

Krisesentersekretariatet
Storgata 11
0155 Oslo



Kommunal- og regionaldepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Oslo 01.04.05

Høringsvar på NOU 2004:20 Ny utlendingslov.

Krisesentersekretariatet takker for tillitten gjennom en invitasjon til å kommentere i høring av Utlendingslovutvalgets utredning, NOU 2004:20 Ny Utlendingslov.

Sammendrag:

Vi har i vår argumentasjon vektlagt *hvordan* forslagene om beskyttelse, ivaretar både utenlandske og norske kvinner med tanke på menneskerettigheter.

Vi konkluderer med at det er flere kritikkverdige forhold rundt utvalgets nye forslag. Formålet med å beskytte de utenlandske kvinnene fremstår som et argument med gode intensjoner. Allikevel er vårt inntrykk at det uttalte formål om å beskytte de utenlandske kvinnene mot vold, utnyttelse og krenkelser kommer litt i bakgrunnen. Det kan synes som det uuttalte formålet: myndighetenes ønske om å begrense innvandring er viktigst. Vår kritikk er derfor rettet mot de virkemidlene utvalget foreslår i forsøket på å beskytte utenlandske kvinner mot vold og utnyttelse. Virkemidlene med å begrense innvandringen av utenlandske potensielle kvinnelige ofre, synes å være utvalgets løsning på dette voldsproblemet, istedenfor å rette fokus mot det vi anser å være problemet: norske gjerningsmannen/referansepersonen. Etter vår oppfatning synes ikke endringene i utlendingsloven å være et tilfredsstillende virkemiddel for å nå frem med utvalgets gode intensjoner.

INNLEDNING	3
Å NEKTE OPPHOLD VED FRYKT FOR OVERGREP MOT SØKEREN 8.5.4.5	4
KRISESENTERSEKRETARIATETS KOMMENTAR.	4
OM MYNDIGHETENS TILGANG TIL OPPLYSNINGER 8.5.4.6	5
KRISESENTERSEKRETARIATETS KOMMENTAR	5
SØKERENS ADGANG TIL PERSONOPPLYSNINGER 8.5.4.7	7
KRISESENTERSEKRETARIATETS KOMMENTAR	7
ARRANGERTE EKTESKAP OG TVANGSEKTESKAP 8.5.4.8	9
KRISESENTERSEKRETARIATETS KOMMENTAR	10
§ 37, SJETTE LEDD	11

Innledning

Vi har vært spesielt opptatt av de nye tiltakene som foreslås i kapittelavsnittene **8.5.4.5-8.5.4.9**, som angår beskyttelse av kvinner, noe som er vårt interessefelt. Vi vil presisere at vi ved gjennomlesning har forsøkt å ikke la vårt interessefelt være et hinder. Derimot har vi forsøkt å problemstillingene i en bredere sammenheng og vi ser at dette er et komplisert felt både juridisk og politisk.

[I kapittel 8.5.4.4 fant vi en påstand vi ønsker å kommentere spesifikt, som omtaler **Opphold for å inngå ekteskap**. Utvalget henviser til gjeldende bestemmelse i utlendingsforskriften § 24 førsteledd bokstav a med tanke på at en forskriftsbestemmelse bør gi rom for et skjønn. Videre hevdes det at ”bør det gjelde et vilkår om at det på samme måte som i dag er et absolutt vilkår om at partene er over 21 år og at det ikke foreligger hindringer for å inngå ekteskap” (side 230 i NOU 2004:20). Det er her uklart for oss om dette er en direkte feilsitering av lovteksten fra utvalgets side, eller om dette er utvalgets forslag til en ny lovtekst. På Lovdata sine nettsider som er oppdatert 10.02.2005, URL: <http://www.lovdata.no/for/sf/kr/xr-19901221-1028.html>, står det å lese i § 24 første og andre ledd bokstav a: ”søker som skal inngå ekteskap med herboende etter innreisen. Det er et vilkår at begge parter er over 18 år, og det må dokumenteres at det ikke foreligger hindringer for å inngå ekteskap”. Hvis vi tolker dette som uklar språkbruk og at dette er ment å være utvalgets forslag til en ny lovtekst, så vil vi påpeke at det er svært uheldig at det isteden fremstår i NOU'en som et faktum i dagens lovtekst. Vi tar forbehold om denne uklarheten også kan ha sammenheng med at vi som har lest dette ikke har noen juridisk embetseksamen.]

Å nekte opphold ved frykt for overgrep mot søkeren 8.5.4.5

I kapittel 8.5.4.5 har utvalget sett på adgangen til å nekte opphold der en frykter at søkeren vil bli utsatt for overgrep av referansepersonen. Det finnes i dag ingen hjemmel for at myndighetene kan informere søkeren om personopplysninger man måtte være kjent med vedrørende referansepersonen. Retten til oppholdstillatelse hindrer myndighetene fra å foreta beskyttende inngrep i situasjoner hvor det fremstår som overveiende sannsynlig at søkeren eller dennes barn vil bli utsatt for mishandling eller annen støtende utnyttelse av referansepersonen i Norge. Myndighetene ønsker også å beskytte kvinnen mot andre krenkelser som for eksempel serieekteskap.

Krisesentersekretariatets kommentar.

Her vil vi først og fremst kommentere beviskravet som utvalget foreslår. Når det gjelder vårt syn på utvalgets forslag om å nekte opphold for å beskytte kvinnen kommenteres dette under kapittel 8.5.4.7. om innhenting og videreformidling av personopplysninger om referansepersonen.

Vår oppfatning er at det både er fordeler og ulemper med å åpne for bruk av ikke-absolutte krav til en straffereaksjon, for å beskytte en utenlandsk kvinne. Allikevel fremstår det for oss at ulempene ved å åpne for utvalgets forslag er størst. Vi mener helt klart at det bør være ilagt en straffereaksjon før opplysninger om referansepersonen kan brukes av myndighetene. Det å åpne for en slik utvidet forståelse av hva som er bevismateriale, kan komme til å ha en uheldig innvirkning på situasjonen til kvinner som er eller har vært i kontakt med politiet og/eller krisesentre. Krisesentrene er underlagt en streng selvpålagt taushetsplikt, videre har mishandlede kvinner som kommer til krisesentrene en rett til å være anonyme. Utvalgets forslag hvor ”man kan bruke samlede opplysninger” som tilstrekkelig bevismateriale i ”helt spesielle tilfeller”, blir derfor særdeles bekymringsfullt slik vi ser det. Utvalget påpeker hvordan kunnskap om referansepersonens tidligere ektefeller som har levert anmeldelser eller oppsøkt et krisesenter skal kunne brukes som bevismateriale. I forbindelse med dette kan vi vise til en undersøkelse fra krisesentrene hvor 70 % av kvinnene ikke hadde anmeldt sine

voldelige menn¹. Videre kