieinnvandring på bakgrunn av utvalgets utredning og høringsinstansenes syn.

Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med saken i løpet av 2006, i forbindelse med fremming av forslag til ny utlendingslov.

