

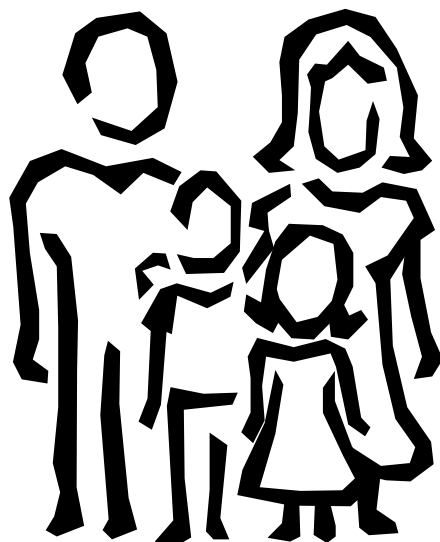
DRØMMEN OM DET GODE LIV

EN RAPPORT OM UTENLANDSKE KVINNER, GIFT MED NORSKE MENN,
SOM MÅTTE SØKE TILFLUKT PÅ KRISESENTRENE I 2001

av

Tove Smaadahl, Helene Hernes og Liv Langberg

OSLO 2002



Krisesenter
sekretariatet

DRØMMEN OM DET GODE LIV

**EN RAPPORT OM UTENLANDSKE KVINNER, GIFT MED NORSKE MENN, SOM
MÅTTE SØKE TILFLUKT PÅ KRISESENTRENE I 2001**

av

Tove Smaadahl, Helene Hernes og Liv Langberg

Krisesentersekretariatet og Tanaprojektet, Oslo

2002

FORORD

Vold mot kvinner er et samfunnsproblem, og samfunnet har en plikt til å ivareta de utsatte. For å kunne ivareta denne oppgaven på best mulig måte, trengs det kunnskap om problemene. I denne rapporten har vi forsøkt å sammenfatte det vi foreløpig vet om ”postordrebruder” som blir mishandlet, og om serieimport av kvinner og barn for seksuell utnyttelse. Flerkulturelle ekteskap kan være en ressurs for samfunnet, men vi ønsker ikke at voldelige menn skal kunne hente stadig nye kvinner hit til landet for et liv i mishandling. Vi mener dette i sin ytterste konsekvens, er å anse som en form for menneskehandel.

Prosjektleder Helene Hernes for Tanaprojektet mot Prostitusjon og Kvinne vold og Tove Smaadahl , daglig leder av Krisesentersekretariatet ble under sine møter i Regjeringens Kvinnevoldsforum klar over at dette er en problematikk som ”ingen” vet noe særlig om. På den bakgrunn ønsket vi å foreta en undersøkelse av fenomenet , og deretter samle mest mulig informasjon også fra andre kilder, hvis det fantes.

Resultatet er denne rapporten, som ikke er en akademisk forskningsrapport, men et forsøk på å belyse noen av problemstillingene rundt vold mot kvinner og barn som i utgangspunktet kom til landet vårt for å leve ”det gode liv”. Ut fra konklusjonene i rapporten kommer vi med en del forslag til nødvendige tiltak og lovendringer.

Vi håper på denne måten at rapporten skal kunne komme til nytte både for ansvarlige politikere på nasjonalt, regionalt og lokalt plan, for politi / hjelpeapparat, og ikke minst for krisesentrene i hele landet.

En stor takk til alle krisesentrene som har bidratt med dokumentasjon og deltatt i telefonintervjuer, og alle andre som velvillig har bidratt med informasjon, kunnskap og nyttige innspill.

Vi vil også takke Barne- og Familiedepartementet og Politi- og justisdepartementet, som har bidratt med midler til bearbeiding, kopiering og distribusjon av rapporten.

Tove Smaadahl og Helene Hernes

Sammendrag

Undersøkelsen som presenteres i rapporten er basert på en kvantitativ del der krisesentrene har fått tilsendt et spørreskjema som gjelder utenlandske kvinner gift med norske menn, og en kvalitativ del der medarbeidere ved krisesentrene er blitt intervjuet pr telefon om samme problemstilling. Det fremkom av undersøkelsen at flere krisesentre har sett en sterk økning av denne gruppen kvinner de siste to - tre årene. De fleste kvinnene kom fra det tidligere Sovjetunionen og fra Sørøst-Asia. Økningen var mest merkbar i Nord-Norge, især Finnmark, og på nordvestlandet. Pedofiles import av barn under dekke av ekteskap med barnas mødre blir også berørt. I den andre delen av undersøkelsen ser vi nærmere på målgruppens rettssikkerhet i forhold til politi, innvandrermyndigheter, og ulike deler av hjelpeapparatet. En finner at manglende kunnskaper om målgruppen og deres spesielle problemer samt dårlige rutiner medfører at rettssikkerheten ikke blir ivaretatt godt nok. Kvinnene får heller ikke god nok hjelp i det kommunale hjelpeapparatet, noe som dels skyldes for dårlige kunnskaper, dels manglende ressurser. På en del krisesentre er det behov for mer kompetanse, og alle sentrene trenger mer ressurser. Det foreslås en rekke tiltak for å bedre situasjonen, bl a forbedring av politiets rutiner for anmeldelse og avhør, endringer i Utlendingsforskriften, bedre tilgjengelighet til informasjon om målgruppens rettigheter, økte ressurser til krisesentrene, samt videre forskning på disse problemstillingene.

FORORD	2
1 Innledning	6
1.1 Tema.....	6
1.2 Kvinnemishandling på norsk	6
1.3 "Treårsregelen"	6
1.4 Om undersøkelsen	7
2 Rapportens formål	7
3 Hovedproblemstillinger	8
4 Metode	8
5 Utenlandske kvinner,barn og norske ektemenn	9
6 Etablering av kontakt	10
6.1 <u>De utenlandske kvinnene</u>	11
6.1.1 Kvinner fra Russland og Øst-Europa:.....	11
6.1.2 Kvinner fra Thailand og Filippinene:.....	11
6.1.3 <u>Hvordan kvinnene blir behandlet</u>	12
6.2 <u>Mannen tar kontroll</u>	13
6.3 <u>Familie pr. postordre</u>	13
7 Kvinnenes rettssikkerhet i møte med hjelpeapparatet, politi og immigrasjonsmyndigheter	14
7.1 <u>Politiet</u>	14
7.2 <u>Tolketjeneste</u>	15
7.2.1 Tolkebruk på krisesentrene – Se kap. 10.3.....	16
7.2.2 <u>Telefontolk</u>	16
7.2.3 <u>Konklusjon</u>	16
7.2.4 <u>Forslag til tiltak</u> :.....	16
7.3 <u>Oppholdstillatelse på grunn av mishandling</u>	17
7.3.1 <u>Generelt om loven. Retningslinjer</u>	17
7.3.2 <u>Forslag til tiltak</u> :.....	18
7.3.3 <u>Vitneavhør av overgriperen i kvinnens sak om opphold på eget grunnlag?</u>	18
7.3.4 <u>Forslag til tiltak</u> :.....	18
7.4 <u>Skilsmisse på dagen</u>	19
7.4.1 <u>Forslag til tiltak</u> :.....	19
8 Krisesentrenes rolle	20
8.1 <u>En presentasjon av tilbudet</u>	20
8.2 <u>Kvinner av utenlandsk opprinnelse på krisesentrene</u>	20
8.3 <u>Tolkebruk på krisesentrene</u>	21
8.4 <u>Ressurser og kunnskapsetablering på krisesentrene</u>	22
8.4.1 <u>Personalressurser i forhold til fremmedspråklige kvinner</u>	23
8.4.2 <u>Dokumentasjon</u>	23
8.5 <u>Forslag til tiltak</u> :	24
9 Forslag til nye tiltak og lovendringer	24
9.1 <u>Treårsregelen må endres</u>	24
9.2 <u>Fremmedspråklige kvinner må få informasjon på sitt eget språk</u>	25
9.3 <u>Bedre rutiner for bruk av tolk</u>	25
9.4 <u>Krisesentrene må tilføres ressurser</u>	25
9.5 <u>Politiet må forbedre rutiner</u>	25
9.6 <u>Utlendingsdirektoratet (UDI) må få innsyn i strafferegisteret</u>	26

9.7	<i>Gjennomgang av praksis med Utlendingsforskriftens §37,6. ledd.....</i>	26
9.8	<i>Ikke vitneavhør av overgriper når kvinner søker opphold grunnet mishandling.....</i>	26
9.9	<i><u>Stans skilsmisse på dagen</u>.....</i>	26
9.10	<i>Andre tiltak</i>	27
10	<i>Forslag til videre forskning</i>	27
11	<i>Avslutning.....</i>	27

Vedlegg

- 1. Presentasjon av Krisesentersekretariatet og Tanaprojektet***
- 2. Rundskriv UDI 99-44 JURA***
- 3. Rundskriv G-9/00***
- 4. Fylkesvise diagrammer***
- 5. Spørreskjema for krisesentrene***

1 Innledning

Medarbeidere i undersøkelsen var Tove Smaadahl, daglig leder av Krisesentersekretariatet, og Helene Rød Hernes, prosjektleder for Tanaprojektet mot Prostitusjon og Kvinne vold.

Rapporten er skrevet av Tove Smaadahl, Liv Langberg og Helene Rød Hernes. For en nærmere presentasjon av Tanaprojektet og Krisesentersekretariatet, se vedlegg 1.

1.1 Tema

Krisesentrene har i mange år tatt imot utenlandske kvinner gift med norske menn som utøver vold. De siste tre årene har flere krisesentre gitt tilbakemelding om at de ser flere av disse kvinnene enn de gjorde tidligere, og noen sentre har hatt en fordobling i perioden. Også UDI signaliserer økt innvandring av kvinner fra Russland, Thailand og Filippinene (*Klassekampen*, 25/2 2002).

En annen ny ”trend” er at pedofile bruker kontaktbyråene til å skaffe seg kvinner med barn av ønsket alder og kjønn, hovedsakelig fra Sørøst-Asia.

1.2 Kvinnemishandling på norsk

Det finnes ingen sikre tall på omfanget av kvinnemishandling i Norge, blant annet fordi det ikke er skilt ut som eget problemområde av helsevesen og politi. De 50 krisesentrene fører heller ikke felles statistikk skjemaer. Barne- og familiedepartementet innhenter nøkkeltall som gjelder antall beboere, overnattingsdøgn, dagbrukere og telefonhenvendelser.

Krisesentersekretariatet innhenter felles informasjon fra sine medlemssentre om brukernes alder, barn, årsaker, omfang og konsekvenser av volden. Utformingen av Sekretariatets statistikk skjemaer er under omarbeiding for å synliggjøre nye problemområder i forhold til vold mot kvinner.

1.3 ”Treårsregelen”

Minoritetskvinner er overrepresentert på krisesentrene i forhold til andel av befolkningen. Mange av disse kvinnene er gift med etnisk norske menn, og har fått opphold her i landet pga familiegjenforening betinget av ekteskap. Hvis de flytter fra ektemannen eller separeres før det er gått tre år, mister de oppholdstillatelsen. Kvinner som mishandles kan likevel få oppholdstillatelse tidligere dersom utlendingsmyndighetene tror på kvinnen og hennes historie. Dette er en skjønnsbasert bestemmelse, og det er uklart hva som i praksis skal til for at kvinner

skal få oppholdstillatelse etter denne regelen. Kvinner under ”treårsregelen” som blir utsatt for mishandling forblir derfor ofte i ekteskapet til tross for volden de opplever.

1.4 Om undersøkelsen

Undersøkelsen består av én kvantitativ del, der vi forsøkte å få oversikt over hvor mange utenlandske kvinner gift med norske menn som måtte reise til et krisesenter i løpet av 2001, og én kvalitativ del der vi stilte spørsmål til ansatte på krisesentrene om hvilke erfaringer og inntrykk de har gjort seg i forhold til denne problematikken.

Dessverre er det bare noen få krisesentre som har tillatelse fra Datatilsynet til å oppbevare sensitiv informasjon. Vi mottok derfor ikke tallmateriale fra alle sentrene. Ettersom det av samme grunn tok mer tid enn beregnet å innhente statistikkmateriale om krisesentrenes beboere, ble det ikke anledning til å bearbeide og analysere dette materiale ytterligere.

Spørsmål om hvor mange norske menn totalt som gifter seg med utenlandske kvinner, spesielt via kontaktbyråene, og hvor mange av disse kvinnene som opplever å bli utnyttet, kanskje mishandlet, og så ”byttet” når mannen får lyst til å prøve en ny, er det ikke mulig å få svar på i en enkel undersøkelse som dette.

Det skal ekstreme ting til før en kvinne tar det skrittet å dra til et krisesenter. De som er blitt telt i denne undersøkelsen utgjør derfor bare toppen av isfjellet.

2 Rapportens formål

Med grunnlag i Regjeringens handlingsplan ”Vold mot kvinner” ønsker vi å bidra til økt kunnskap om hvilke prosesser som fører til økning av de ovennevnte problemene, hvilke problemer kvinnene det gjelder møter, og hvilke hjelpebehov som finnes.

Vi håper at kunnskap om disse problemområdene kan forankres i eksisterende planverk i de forskjellige etater. Samtidig ønsker vi å synliggjøre behovet for nye tiltak, både på lokalt, regionalt og nasjonalt plan.

Vi ønsker også å bidra til kunnskapsetablering for å gi økt kompetanse til krisesentrene, og derved bidra til en kvalitetssikring av dette tilbudet. Vi vil samtidig å se på ressursbehovet i forbindelse med en slik kvalitetssikring.

3 Hovedproblemstillinger

I denne studien har hovedhensikten vært å forsøke å finne fram til:

- Hvor mange utenlandske kvinner gift med etnisk norske menn som bodde på krisesentrene i Norge i 2001, og finnes det regionale forskjeller?
- Hvordan hjelpeapparatet, lovverk og politi fungerer i forhold til denne typen problematikk.
- Hvordan problemene kan forebygges, og hvilke tiltak som må til for å bedre disse kvinnenes situasjon.

4 Metode

Krisesentersekretariatets vanlige statistikkmateriale viste ikke hvor mange av beboerne på krisesentrene i 2001 med utenlandsk bakgrunn som var gift med nordmenn. Vi utformet derfor et eget spørreskjema som ble sendt alle krisesentrene (se vedlegg 5). Ut fra ett av målene for Tanaprojektet, kartla vi hvor mange kvinner og barn som kom til de enkelte krisesentrene fra hhv Russland, Baltiske land, Thailand, Filippinene og ”andre land”.

Vi hadde ikke kapasitet til å kartlegge hvor mange barn kvinnene hadde med seg fra sitt opprinnelsesland, og hvor mange som var født i ekteskapet med den norske mannen. Vi har derfor bare kartlagt hvor mange barn som kom til et krisesenter sammen med mor i 2001.

Alle sentrene besvarte forespørselen, men Sør-Trøndelag fylke er ikke med i oversikten da Trondheim krisesenter manglet nødvendig statistikkgrunnlag. Til krisesenteret i Orkdal og omegn, som ligger i samme fylket, kom det to utenlandske kvinner gift med nordmenn i 2001. De hadde til sammen tre barn.

Informasjon fra medlemssentrene i Krisesentersekretariatet tilsa at økningen skulle være størst i fylker med spredt befolkning. Etter at alle tall og statistikker var innsamlet, satte vi derfor opp fylkesvise diagrammer. Her kan man se antall beboere på krisesentrene i fylket totalt i 2001, sammenlignet med hvor mange utenlandske kvinner og barn gift med norske menn. Tallene for Thailand og Filippinene ble slått sammen av hensyn til anonymiteten til kvinnene. Det samme hensynet ble også tatt i siste kategori, ”andre land”.

Ved presentasjon av hvert fylke innhentet vi opplysninger fra Statistisk sentralbyrå om antall innbyggere i fylket dette året. Innbyggertallet står øverst presentert i diagrammet for hvert fylke.

I spørreundersøkelsen snakket vi med medarbeiderne på krisesentrene. I forhold til rammene, hadde vi ikke tid eller midler til å intervju kvinnene.

Vi ønsket å få et overblikk over den hjelpen kvinnene fikk når de oppsøkte politi, krisesenter eller det offentlige hjelpeapparatet. Vi ønsket å vite mer om hvem disse kvinnene var, og årsakene til oppholdet på krisesenter. Det ble ikke brukt intervjuguide, bare ”løse” spørsmål/assosiasjoner.

For å gjøre det vanskeligere å identifisere både kvinnene og overgriperne, har vi bare oppgitt hvilket fylke de forskjellige krisesentrene ligger.

5 Utenlandske kvinner, barn og norske ektemenn

I 2001 mottok krisesentrene over hele landet 237 utenlandske kvinner som hadde flyktet fra sine norske ektemenn.

De fleste kvinnene som kom til krisesentrene hadde med seg barn, i alt 151 barn. Russiske kvinner og barn var i absolutt flertall (76 russiske kvinner med 42 barn), deretter kvinner fra Thailand, Øst-Europa og Filippinene¹ og ”andre land”.

Vi ser regionale forskjeller ikke bare på hvor mange kvinner i målgruppa som kommer til krisesentrene, men også på kvinnenens opprinnelsesland. Finnmark og Nordland har størst andel fra målgruppa, ca. en tredjedel av kvinnene på krisesentrene i disse fylkene. Troms ligger på en god annenplass med ca 25%. Deretter har Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane ca 20% hver. Det fylket som har laveste andel kvinner i målgruppa er Vestfold, med 5 kvinner av 124, noe som tilsvarer ca 1/24.

Ut fra dette kan vi ikke si noe bastant om hvorvidt importen av postordrebruder er markert mer utbredt i grise-grendte strøk enn i mer urbane. Det var f.eks. en lavere andel kvinner i målgruppa på krisesentrene i Buskerud og Oppland enn i Oslo. Ut fra denne hypotesen, kunne en også forventet høye tall i Nord-Trøndelag, men tallene derfra ligger faktisk på et gjennomsnitt. Det vi imidlertid kan si noe om, er at Nord-Norge og Nordvestlandet skiller seg

¹ Tallene for kvinner fra Thailand og Filippinene er slått sammen av hensyn til kvinnenens anonymitet.

ut med høye andeler av kvinner i målgruppa. Ca halvparten av disse kvinnene er russiske. Finnmark utmerker seg med at samtlige kvinner i målgruppa er russiske.

Antall beboere på krisesentrene p.r. 1000 innbyggere varierer mye mellom fylkene. (VISTA Utredning A/S – Forslag til kostnadsmodell for krisesentrene 2001). Dette har vanligvis nær sammenheng med tilgjengelighet: For eksempel har Østfold, som har en stor tetthet av krisesentre, en mye høyere brukerandel enn Vestfold, der det bare finnes ett. I denne undersøkelsen kan vi imidlertid se at antallet beboere totalt på krisesentrene i Finnmark er høyt i forhold til innbyggertallet. Finnmark har ganske bra krisesenterdekning i forhold til befolkningsgrunnlaget, men de har dårlig geografisk dekning pga spredt befolkning. Sett i sammenheng med andelen kvinner i målgruppen i Finnmark kan det se ut som om vi ser resultatene ikke bare av at flere nordmenn gifter seg med utenlandske kvinner her, men også at flere av disse kvinnene blir mishandlet. I Tromsø og Nordland, som også har mange kvinner i målgruppa, er bildet mer uklart. På Nordvestlandet, med mange kvinner i målgruppa, har krisesentrene få brukere i forhold til innbyggertall. Om dette skyldes manglende tilgjengelighet, at nordvestlendinger mishandler mindre enn sine brødre i Nord-Norge, eller om det har helt andre årsaker, vet vi ikke. For å kunne si noe sikrere om dette, må disse funnene sammenlignes med andre datakilder. Videre studier er derfor nødvendig.

6 Etablering av kontakt

I Finnmark og spesielt i Øst-Finnmark er veien til Russland kort. Mange norske menn og russiske kvinner har etter hvert bygget seg opp et nettverk. De inviterer hverandre på besøk til hverandres land, ofte med det formål å finne en framtidig elsker eller ektemake. Våre informanter opplyser at kvinnene som over tid får anledning til å bli bedre kjent med sin fremtidige ektemann, i mindre grad sees på krisesentrene.

Derimot kan det se ut som om aggressiv markedsføring fra kontaktbyråer nok må ta en del av skylden for at stadig flere utenlandske kvinner i norske bygder havner på krisesentrene. De bruker videorepresentasjoner og fotokataloger, slik at kvinnenens utseende kan vurderes. Det oppgis pris og leveringsbetingelser. Det organiseres møter og leirer for partner søkerne: ”Se våre produkter og tjenester”, kan det f.eks. stå på websiden til disse kontaktbyråene.

De siste årene vet vi om to nye kontaktbyråer som har etablert seg i grisgrendte strøk, ett på Vestlandet og ett i Troms fylke.

6.1 De utenlandske kvinnene

De såkalte postordrebrudene kommer som oftest fra Asia, Russland og andre land i Øst-Europa. UDI forteller at stater som Russland, Thailand og Filippinene de siste årene er blitt sterkt representert på statistikken over familiegjenforeninger. Bakgrunnen for en god del av disse gjenforeningene er nordmenn som gifter seg med kvinner fra disse landene (Klassekampen, 25/2 2002).

I enkelte bygder kommer de fleste konene fra det samme lokalsamfunnet i hjemlandet, og mange av dem er i slekt. Dette hører imidlertid til sjeldenhetene. Vanligvis har kvinnene intet sosialt nettverk her i landet før de kommer.

6.1.1 Kvinner fra Russland og Øst-Europa

Stadig flere av de ekteskap som inngås i Finnmark i dag, er mellom russiske kvinner og norske menn. Denne tendensen er økende i store deler av fylket.

Kartleggingen viser at krisesentrene over hele landet mottok 76 russiske kvinner og 42 russiske barn i 2001. Da har vi ikke regnet med Trondheim Krisesenter, som manglet det nødvendige tallmaterialet. Øst-Finnmark krisesenter i Kirkenes hadde i fjor 14 utenlandske kvinner gift med norske menn boende. Alle disse var opprinnelig fra det tidligere Sovjetunionen. Kvinnene kom til krisesenteret fra hele Finnmark. Alle var mishandlet psykisk eller fysisk. Noen var regelrett kastet på gata.

Vi fant en del fellestrekk blant de Østeuropeiske og russiske kvinnene i undersøkelsen. De er gjennomsnittlig eldre enn de asiatiske, de har ofte tidligere vært gift i sitt hjemland, og mange har med egne barn til Norge. De er ofte ressurssterke, har høyere utdanning og lærer seg fort norsk. De har lett for å tilpasse seg, er vant til å klare seg selv, og blir ofte omtalt som svært målbevisste. Når disse kvinnene bryter ut av forholdet til en voldelig mann, kan det se ut som om de klarer seg bedre enn kvinner med annen bakgrunn.

6.1.2 Kvinner fra Thailand og Filippinene

Foruten Russland og Øst-Europa er det to andre land som peker seg spesielt ut i denne kartleggingen; Filippinene og Thailand.

Etter at man fikk billige charterreiser til Thailand og Filippinene, har mange menn begynt å interessere seg for kvinner og barn i disse landene. Som et eksempel kan vi nevne at leder ved et krisesenter i Nordland forteller at det holder på å utvikle seg en ny mannskultur i denne

kommunen. Hvert år reiser grupper med menn på charterferie til Thailand. Etter en uke eller to kommer de tilbake, like bleke. Kort tid etter ankommer deres nye thailandske hustruer. Disse turene er ofte organisert av såkalte kontaktbyråer. Det har vist seg at flere av disse mennene har voldelige forhold bak seg.

6.1.3 *Hvordan kvinnene blir behandlet*

På krisesentrene på Vestlandet forteller de om russiske kvinner som har vært utsatt for grov vold og er blitt tvunget til å ha samleie med mannens kamerater. En av kvinnene ble i løpet av 12 måneder gift og separert, ble sosialklient, gikk ned flere kilo og fikk store helseproblemer. Barnet hennes har fått alvorlige psykiske plager. Kvinnen venter i dag på svar på søknaden om oppholdstillatelse. Mannen er i ferd med å lete etter en ny kone. Dette blir i så fall hans tredje.

Daglig leder ved et krisesenter i Finnmark forteller om norske menn som ringer til krisesenteret fordi de er bekymret for sine naboers og kameraters mishandling av sine russiske hustruer. De forteller at kameratene tvinger konene til å prostituere seg for å ”gjøre seg fortjent til” å bo hos sin ektemann. Noen russiske kvinner må også finne seg i å bli lånt bort til ektemannens kompiser. Dette er opplysninger som kommer fra krisesentre over hele landet.

Krisetelefonen i Finnmark får stadig telefoner fra kvinner som ikke tør å anmelde ektemannen sin til tross for grov mishandling. Kvinnene unnskylder ofte sine ektemenn ved å si at det bare er fordi de er syke og er avhengig av alkohol at de mishandler henne - så snart de får hjelp med problemet, vil alt forandre seg.

En informant fra et krisesenter i Nordland forteller at ”postordrebrudene” fra Thailand blir sett på som horer, og får tilbud om penger for sex midt på lyse dagen. En kvinne som arbeider som massør får stadig spørsmål om seksuelle tjenester. Blant andre i lokalsamfunnet og fra svigerfamilien blir kvinnene fra Sørøst-Asia gjerne møtt med holdninger som: ”Så heldig hun er som fikk komme til Norge. Når hun har vært så heldig må hun finne seg i litt ekstra.”

I denne kommunen bor det flest thailandske kvinner, men de forteller om flere russiske kvinner som blir mishandlet i samme distrikt. De tør bare ikke henvende seg til politi eller krisesenter.

6.2 *Mannen tar kontroll*

Det ser ut som om mange av de mennene som importerer kvinner ønsker seg hjemmeværende koner, som da også blir økonomisk helt avhengige av sine menn. Ansatte på krisesentrene forteller også om kvinner som må ut i arbeidslivet straks, men mannen tar full kontroll over kvinnenes inntekter. Det finnes også eksempler på at mannen forlanger at kona skal betale alle familiens utgifter, både til felles og til personlig forbruk. Det er da oftest snakk om det hun kan skaffe til veie av barnetrygd, lønn osv, i tillegg til det hun har spart opp før hun kom til landet. Vi hørte også om kvinner og barn som ikke får mat før de har gjort seg fortjent til det.

Det finnes dessverre ganske mange eksempler på menn som tvinger/overtaler konene til å underskrive papirer på at de overlater alt av verdi til mannen, og må adlyde ham. Kvinnene blir fortalt at dette er vanlig i Norge.

Mange krisesentre forteller at en god del menn er storkonsumenter av postordrebruder. Det er ikke uvanlig at kvinnene som kommer til krisesentrene er kone både nummer to, tre og fire fra samme mannen. Man kjenner til at enkelte menn har hentet hjem opptil fem utenlandske koner.

6.3 *Familie pr. postordre*

Ifølge Kripos tar pedofile menn stadig i bruk mer raffinerte metoder for å komme i kontakt med små barn. Sjefen for Kripos, Arne Huuse, bekrefter at dette er en kjent problematikk, og at de for øyeblikket har flere slike saker under granskning (Bergens Tidende, 4/2 2002).

I vår undersøkelse blir ett tilfelle av denne problematikken omtalt. Det gjelder en mann som to ganger tidligere er dømt for pedofili. Han har nå ”bestilt” en mor med små barn, og fått myndighetens ”godkjenning” til dette. Det er ikke overraskende å se dette nå.. Sexreiser til f. eks Thailand har lenge vært vanlig blant menn som ønsker uforpliktende sex med kvinner, og i økende grad med barn. Når vi ser en økende tendens til at markedet endres i retning av at flere kvinner blir med vestlige menn til hjemlandet deres, er det også å forvente at barnesexmarkedet endres i samme retning.

7 Kvinnenes rettssikkerhet i møte med hjelpeapparatet, politi og immigrasjonsmyndigheter

7.1 Politiet

Vold mot kvinner er kriminelle handlinger, og utgjør forbrytelser mot menneskeheten. Den fratår kvinner og barn de grunnleggende fundamentale rettigheter og menneskerettigheter, og er brudd på de grunnleggende menneskerettslige friheter til liv, helse og likestilling².

Menneskerettighetene skal sikre enkeltindividets mest grunnleggende behov, og beskytte et hvert menneske mot overgrep og krenkelser. Alle har krav på samme verdi og verdighet i kraft av å være menneske, og staten har forpliktet seg til å sikre enhver disse rettighetene.

Krisesentersekretariatet har ved flere anledninger påpekt at politi og påtalemyndigheter ikke ivaretar voldsutsatte kvinner godt nok. Ut fra krisesentrenes erfaringer har vi påpekt store mangler når gjelder kunnskap, kompetanse, prioriteringer, rutiner og samarbeid innenfor de nevnte etater.

Flere utenlandske kvinner rapporterer om at de har tilkalt politiet flere ganger pga ”husbråk”. Likevel har det ikke blitt iverksatt etterforskning. Kvinnene har ikke fått informasjon om rettigheter og mulige virkemidler for å stoppe volden, og det er ikke blitt tatt ut offentlig påtale. Dette er problemstillinger som krisesentrene er velkjent med. Vi stiller derfor spørsmål ved hvorvidt ”husbråk” blir registrert i politiets vaktjournaler, og om eventuelle registreringer vises i systemet neste gang det begås vold utført av samme person eller på samme adresse.

I løpet av det siste året er det iverksatt mange prosesser, tiltak og prosjekter, både innenfor politiet, Justisdepartementet og i Politidirektoratet for å bedre situasjonen. Blant annet har Krisesentersekretariatet deltatt i en arbeidsgruppe sammen med representanter fra Justisdepartementet, Politidirektoratet og Likestillingscenteret for å utarbeide en standardisert instruks for politiet i mishandlingssaker. Arbeidsgruppa har levert sitt forslag til instruks til Riksadvokaten, som godkjente instruksene i uke 15 i år. I følge Justisminister Odd Einar Dørum skal det etableres en familievoldskoordinator ved hvert av landets 27 politidistrikt. Samtidig jobber Politidirektoratet med kompetanseutvikling i forhold til problematikken vold mot kvinner innen politiet.

Det er særs viktig at når politiet gjøres kjent med at en kvinne eller andre personer i husstanden blir utsatt for vold, alvorlige trusler om vold eller sjikane, må det *foretas en*

kvalifisert vurdering av den vold eller de trusler som er fremsatt. Dette med tanke på eventuelle tiltak som bør iverksettes for å beskytte den eller de volden/truslene retter seg mot. Det bør samtidig iverksettes etterforskning straks, med tanke på eventuell rettsforfølgelse. Samtidig er det viktig at utrykninger ved ”husbråk” uten unntak registreres i vaktjournalen. Dette er viktig og nødvendig dokumentasjon ikke bare dersom det blir straffesak og evt søksmål om erstatning, men også med henblikk på evt søknad om opphold med bakgrunn i mishandlingsbestemmelsen.

7.2 Tolketjeneste

Vi er kjent med at problemstillinger knyttet til tolking er store generelt i det offentlige, og at tilbudet viser seg gjennomgående å være for dårlig (Asker og Bærum krisesenter 2002). De samme problemene gjør seg gjeldende i vår undersøkelse.

Når en kvinne oppsøker sosial- eller helsetjeneste for å få hjelp i forhold til mishandling bes i enkelte tilfeller ektemannen om hjelp til å tolke. I tillegg til at mannen ofte er selve problemet hun ønsker å ta opp, snakker han ofte ikke kvinnens språk særlig godt. Et annet alternativ er at kvinnen selv må forsøke å forklare seg på sitt ofte svært begrensede engelsk eller norsk. Uansett løsning er dette klart i strid med den generelle informasjons- og veiledningsplikten som disse tjenestene har.

Krisesentrene rapporterer at mange advokater lar være å bestille tolk, og lar kvinnens hjelper (nabo, venninne, barn, krisesentermedarbeider) forklare seg i saken på kvinnens vegne, eller kommuniserer selv med kvinnen på dårlig norsk, engelsk eller fingerspråk. Det kan se ut som om mange advokater ikke er kjent med at i saker der kvinnen får fri rettshjelp, dekkes også tolkekostnaden ved advokattimene av Fylkesmannen.

Dessverre trenger ikke alle problemer å være løst ved å bruke tolker fra offentlig/autorisert tolketjeneste. I små bygde- og bysamfunn kjenner ofte tolken den det tolkes for eller hennes ektefelle. Enkelte språkgrupper er også så små, eller har så nære bånd, at det er umulig å finne en tolk som ikke kjenner minst en av partene. Dette kan oppleves som usikkert og truende for vedkommende som benytter tolketjenesten. Det er heller ikke uvanlig at tolker blir utsatt for trusler eller vold fordi voldsmannen ønsker å få vite hva som er blitt formidlet under tolkesamtaler. Dette blir også beskrevet av Paul (1998, etter Jonassen og Eidheim 2001).

² FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979.

7.2.1 Tolkebruk på krisesentrene – Se kap. 10.3

7.2.2 Telefontolk

I tilfeller der en trenger tolk utenom kontortid, der det er umulig å finne tolk som ikke er kjent av partene, eller der det kan oppstå fare for tolkens liv og helse, er det mulig å benytte telefontolk. Telefontolking er en ordning som er lite kjent, men som i de tidligere nevnte tilfeller kan fungere vel så bra som den ordinære tolketjenesten.

7.2.3 Konklusjon

Mange fremmedspråklige kvinner går gjennom brudd med en mishandler uten å ha fått adekvat tolkehjelp verken på krisesenteret, hos sosialtjenesten, legen eller sin bistandsadvokat. Vi mener derfor vi har belegg for å si at vi har et generelt problem i forhold til fremmedspråkliges rettssikkerhet i Norge.

7.2.4 Forslag til tiltak

- Det må innføres bedre rutiner for bruk av tolk/telefontolk i hjelpeapparatet og helsetjenesten og gis organisert opplæring for de ansatte i tjenestene.
- Instruks fra rundskriv UDI 23/94 (tilpasset) anbefales integrert i forvaltningsloven: ”En understreker viktigheten av å bruke profesjonelle tolker. Bistand fra venner eller slektninger eller andre ledsagere regnes ikke som tolkeoppdrag. Nødvendig tolkeassistanse skal aldri erstattes ved at en lar barn bistå ved samtalen.”

7.3 Oppholdstillatelse på grunn av mishandling.

7.3.1 Generelt om loven. Retningslinjer.

Kvinner som kommer til landet på familiegjennforening får oppholdstillatelse i tre år, betinget av ekteskap. Det er et vilkår for fornyelse av oppholdstillatelsen at ekteskapet eller samboerforholdet består. De utenlandske kvinnene må derfor hvert år søke om forlengt opphold, inntil de etter tre år har krav på å bli i Norge. Vil de skille seg før den tid må de sannsynliggjøre mishandling, eller bevise at de vil få vanskeligheter i hjemlandet grunnet sosiale og kulturelle forhold, og søke opphold på selvstendig grunnlag. (se vedlegg 2)

Bestemmelsen baseres på skjønn, og er avhengig av at utlendingsmyndighetene tror på kvinnen og hennes historie.

Det er uklart hva som i praksis skal til for at kvinner skal få oppholdstillatelse på bakgrunn av mishandlingsbestemmelsen (Utlendingsforskriftens §37,6. ledd). Denne uklarheten har ført til usikkerhet om hvilke rettigheter disse kvinnene har etter et samlivsbrudd. Kvinner under ”treårsregelen” som blir utsatt for mishandling forblir derfor ofte i ekteskapet til tross for volden de opplever. For de som må flykte til et krisesenter for å berge liv og helse, venter en uforutsigbar livssituasjon og en meget usikker rettsstilling.

Dersom disse kvinnene kan dokumentere at de har vært mishandlet øker sjansene for å få bli i landet. I utgangspunktet skal alle søknader om opphold grunnet mishandling innvilges på grunnlag av kvinnens egen forklaring ”...med mindre det foreligger klare holdepunkter for å anta at denne ikke er riktig”. Derfor innvilges heller ikke fri rettshjelp til å skrive og forberede søknad om opphold etter denne bestemmelsen (se vedlegg 3, rundskriv G-9/00). Imidlertid viser det seg at en stor del av disse søknadene blir avslått, og at politiets praksis varierer fra distrikt til distrikt (Losjå 2001).

Det krever mye av en kvinne å forlate alt det kjente for en usikker framtid i et ukjent land og med en ofte ukjent mann. Ikke sjelden har disse kvinnene også med seg barna sine, noe som gjør avgjørelsen om å flytte enda mer alvorlig.

Vanligvis selger kvinnene alt de har, sier opp jobben og trosser ofte familie og venners skepsis før de reiser. Det sier seg selv at det ikke er lett å vende tilbake uten noe sted å bo, ingen jobb, og ofte ingen familie som kan hjelpe dem å starte på nytt igjen. Dette er nok mye av grunnen til at disse kvinnene er villig til å holde ut mye for å få ekteskapet til å fungere, også etter at oppholdstillatelsen er i orden.

7.3.2 Forslag til tiltak

Det trengs en gjennomgang av hvorvidt politiet / UDI praktiserer Utlendingsforskriftens §37,6. ledd etter intensjonen, evt ytterligere presisering av lovanvendelsen.

7.3.3 Vitneavhør av overgriperen i kvinnens sak om opphold på eget grunnlag?

Kvinner som forlater en overgriper viser stor styrke, og krisesentrene har erfart at dette er en meget vanskelig prosess.

Losjå (2001) fant flere tilfeller der UDI hadde bedt politiet innhente forklaring fra overgriper når konen søker om opphold på grunnlag av mishandlingsbestemmelsen. Kvinnene opplevde at mannen ble regnet som part i saken som gjaldt deres søknad om opphold grunnlag av mishandling. Det at mannen skal forklare seg i hva som faktisk er en sak mellom kvinnen og utlendingsmyndighetene fører til redsel for at politiet skal komme til å utlevere sensitiv informasjon som kan sette kvinnens liv og helse i fare. De er også redde for konsekvensene av at mannen nekter for mishandlingen.

For at kvinnene skal få fram en konkret og grundig forklaring om det hun har vært utsatt for, som vold, trusler og overgrep, er det viktig at politiet stiller de relevante spørsmål. Dette er viktig dokumentasjon, og kan være utslagsgivende i henhold til om UDI innvilger opphold eller ikke.

I retningslinjene for behandling av slike saker (Rundskriv UDI 99-44) slås det fast at utlendingsmyndighetene i utgangspunktet *ikke* skal innhente uttalelse fra kvinnens ektefelle eller samboer, men at dette *kan* gjøres etter en konkret vurdering. Nedenfor står spesifisert at det bare skal vurderes å innhente slik uttalelse dersom det finnes *konkret grunnlag* for å tvile på at opplysningene om mishandling er korrekte, dvs dersom det har kommet fram uavhengig informasjon om at kvinnen ikke er blitt mishandlet .

7.3.4 Forslag til tiltak

Når en kvinne har brutt med en mann, og søker opphold i landet på selvstendig grunnlag grunnet mishandling, er dette en sak mellom kvinnen og utlendingsmyndigheten.

Dersom mannen innrømmer at mishandlingen har skjedd, innrømmer han jo samtidig straffeskyld i en forbrytelse. I forhold til den krenkelsen og redselen disse kvinnene opplever ved at mannen blir innkalt til avhør, kan vi ikke se at slike avhør kan være hensiktsmessige å gjennomføre.

Vi ber om at UDI endrer retningslinjene for politiets saksforberedelse, slik at ikke overgripere avhøres i disse sakene.

7.4 Skilsmisse på dagen

Ansatte på krisesentrene forteller at overgripere både ringer og skriver brev til krisesentrene for å bagatellisere opplysningene om vold, og de påstår at kvinnene lyver for å få opphold i landet. Krisesentrene oppfatter overgripernes handling som et ønske om å få kvinner og barn fortrest mulig ut av landet. Noen krisesentre opplevde at mannen sogar kjørte kvinne og barn til trappa, med beskjed om at ” nå kan dere se å få sendt denne kjerringa til hjemlandet sitt, for nå vil jeg ha ei ny og yngre kjerring”.

Det opplyses fra flere sentre at ennå mens kone nummer én er på krisesenteret, har overgriper reist til utlandet for å gifte seg med en ny. Enkelte krisesentre forteller at mennene også truer kvinnene, og i enkelte tilfeller har krisesenteret sett seg nødt til å overføre kvinner til et krisesenter i et annet fylke.

I mange land er det mulig å få skilsmisse på dagen dersom begge parter ønsker å skilles. Dersom minst én av partene er fra ett av disse landene, og særlig dersom ekteskapet ble inngått i dennes hjemland, kan paret skilles på dagen ved landets ambassade i Norge. Dette er en gyldig skilsmisse her i landet, men dersom en av partene ønsker å gifte seg igjen må skilsmissen godkjennes av Fylkesmannen. Slike skilsmisser skal godkjennes dersom de ikke støter norsk rettsfølelse, som f. eks den enkleste formen for muslimsk skilsmisse. På denne måten kan en mann rekke både skilsmisse fra første mishandlede kone, ekteskap med neste, samt innreisevisum og bryllupsreise før kone nr. én har flyttet fra krisesenteret.

7.4.1 Forslag til tiltak

Fylkesmannens regelverk for godkjenning av utenlandske skilsmisser bør strammes inn. Vi vet at kvinner både lokkes med penger og trues med vold og/eller å bli fratatt barna for at de skal gå med på skilsmisse ”på dagen”, slik at mannen kan hente seg en ny kone med én gang. Brukt på denne måten mener vi at denne typen skilsmisse absolutt virker støtende på norsk rettsfølelse, og ikke bør godkjennes av norske myndigheter.

8 *Krisesentrenes rolle*

8.1 *En presentasjon av tilbudet*

Krisesentrene er et lavterskeltilbud, og et supplement til offentlige tjenester. I 2001 hadde vi 50 krisesentre og 5 krisetelefoner i Norge, i enkelte fylker bare ett, i andre opp til 8 (Nordland). Store avstander og et mangelfullt offentlig transporttilbud tilsier at det kan være vanskelig for kvinner i grisgrendte strøk å komme seg bort fra overgriper og få hjelp. Vi regner med store mørketall.

Etter mange års krisesenterdrift i Norge har politiet og det offentlige hjelpeapparatet bedre kunnskap om hva krisesentrene tilbyr av støtte og hjelp. Ansatte på krisesentrene forteller at det ofte er politiet eller noen i det offentlige hjelpeapparatet som henviser mishandlede kvinner og barn til krisesentrene.

Krisesentrene har etter over 20 års drift stor kompetanse om denne typen voldsproblematikk. Sentrenes retningslinjer sier at krisesenteret skal være et sted der kvinner hjelper kvinner og hvor de kan motta støtte i en kollektiv sfære. Her kan kvinnen få en opplevelse av at den volden hun har vært utsatt for ikke bare er hennes private anliggende.

- Alle som jobber på et krisesenter har taushetsplikt, så kvinnene som henvender seg dit er sikret full konfidensialitet.
- Kvinner kan ta med barna sine, og dermed hindre at de blir utsatt for vold, og/eller overtar mishandlerens konflikt- og voldsmønstre.
- Beboere og dagbrukere kan komme til samtaler for råd og veiledning eller få følge til det offentlige hjelpeapparatet på dagtid.
- Kvinner som utsettes for vold kan også ringe for informasjon og telefonrådgivning.
- Kvinnene får hjelp til selvhjelp.
- De blir trodd på og lyttet til, og får lov til å stake ut sin egen kurs.
- Kvinnene gis mulighet til igjen å ta styring og ansvar for eget liv. Krisesentrene bistår med det praktiske og formidler kontakt med det offentlige hjelpeapparat.

8.2 *Kvinner av utenlandsk opprinnelse på krisesentrene*

Ved mange krisesentre ser vi at kvinner med utenlandsk bakgrunn utgjør en gradvis større andel av brukergrunnlaget. Flere av dem er gift med norske menn. Disse kommer til krisesentrene med andre, ofte mer komplekse problemstillinger enn norske kvinner. Unge

kvinner, noen ganger mindreårige, som rømmer fra tvangsekteskap gir store utfordringer for krisesentrene.

Minoritetskvinner har de samme behov som norske kvinner som blir utsatt for vold, men mangler ofte de nettverk norske kvinner har. Samtidig er det et faktum at mange har dårligere økonomi enn norske kvinner, og dermed dårligere muligheter til å klare seg på egen hånd. Behovet for alle kvinner uansett kulturbakgrunn, er å slippe å bli utsatt for vold.

Krisesenteret er for mange kvinner siste utvei. De som kan, finner andre muligheter. Forutsetningene for dette er økonomisk handlefrihet og et rikholdig og solid nettverk av familie og venner. Mange minoritetskvinner har ikke samme tilgang på slike goder som kvinner i majoritetsbefolkningen (Asker og Bærum krisesenter 2001).

Det er lett å fokusere på det som er annerledes i møtet med mennesker med opprinnelse fra andre deler av verden. Det som imidlertid er mest slående er de store likhetene i erfaringer kvinnene har med familievold. Mønstrene i volden og utviklingen av den, og kvinnenes reaksjoner på det som har hendt dem, er påfallende like uansett hvor i verden kvinnene kommer fra.

Den kollektive organisasjonsformen synes å virke hjemmevant for mange utenlandske kvinner. Denne boformen gir kvinnene muligheten til å treffe norske kvinner i samme situasjon. De ser at det de gjennomlever ikke er unikt for dem selv. De får også innsikt i at kvinnemishandling ikke er sosialt akseptert i majoritetssamfunnet.

I hverdagen takler kvinnene hverandre og fellesskapet på en tilsynelatende ubesværet måte. De tar hensyn til hverandres kultur, behov og særegenheter. Det er sjelden det oppstår konflikter – i så fall kan de alltid løses med enkle midler. Det kan se ut som om disse kvinnene likevel kan være engasjert og vise omtanke for andre, selv om de lever midt oppe i en livskrise.

Mange har i løpet av den tiden de har bodd på senteret skaffet seg nære venner der. Dette blir spesielt viktig for dem som senere skal etablere seg alene. Et liv i isolasjon sammen med mishandler har gjort dette umulig for mange. Når de kommer til krisesenteret åpner det seg en ny verden, som for de fleste resulterer i et nytt selvstendig livsgrunnlag.

8.3 Tolkebruk på krisesentrene

Krisesentrene har generelt trange tolkebudsjetter, og ofte lav bevissthet om hvor viktig det er for *alle* kvinner i krise å kunne kommunisere sine opplevelser og sin smerte. Tolk brukes

derfor som regel bare i forhold til kvinnens skilsmisssak eller andre ”viktigere” saker, og sjelden i hverdagen på krisesentret.

Når det gjelder dekning av krisesentrenes tolkeutgifter vet vi at dette praktiseres forskjellig fra kommune til kommune. I noen kommuner dekker sosialkontoret, flyktningkontoret eller andre kommunale etater (f eks rådmannen) de tolkeutgiftene som det lokale krisesenteret har. Dette gjøres enten enkeltvis for kvinnene det gjelder, eller som en sekkepost (Asker og Bærum krisesenter 2002).

8.4 Ressurser og kunnskapsetablering på krisesentrene

Regjeringens handlingsplan ”Vold mot kvinner” (2000) fremhever krisesentermedarbeidernes behov for faglig opplæring og ”påfyll” for å kunne være rustet til å møte de psykososiale problemene som følger av langvarig mishandling av kvinner og barn. For å kunne gjøre en god jobb i dette krysningsfeltet mellom jus, psykiatri, sosialt arbeid, barnevern og helse, trengs det kvalifisert personale, og et økonomisk godt grunnlag for å kunne ansette og beholde kvalifisert personell.

Krisesentrene bruker mye tid på å informere om norsk lov og rett til alle beboere. Ofte kjenner mishandleren lovverket bedre enn kvinnen, eller klarer å lure kvinnen til å tro at han gjør det. Ansatte på krisesenteret bruker gjerne mye tid for å få kvinnen til å stole på at mye av det de har blitt fortalt av mannen sin ikke stemmer. Også etnisk norske kvinner som ikke har hatt en kontaktflate utad via jobb/nettverk, har veldig lite oversikt over hjelpeapparatet og egne juridiske rettigheter (Asker og Bærum krisesenter 2001).

For kvinner som ikke snakker norsk eller andre språk på søknadsskjemaene er det vanskelig å fylle ut en søknad uten bistand. Noen er også analfabeter. Kvinnene har ikke kunnskaper om hvordan søkeprosessen foregår, eller regelverket rundt dette. Mange krisesentre hjelper derfor kvinnene med å fylle ut papirer, innhente relevant informasjon og bekreftelser fra etater og vitner.

I saker der mishandlingsspørsmålet er avgjørende for hvorvidt en kvinne skal få oppholdstillatelse, er det nødvendig at *all* relevant dokumentasjon og vitnelister er fremkommet overfor utlendingsmyndighetene, både fra offentlige etater, leger og krisesenter. Dette krever en viss juridisk kompetanse, og god oversikt over hvordan regelverket fungerer i praksis. I utgangspunktet skal nemlig alle søknader om opphold grunnet mishandling innvilges på grunnlag av kvinnens egen forklaring ”...med mindre det foreligger klare

holdepunkter for å anta at denne ikke er riktig”. Imidlertid viser det seg at en stor del av disse søknadene blir avslått (Losjå 2001). Her trengs det en gjennomgang av hvorvidt politiet / UDI praktiserer regelverket etter intensjonen. Det er også nødvendig at medarbeidere på krisesentrene får opplæring i saksforberedelse om søknad for opphold på grunnlag av mishandling.

8.4.1 Personalressurser i forhold til fremmedspråklige kvinner.

Krisesentrene er betydelig dårligere bemannet enn alle sammenlignbare tjenestesteder med døgndrift. Dette har store og målbare negative virkninger, både faglig, sikkerhetsmessig og ikke minst hva gjelder arbeidsmiljø (NKF 1998, Jonassen og Eidheim 2001, Asker og Bærum krisesenter 2002). Ressursmessig skaper dårlige språkkunnskaper derfor store utfordringer. Når det gjelder kvinner som ikke kan kommunisere på norsk eller engelsk, mener vi det er beskjedent å anslå ressursbehovet til minst fem ganger så stort som for andre beboere. Her må krisesenterpersonalet være koordinator og katalysator for absolutt alt som forgår, dvs ringe og bestille timer, koordinere og bestille tolk, og være med på alle samtaler kvinnen har den første tiden for å muliggjøre koordinatorrollen. Fremdrift i alle saker går mye langsommere, fordi det må skaffes tolk til all kommunikasjon. Krisesentrene har erfart at kvinnene fordi at de ikke snakker norsk/engelsk som regel får betydelig lenger botid, opptil 2-3 ganger så lang som andre. (Asker og Bærum krisesenter 2002).

8.4.2 Dokumentasjon

De fleste krisesentrene i Norge oppbevarer ikke noen form for personopplysninger om kvinnene etter at de reiser fra senteret. Dette blir ofte et problem dersom kvinnen ønsker å anmelde mishandleren i ettertid, eller søke om selvstendig opphold i landet på grunnlag av mishandling. Også i forhold til forskning er mangelen på statistisk grunnlagsmateriale et problem.

For å kunne samle og oppbevare sensitiv informasjon på data, må det søkes om konsesjon fra Datatilsynet. For å oppbevare slike opplysninger manuelt er det kun meldeplikt (ikke konsesjonsplikt) til Datatilsynet.

Tillatelse til å oppbevare sensitiv informasjon endrer ikke på det enkelte krisesenters bestemmelser om taushets- eller opplysningsplikt.

Hovedkriteriene for å kunne samle og oppbevare informasjonen er:

- At det bare skal lagres opplysninger som det er saklig behov for

- At det oppbevares i låsbart skap der bare de med tjenestelig behov har tilgang
- At det er utarbeidet rutiner for oppbevaring, innsyn og sletting av opplysninger, og
- At informasjonen bare lagres så lenge det er behov for det.

Datatilsynet fører tilsyn med at retningslinjene blir fulgt.

Søknads- og meldeskjemaer samt all den informasjonen som trengs fås ved henvendelse til Datatilsynet eller på deres nettside <http://www.datatilsynet.no/>.

8.5 Forslag til tiltak

- Krisesentrene må tilføres ressurser og kompetanse for å kunne håndtere stadig flere fremmedspråklige beboere. Sentrene i pressområdene trenger økte personalressurser og opplæring i flerkulturell forståelse, samt opplæring i bruk av tolk/tefontolk.
- For å kunne ivareta oppgaven med å gi bistand ved søknad om opphold i landet på best mulig måte, trenger medarbeiderne på krisesentrene opplæring i saksforberedelse for søknad om opphold på grunnlag av mishandling.
- Det er også behov for andre tiltak for å kvalitetssikre arbeidet ved krisesentrene, bl. a. ved at sentrene melder eller søker konsesjon fra Datatilsynet og utarbeider systemer for internkontroll.

9 Forslag til nye tiltak og lovendringer

9.1 Treårsregelen må endres

Vi mener at vi ser klart at enkelte menn spekulerer i kvinners rettsløshet, og gjennom treårsregelen har de fullstendig makt og kontroll over kvinnene. Hvis hun ikke føyer seg etter mannens krav, truer han med statlig utkastelse. Vi ser også at staten i flere tilfeller iverksetter dette. Vi mener det er viktig og riktig at ”karantenetiden” ved familiegjenforening endres til ett år. Slik kan det norske samfunnet bedre ta ansvar for de overgrep som norske statsborgere utsetter kvinner og barn av utenlandsk opprinnelse for.

Vi mener også at bestemmelsen i Utlendingsforskriftens §37,6. ledd, som gjelder oppholdstillatelse pga urimelige vansker i hjemlandet bør endres til en ”skal”-regel: ”Vil hun som følge av samlivsbruddet få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forhold der, **skal** hun få tillatelse...”

9.2 Fremmedspråklige kvinner må få informasjon på sitt eget språk

De utenlandske kvinnene må ha tilgang til korrekt informasjon om sine rettigheter og hvordan det offentlige hjelpeapparatet fungerer i Norge. Det må derfor utarbeides informasjonsfoldere på de aktuelle fremmedspråk. Folderne må være tilgjengelige på flest mulig steder kvinnene naturlig oppsøker, dvs. bibliotek, offentlige kontorer som er i kontakt med innvandrere, sosial- og helsevesen (helsesøster, lege), norskundervisning osv.

9.3 Bedre rutiner for bruk av tolk

- Det må innføres bedre rutiner for bruk av tolk/telefonolk i hjelpeapparatet og helsetjenesten, og gis organisert opplæring for de ansatte i tjenestene.
- Integrere og tilpasse instruksjonen fra rundskriv UDI 23/94 i forvaltningsloven: ”En understreker viktigheten av å bruke profesjonelle tolker. Bistand fra venner eller slektninger eller andre ledsagere regnes ikke som tolkeoppdrag. Nødvendig tolkeassistanse skal aldri erstattes ved at en lar barn bistå ved samtalen.”

9.4 Krisesentrene må tilføres ressurser

Krisesentrene må tilføres ressurser og kompetanse for å kunne håndtere stadig flere fremmedspråklige beboere. Sentrene i pressområdene trenger økte personalressurser og opplæring i flerkulturell forståelse, samt opplæring i bruk av tolk/telefonolk. Det er også behov for andre tiltak for å kvalitetssikre arbeidet ved krisesentrene, bl a ved at sentrene bør melde eller søke konsesjonsplikt fra Datatilsynet og utarbeide systemer for internkontroll.

9.5 Politiet må forbedre rutiner

Politiet må tilføres kompetanse og rutiner i forbindelse med avhør. Alle vaktjournaler må til en hver tid registrere og dokumentere alle voldsepisoder og trusler om vold. Dette også for å kunne dokumentere volden og truslene ved eventuell søknad om opphold i landet.

Når politiet mottar anmeldelse, melding eller på annen måte gjøres kjent med at en kvinne er utsatt for vold eller trusler om vold, må politiet foreta en helhetlig vurdering av hvilke beskyttelsestiltak som bør iverksettes.

Politiet og påtalemyndigheten må sørge for at den volds- eller trusselutsatte får all relevant informasjon, samt settes i kontakt med andre instanser som krisesentre, helse- og sosialetat, barnevern eller andre aktuelle instanser.

9.6 Utlendingsdirektoratet (UDI) må få innsyn i strafferegisteret

Det er ønskelig å kunne stoppe en søknad om familiegjennforening når den kommer fra en kjent overgriper eller pedofilidømt. I dag gir unntakene i Forvaltningsloven bare UDI muligheten til å nekte familiegjennforening dersom en tillatelse vil kunne medføre alvorlig fare for liv og helse. Denne bestemmelsen håndheves vanligvis strengt, og vi kjenner ikke til om den noen gang har vært tatt i bruk av UDI.

Lovutvalget for ny utlendingslovgivning i UDI har fått mandat til å arbeide med denne problemstillingen, og vil levere sin innstilling 31.12.03. Vi ber om at det utarbeides hensiktsmessig lovverk for å hindre volds- og sedelighetsforbrytere i å importere kvinner og barn.

9.7 Gjennomgang av praksis med Utlendingsforskriftens §37,6. ledd.

Det trengs en gjennomgang av hvorvidt politiet / UDI praktiserer Utlendingsforskriftens §37,6. ledd etter intensjonen, evt ytterligere presisering av lovanvendelsen.

9.8 Ikke vitneavhør av overgriper når kvinner søker opphold grunnet mishandling

Når en kvinne har brutt med en mann, og søker opphold i landet på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling, er dette en sak mellom kvinnen og utlendingsmyndigheten.

Dersom mannen innrømmer at mishandlingen har skjedd, innrømmer han jo samtidig straffeskyld i en forbrytelse. I forhold til den krenkelsen og redselen disse kvinnene opplever ved at mannen blir innkalt til avhør, kan vi ikke se at slike avhør kan være hensiktsmessige å gjennomføre.

Vi ber om at UDI endrer retningslinjene for politiets saksforberedelse, slik at ikke overgripere avhøres i disse sakene.

9.9 Stans godkjenning av skilsmisse på dagen

Fylkesmannens regelverk for godkjenning av utenlandske skilsmisser bør strammes inn. Vi vet at kvinner både lokkes med penger og trues med vold og/eller å bli fratatt barna for at de skal gå med på skilsmisse på dagen, slik at mannen kan hente seg en ny kone med én gang. Brukt på denne måten mener vi at denne typen skilsmisse absolutt virker støtende på norsk rettsfølelse, og ikke bør godkjennes av norske myndigheter.

9.10 Andre tiltak

- Når mishandlede kvinner henvender seg til politi og hjelpeapparat må de være sikret full konfidensialitet. De må kunne bruke sitt eget morsmål og være sikker på at de blir forstått korrekt når de henvender seg til politi og hjelpeapparat.
- Utvikle behandlingstilbud til menn med volds- og aggresjonsproblemer over hele landet, som for eksempel ”Alternativ til Vold”.
- Iverksette tiltak for å stoppe alle former for handel med kvinner og barn.
- Gi et tilbud til utenlandske kvinner som ønsker å finne seg en partner i Norge uten å måtte gå veien om ekteskapsbyråer eller prostitusjon, f. eks ved å la unge russere som ønsker det komme til Norge for å tjene penger en periode på en lovlig og trygg måte (overnevnte forslag er notat fra Likestillingscenteret, som støttes av nettverket).
- Kurs i flerkulturell forståelse for statlige og kommunale tjenester i Norge

10 Forslag til videre forskning

- Utarbeide et større forskningsprosjekt med bakgrunn i rapporten.
- Langsiktig forskning på samfunnsendring og sosiale forhold med fokus på menn som misbruker ekteskapsinstitusjonen som rekruttering til prostitusjon, og i henhold til serieekteskap.
- Forskning på særkullsbarn som kommer til landet med fokus på integrering og behov for å bearbeide det å ha vært vitne til eller utsatt for vold.

11 Avslutning

Menneskerettighetene skal sikre enkeltmenneskers mest grunnleggende behov, og beskytte et hvert menneske mot overgrep og krenkelser. Alle har krav på samme verdi og verdighet i kraft av å være menneske, og staten har forpliktet seg til å sikre enhver denne rettigheten. Vi har med denne rapporten forsøkt å vise at kvinner av utenlandsk opprinnelse, gift med norske menn, ikke får sine rettigheter ivaretatt godt nok av norske myndigheter.

Kvinner som ikke snakker norsk, som ikke har et eget nettverk, ikke kjenner til lovverket eller egne rettigheter, hvem skal ivareta deres menneskerettigheter? Her har Staten et særskilt ansvar, både som lovgiver og tilrettelegger.

På bakgrunn av denne rapporten, ser vi klart at tiden er moden for å endre treårsregelen. Den viser seg å gi norske menn enorm makt over kvinnene. Samtidig krever

Krisesentersekretariatet at kunnskapsetablering og rutiner må styrkes, både innen politiet og utlendingsmyndighetene. Krisesentrene må tilføres ressurser for å kunne møte disse nye utfordringene. Myndighetene må ta inn over seg at Norge er blitt et flerkulturelt samfunn, og sørge for at informasjon innhentes og gis på et språk som brukere av tjenestene forstår.

Vi etterlyser forskning rundt hva som skjer med disse kvinnene før under og etter ekteskapet, og ikke minst, hva som skjer med barna deres. Og vi etterlyser en human handlingsplan med klare mål og retningslinjer.

Kilder:

Asker og Bærum krisesenter 2001: *Årsrapport 2000*.

Asker og Bærum krisesenter 2002: *Høringsuttalelse "Kostnadsmodell for krisesentrene"*.

Jonassen, W., og Eidheim, F., 2001: *Den gode vilje*, NIBRs Pluss-serie 2001:1, Oslo.

Justis- og politidepartementet (2000): *Regjeringens handlingsplan « Vold mot kvinner »*, <http://odin.dep.no/jd/publ/2000/vold.html>

Losjå, T., 2001: *Utlendingsforskriften § 37, 6. ledd (tidligere 5. ledd) - Oppholdstillatelse for utenlandske kvinner etter samlivsbrudd*, JUSS-BUSS' stensilserie, 2001:83, Oslo.

Norsk Kommuneforbund 1998: *Arbeidsmiljøundersøkelse ved krisesentrene*.

Paul, Rachel(1998): *Shelters for battered women and the needs of immigrant women*, Tema Nord 1998.

VISTA Utredning A/S : *Forslag til kostnadsmodell for krisesentrene, rapport 9. August 2001*

1.2. Presentasjon av nettverket Kriresentersekretariatet og Tana prosjektet

Den første kontakten mellom Helene Hernes, prosjektleder for Tana prosjektet og Tove Smaadahl, daglig leder av Kriresentersekretariatet, ble opprettet på et møte i Regjeringens Kvinnevoldsforum. Forumet som ble dannet i 2001 er en arena der Regjeringen kan utveksle erfaringer og ideer med representanter for organisasjoner og enkeltpersoner som er opptatt av spørsmål som handler om vold mot kvinner.

Supplement og initiativ er en del av forumets viktigste mål i arbeidet mellom myndigheter og faginstanser. Vi vil videreutvikle, styrke og drøfte samt stimulere, skape deltagelse, formidle og informere. Forumet skal være en pådriver for å synliggjøre vold mot kvinner og stimulere til debatt om hvordan omfanget av slik vold kan reduseres.

Prosjektleder for Tanaprojektet ønsket å vite mer om hvor mange henvendelser kritesentrene får fra utenlandske kvinner gift med norske menn. Ut fra kritesentrenes organisering, og mangelfulle felles registreringer og statistikker, var det et spørsmål som ikke kunne besvares. Vi ble enige om at dette generelt var noe vi visste altfor lite om. Ideen om et å lage et prosjekt ble dermed født.

Kriresentersekretariatet er en medlemsorganisasjon for 32 kritesentre/telefoner som arbeider med å sette problemstillingen til mishandlede og/eller voldtatte kvinner på dagsorden.

Kriresentersekretariatet ble etablert i 1994, og blir drevet av en medlemskontingent basert på en liten prosentvis del av kritesentrenes/telefonenes totale budsjett.

Bakgrunnen for Sekretariatet, var et ønske om å samles i en felles organisering som skal bidra til å styrke kritesentrene arbeid utad. Et felles organ kan styrke en synliggjøring av kritesentrenes arbeid og av vold mot kvinner. De blir en sterkere pressgruppe i forhold til myndigheter og lovgivende organer gjennom å stå samlet. Kriresentersekretariatet arbeider ut fra Kriresenterbevegelsens plattform vedtatt på Landskonferansen i 1982:

"VOLD MOT OG MISHANDLING AV KVINNER ER EN DEL AV
KVINNEUNDERTRYKKINGEN. KVINNEUNDERTRYKKINGEN ER
SAMFUNNSBESTEMT.

Vi ønsker derfor å angripe ethvert forhold i samfunnet som legitimerer, underbygger og opprettholder vold mot kvinner. I dette arbeidet er vi partipolitisk nøytrale og ikke tilknyttet bestemte organisasjoner eller trossamfunn.

KVINNER ENES I KAMP MOT UNDERTRYKKING AV KVINNER - PRIVAT SÅVEL SOM SAMFUNNSMESSIG.

Ved siden av driften av det enkelte krisesenter/telefon, skal vi påvirke samfunnet til å endre syn på vold mot kvinner, ved blant annet å drive informasjonsarbeid, systematisk registrering av vold mot kvinner, følge opp aktuelle saker i pressen, bearbeide holdninger. Et annet viktig mål er å kreve full offentlig finansiering på krisesentrenes/telefonenes premisser. Arbeidet skal i prinsippet være lønnet. Vi skal opprettholde kontakt mellom krisesentre/telefoner og i størst mulig grad støtte hverandre i felles saker."

Vold mot kvinner er ikke et individuelt problem, men et kollektivt samfunnsproblem.

Sekretariatet ønsker å påvirke samfunnet til å endre sitt syn på vold mot kvinner gjennom å følge opp og ta tak i lover og retningslinjer som er ment å ivareta kvinners rettssikkerhet, legge press på offentlige myndigheter gjennom direkte henvendelser, lobbying og samarbeid med andre kvinneorganisasjoner.

Sekretariatet driver holdningsskapende arbeid gjennom utadrettet informasjon og systematisk registreringer av de kvinnene som tar kontakt med krisesentrene. Vi søker å påvirke myndighetene til å gjennomføre tiltak innenfor det offentlige hjelpeapparatet som ivaretar kvinner som har vært utsatt for mishandling og seksualisert vold. Sekretariatet er et bindeledd mellom krisesentrene og offentlige myndigheter, forskningsmiljøer, kvinneorganisasjoner i inn- og utland og samfunnet for øvrig.

Sekretariatet svarer også på høringer fra de forskjellige departementene. I tillegg koordinerer og videreformidler sekretariatet det store mangfoldet av reaksjoner som kommer fra lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt plan. Sekretariatet utarbeider også pressemeldinger, informasjonsmateriell, og er med på å profilere krisesentrenes arbeid utad. Parallelt jobbes det med å skape et tverrfaglig nettverk som på sikt kan være både premissleverandører og gi ny og bredere innsikt i problemstillingen.

Krisesentersekretariatet anser internasjonalt samarbeid som svært viktig. Med midler fra Det norske Fredskorpset og FOKUS støtter vi krisesenterprosjekter i Sør-Afrika og på Jamaica. Vi deltar også på internasjonale konferanser der vi deler erfaring og kompetanse hvert enkelt

land har opparbeidet seg. Det er samtidig viktig å samarbeide med andre land i arbeidet for å bekjempe seksualisert vold mot kvinner i hele verden.

Åpenheten rundt disse temaene er blitt større og tilbudene flere. På initiativ fra Norge ble det første krisesenteret i Murmansk offisielt åpnet 20.04.1997. I løpet av de første tre årene ble krisesenteret kontaktet for hjelp av 7190 personer. Som en oppfølger til Krisesenteret i Murmansk ble det åpnet to sentre i henholdsvis Poliarnie Zory og Apatity. Krisesenterbevegelsen i Russland er i sterk vekst, og det er også åpnet krisesentre i Arkhangelsk, Petrozavodsk og St. Petersburg. Det norsk/russiske prosjektet Krisesenteret for kvinner i Murmansk ble formelt avsluttet ved utgangen av 1999.

Tanaprojektet mot prostitusjon og kvinnevold er et treårig prosjekt som hadde oppstart 01.10.2001. Prosjektet er finansiert av Politi- og Justisdepartementet, som en del av tiltakene i Regjeringens handlingsplan ”Vold mot kvinner”. Prosjektleder er ansatt i Tana kommune.

Prosjektet tar sikte på å utvikle modeller for hvordan kommunen mer effektivt kan styrke innsatsen mot vold og prostitusjon, forebygge negative virkninger av prostitusjonstrafikken, samt yte hjelp og bistand til ofre for vold og følge opp overgriper. Volden i Tana økte med 93% fra 1999 til 2000. Vi antar at en del av volden det året retter seg mot kvinner og at noe av det har tilknytning til prostitusjonsmiljøet. Det er også tidligere år dokumentert voldsbruk i dette miljøet.

Sexhandel synes å bli et stadig større problem både regionalt og globalt. Problemet merkes særlig godt i grenseområder med stor økonomisk og sosial ubalanse. I Norge er prostitusjonstrafikken i Finnmark velkjent gjennom medieomtale, i særlig grad gjelder dette Tana.

Tanaprojektet retter seg spesielt mot russiske kvinner. Stadig flere av de ekteskapene som inngås i Finnmark i dag, er mellom russiske kvinner og norske menn. Mange av disse kvinnene lever i velfungerende ekteskap, men det finnes indikasjoner på at andelen som blir utsatt for både psykisk og fysisk vold er økende.

Med utgangspunkt i prosjektbeskrivelsen er det satt i verk styringsgruppe, referansegruppe og arbeidsgrupper for å utarbeide tiltak rettet mot ulike målgrupper. Temaene det arbeides med er blant annet; holdninger og verdier i lokalsamfunnet, ungdoms forhold til rus og sex, styrking av oppvekstmiljøet for norske og russiske barn og unge, integrering av russiske

kvinner bosatt i kommunen, styrking av kontakten med offentlige myndigheter og kvinnenettverk på russisk side, helse og smittevern, menns holdninger, flerkulturelle kulturtiltak m.m.

Hovedarbeidsoppgavene i prosjektet er; Samordning av arbeidet mot prostitusjon og vold, legge til rette for forskning på prostitusjon og vold i Tana, utarbeide tiltak mot prostitusjon og vold parallelt med forskningen og i kjølvannet av den, forankre arbeidet i eksisterende planverk samt hos ledelsen i de forskjellige etater, øke kunnskapen om prostitusjon og vold i de forskjellige etatene, årlig evaluering av arbeids-/prosjektmodellen.

Styringsgruppa: Leder i styringsgruppa er varaordfører i Tana kommune, Magne Ballovara. De andre medlemmene er lensmann, Helge Samuelsen og kommunestyrerepresentant Anne Marit Pedersen. Styringsgruppas ansvar er å ha det overordna oppsyn med prosjektet samt diskutere hovedretningslinjer for prosjektet.

Referansegruppa: Referansegruppa består av leder ved Hjelpetjenesten i Tana kommune, Inger Anne Kristoffersen, kommunelege 1, Sigrun Winterfeldt, anleggsleder Odd Einar Utsi, kulturskolerektor Dag Broch og tekniker Sinaida Saua. Referansegruppas hovedansvar er å være rådgivende organ for de ulike øvrige prosjektorganer, herunder styringsgruppa og prosjektleder.

Prosjektleder: Prosjektleder er medlem av styringsgruppa og sekretær for både styringsgruppa og referansegruppa. Prosjektleder er administrativt underlagt rådmannen i Tana.

Temaene vold og prostitusjon vil i noen grad overlappe hverandre. Videre vil mange av de samme instanser være involvert i arbeidet mot både vold og prostitusjon. Det har derfor vært naturlig å samle de aktuelle aktørene i felles grupper (styrings- og referansegruppe) for å samordne innsatsen mot vold og prostitusjon. Gjennom samarbeid vil man effektivisere og målrette innsatsen bedre.

VEDLEGG 2

RUNDSKRIV UDI 99- 44 JURA

Saksnummer: 97/3860

Lysaker, 15.10.99

Oslo, 24.07.01 revidert pkt. 7 med vedlegg

TIL: Politimestrene

UTENRIKSSTASJONENE

RETNINGSLINJER FOR BEHANDLING AV SAKER SOM GJELDER NY OPPHOLDSTILLATELSE FOR UTENLANDSKE KVINNER ETTER SAMLIVSBRUDD - UTLENDINGSFORSKRIFTEN §§ 21 TREDJE LEDD, JF 37 SJETTE LEDD

<i>I. INNLEDNING</i>	34
<i>II. NÆRMERE OM UTLENDINGSFORSKRIFTEN § 37 SJETTE LEDD</i>	34
<i>A. Sosiale og kulturelle forhold i hjemlandet</i>	35
<i>B. Mishandling i samlivsforholdet</i>	36
<i>1. Sannsynliggjøring av mishandlingen</i>	36
<i>2. Politiets saksforberedelse</i>	36
<i>III. HENSYNET TIL MEDFØLGENDE SÆRKULLSBARN</i>	37
<i>IV. UTENLANSK KVINNE FORLATT I HJEMLANDET ELLER SENDT TILBAKE DIT AV EKTEFELLEN</i>	38
<i>V. ANDRE SITUASJONER HVOR DET KAN GIS TILLATELSER ETTER LOVEN § 8 ANNET LEDD, JF FORSKRIFTEN § 21 TREDJE LEDD, STERKE MENNESKELIGE HENSYN/SÆRLIG TILKNYTNING</i>	38
<i>VI. UNDERHOLD OG BOLIG</i>	38
<i>VII. FRI RETTSHJELP</i>	38
<i>VIII. UTREISEFRIST</i>	38

12 Innledning

Retningslinjene er utarbeidet i samråd med Justisdepartementet, og erstatter de retningslinjer som fulgte av Justisdepartementets brev av 30.07.98 til Utlendingsdirektoratet.

13 Nærmere om utlendingsforskriften § 37 sjette ledd

Utlendingsforskriften § 37 sjette ledd lyder: «Kvinne som verken fyller vilkårene i tredje, fjerde eller femte ledd, kan få tillatelse etter bestemmelsene i forskriften § 21 tredje ledd dersom hun som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der. Selv om slike grunner ikke tilsier det, skal tillatelse etter forskriften § 21 tredje ledd gis dersom kvinnen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet».

Retningslinjene som angår forskriften § 37 sjette ledd, gjelder kvinner som har eller har hatt tillatelse til familiegjennomføring i henhold til forskriften §§ 22 og 24. Det er ikke noen forutsetning at den personen kvinnen har tillatelse i gjennomføring med, selv har en tillatelse uten begrensninger. Det forutsettes at det foreligger et samlivsbrudd.

Bestemmelsen åpner for at kvinnen kan få tillatelse i henhold til forskriften § 21 tredje ledd og opererer med to alternative grunnlag:

Vil hun som følge av samlivsbruddet få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forhold der, **kan** hun få tillatelse (i det følgende kalt alternativ 1).

Er hun eller eventuelle barn blitt mishandlet i samlivsforholdet, **skal** hun få tillatelse (i det følgende kalt alternativ 2).

13.1 Sosiale og kulturelle forhold i hjemlandet

De vanskelighetene som kvinnen vil møte i sitt hjemland grunnet sosio-kulturelle forhold, må være som følge av samlivsbruddet. Det er kvinnens status som skilt/separert som kan danne grunnlag for innvilgelse av tillatelse. Generelle sosiale og kulturelle problemer i søkerens hjemland faller utenfor bestemmelsen i forskriften § 37 sjette ledd, første alternativ.

At kvinnen vil møte vanskeligheter som følge av samlivsbruddet, er ikke tilstrekkelig. Vanskelighetene må fremstå som så tyngende at det vil være urimelig å kreve at kvinnen returnerer til hjemlandet. I de fleste tilfellene kan vi legge til grunn at kvinner fra Vest-Europa, tidligere Øst-Europa, USA, Canada og Australia ikke vil møte urimelige vanskeligheter etter et samlivsbrudd på grunn av sosiale og kulturelle forhold der.

I den skjønnsmessige vurderingen som skal foretas, kan både generelle og individuelle forhold komme i betraktning.

Generelle forhold kan være:

- hjemlandets familielovgivning (ekteskap, skilsmisse, barn)
- praksis i forhold til lovens bestemmelser
- skilte kvinners mulighet til å kunne gifte seg igjen
- medgiftspraksis ved ekteskapsinngåelse
- skilte kvinners mulighet til å etablere seg i arbeidslivet

Individuelle forhold kan være:

- kvinnens etniske, religiøse eller stammetilhørighet
- kvinnens utdannelsesnivå
- kvinnens bosted i hjemlandet - by eller landsbygd
- familiens status (klassetilhørighet, kastetilhørighet, utdannelsesnivå)

Dersom det er barn i bildet, må kvinnens mulighet for reell omsorg for, eller samvær med, barna i hjemlandet vurderes.

I land med medgiftspraksis, i land der familiens ære og status er knyttet til kvinnens rykte eller ærbarhet, og i land der mannens rettigheter etter skilsmisse er større enn kvinnens, vil kvinners situasjon generelt være vanskelig etter et samlivsbrudd. Det må imidlertid alltid vurderes hvilken betydning slike forhold vil ha i det enkelte tilfellet.

13.2 Mishandling i samlivsforholdet

Formålet med forskriften § 37 sjette ledd annet alternativ, er at utenlandske kvinner med oppholdstillatelse i familiegjenforening ikke skal se seg tvunget til å bli i et ekteskap/samboerforhold der hun eller eventuelle barn blir mishandlet av frykt for å miste sin oppholdstillatelse i Norge.

Det stilles ikke krav om årsakssammenheng mellom mishandlingen og samlivsbruddet. Det er uten betydning om det er mannen eller kvinnen som har tatt initiativet til samlivsbruddet.

Det som nedenfor er nevnt om mishandling av kvinnen, anvendes så langt det passer i forhold til mishandling av eventuelle barn.

Hva som kan betegnes som mishandling, beror på en helhetsvurdering. Mishandlingen kan være av fysisk art, f eks ved bruk av vold eller annen legemskrenkelse, eller av psykisk art, f eks trusler om bruk av vold. Hendelsene må ha ført til at kvinnens livskvalitet har blitt redusert. Skaden kan være av fysisk eller psykisk art eller en kombinasjon av begge.

Ved vurderingen om det foreligger en mishandlingssituasjon, må man se hen til de beskrevne hendelsene, alvorlighetsgraden, under hvilke omstendigheter mishandlingen fant sted, om de er en del av et handlingsmønster eller om det dreier seg om en enkeltstående episode. En handling som alene ikke kan betegnes som mishandling, vil likevel kunne karakteriseres som det dersom handlingen gjentas over tid.

Generell misnøye i ekteskapet/samboerforholdet, uoverensstemmelser eller forskjellige oppfatninger mht roller grunnet kulturforskjeller er ikke i seg selv er nok til å konstatere at det foreligger mishandling.

13.2.1 Sannsynliggjøring av mishandlingen

For at en tillatelse etter forskriften § 37 sjette ledd, annet alternativ skal gis, må mishandlingen sannsynliggjøres. Det stilles ikke strenge krav til sannsynliggjøringen. Kvinnens forklaring om mishandling skal legges til grunn, med mindre det foreligger klare holdepunkter for å anta at denne ikke er riktig. Kvinnens egen forklaring vil dermed bli utgangspunktet for vurderingen. Det stilles som hovedregel ikke noe krav om at kvinnen skal dokumentere at mishandlingen har funnet sted. Det er videre ikke noe krav om at ektefellen/samboeren er anmeldt eller straffet for forholdet. I utgangspunktet skal utlendingsmyndighetene heller ikke innhente noen uttalelse fra kvinnens ektefelle eller samboer, men det kan gjøres etter en konkret vurdering, se nest siste avsnitt i punktet her.

13.2.2 Politiets saksforberedelse

I saker der en kvinne søker fortsatt oppholds-/arbeidstillatelse med henvisning til at hun har blitt mishandlet, må politiet, som forberedende organ, skrive en rapport i saken. Kvinnen skal i den forbindelse innkalles til å møte personlig for å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket, jf utlendingsloven § 44. Politirapporten bør bl a inneholde følgende opplysninger:

- kvinnens beskrivelse av mishandlingen, skade og omfang
- når og hvor mishandlingen har pågått

- har kvinnen oppsøkt krisesenter eller annet tilfluktsted
- har kvinnen blitt behandlet av lege eller psykolog
- andre spørsmål, herunder oppfølgingsspørsmål til foregående punkter som politiet antar kan ha betydning for saken

Dersom det er barn i bildet, skal det fremgå om barnet/barna har vært mishandlet. Dersom kvinnen opplyser at barnet/barna har vært mishandlet, bør dette beskrives som angitt ovenfor. Det bør også fremgå om barnevernsmyndigheter har vært kontaktet og om forholdet er anmeldt.

Rapporten skal undertegnes av kvinnen.

Politiet skal orientere om at det er anledning til å fremlegge forskjellige former for dokumentasjon som et supplement til ovennevnte forklaring. Slik dokumentasjon kan f.eks. være politianmeldelse, legeattester eller uttalelse fra psykolog eller krisesenter. Det er ikke noe krav om at slik dokumentasjon fremlegges, utover det som følger av neste avsnitt. Dersom det foreligger tilleggsdokumentasjon, skal dette vedlegges rapporten.

Dersom det er grunn til å tvile på at opplysningene i forklaringen er riktige, eksempelvis dersom opplysningene som er gitt er motstridende eller dersom det foreligger opplysninger fra andre som taler i motsatt retning, kan det være grunnlag for å be kvinnen fremlegge dokumentasjon som understøtter hennes forklaring. I slike tvilstilfeller bør det også vurderes om en uttalelse fra ektemannen/samboeren kan bidra til å avdekke om påstanden om mishandlingen er riktig eller ikke.

Søknaden om ny tillatelse samt ovennevnte rapport og eventuell annen dokumentasjon oversendes Utlendingsdirektoratet til behandling.

14 hensynet til medfølgende særkullsbarn

Dersom et samlivsbrudd medfører at kvinnen ikke lenger har noe oppholdsgrunnlag i Norge, skal det særskilt vurderes om det av hensyn til hennes barn skal gis ny tillatelse, jf forskriften § 21 tredje ledd.

Mindreårige barn som har reist med sin mor til Norge og bosatt seg her sammen med moren og hennes ektemann/samboer, kan ha fått en tilknytning til Norge som tilsier at moren og barnet/barna bør få bli her etter samlivsbruddet.

Oppholdstiden i Norge, sett i sammenheng med barnets alder, blir det sentrale vurderingstema i tillegg til en generell vurdering av barnets situasjon. Videre må det ses hen til hvilke forhold som vil møte barnet ved retur til hjemlandet. Som utgangspunkt vil en oppholdstid på under to år i Norge ikke være nok. Barn som går på skole i Norge, vil kunne ha en sterkere tilknytning enn barn under skolepliktig alder. Er barnet lite, har det ikke fått noen særlig tilknytning ennå. Er barnet eldre og har hatt mesteparten av sin oppvekst og skolegang i utlandet, vil tilknytningen til Norge også være forholdsvis svak.

Tilknytning kan også etableres i form av andre familiemedlemmer i Norge.

Uavhengig av spørsmålet om tilknytning, kan det også foreligge sterke menneskelige hensyn som tilsier at oppholdstillatelse bør innvilges av hensyn til barnet, f.eks. hensynet til barnets helsesituasjon.

15 utenlandsk kvinne forlatt i hjemlandet eller sendt tilbake dit av ektefellen

Det typiske tilfellet vil være der mannen «sender» kvinnen til hjemlandet og oppgir at formålet skal være et familiebesøk. Mens kvinnen er i utlandet, utløper hennes tillatelse og ektefellen i Norge bryter all kontakt med henne eller oppgir at han vil skilles.

Kvinnen kan gis en tillatelse etter loven § 8 annet ledd, jf forskriften § 21 tredje ledd dersom:

- hun oppholder seg i hjemlandet eller et tredje land, og mot sin vilje ikke fikk reist tilbake til Norge før tillatelsen utløp. Det kreves ikke at hun er holdt tilbake med fysisk tvang. Hun kan f.eks. ha vært lurt, presset eller blitt fratatt passet
- ektefellen/den tidligere ektefellen er norsk eller nordisk borger, eller utlending med en tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse
- mannen har brutt samlivet
- hun hadde fått en tillatelse etter forskriften § 21 tredje ledd, jf § 37 sjette ledd, hvis hun fortsatt hadde oppholdt seg i Norge
- hun har søkt om ny tillatelse så snart hun ble klar over situasjonen, og det var praktisk mulig for henne å kontakte norske myndigheter

16 andre situasjoner hvor det kan gis tillatelser etter loven § 8 annet ledd, jf forskriften § 21 tredje ledd, sterke menneskelige hensyn/særlig tilknytning

Dersom vilkårene som nevnt ovenfor ikke er oppfylt, må det vurderes om det foreligger andre grunner som tilsier at kvinnen kan få oppholdstillatelse etter forskriften § 21 tredje ledd.

17 underhold og bolig

For å kunne få tillatelse etter forskriften § 21 tredje ledd, må utlendingen som hovedregel være sikret underhold og bolig. I tilfelle som nevnt ovenfor, skal det av hensyn til sakenes art som hovedregel dispenseres fra underholds kravet. Det skal ikke stilles krav om sikret underhold og bolig hvis vilkårene i forskriften § 21 tredje ledd, jf § 37 sjette ledd er oppfylt. Tilsvarende gjelder når det er aktuelt å innvilge tillatelse som nevnt under punkt III.

18 fri rettshjelp

Justisdepartementet har utarbeidet retningslinjer for behandling av spørsmålet om fri rettshjelp for utenlandske kvinner som søker fornyelse av oppholdstillatelse etter samlivsbrudd, se vedlegg.

19 utreisefrist

Dersom søknader som nevnt ovenfor blir avslått, skal det vurderes om det bør gis lengre utreisefrist.

Petter J. Drefvelin
Direktør

Henriette Munkebye
avdelingsdirektør

Kontakt: Juridisk avdeling, D-seksjonen/D-1

VEDLEGG 3

Rundskriv G-9/00

Dato: 15.02.00

Saksnr: 00/1097 A-AK HSK/asy

Til:

Fylkesmennene

Domstolene

Advokatene

Endring i rundskriv G-73/96 - Retningslinjer for fri rettshjelp i utlendingssaker

Spørsmål om fri rettshjelp i saker om oppholdstillatelse behandles etter rettshjelploven § 13 tredje ledd, jf. utlendingsloven § 42 tredje ledd tredje punktum. I rundskriv G-73/96 uttales at det føres en restriktiv praksis med hensyn til å yte fritt rettsråd i slike saker.

Ved søknad om fornyelse av oppholdstillatelse er det behov for en liberalisering av praksis. Utenlandske kvinners situasjon ved samlivsbrudd vil kunne være svært vanskelig. Dette vil særlig gjelde der kvinner som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter ved å returnere til hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forhold der, eller der kvinner eller eventuelle barn er blitt mishandlet i samlivsforholdet. I sistnevnte tilfelle skal en fornyelse av oppholdstillatelsen innvilges og kvinnens egen forklaring vil legges til grunn i forhold til utlendingsmyndighetene, med mindre det foreligger klare holdepunkter for å anta at denne ikke er riktig. Det vil således regelmessig ikke være nødvendig med advokatbistand i disse sakene før det eventuelt foreligger et avslag på en søknad om fornyet oppholdstillatelse.

Mot denne bakgrunn finner departementet grunn til å endre retningslinjene for innvilgelse av fritt rettsråd i saker der kvinner søker om fornyelse av oppholdstillatelse p.g.a. samlivsbrudd, når grunnlaget for oppholdstillatelsen var ekteskap eller samboerforhold. Det skal derfor føres en liberal praksis i disse sakene dersom kvinnen hevder at hun ved retur til hjemlandet vil få urimelige vanskeligheter grunnet de sosiale og kulturelle forhold der, eller dersom kvinnen eller eventuelle barn er blitt mishandlet i samlivsforholdet. Søknader om fornyet oppholdstillatelse etter samlivsbrudd på grunn av påstander om mishandling vil imidlertid som hovedregel bli innvilget, og det skulle derfor i alminnelighet ikke være behov for advokatbistand unntatt ved eventuell klage. I sistnevnte tilfelle bør fritt rettsråd innvilges.

Etter fullmakt

Jan Gotaas
Avdelingsdirektør

Håvard Skallerud
Førstekonsulent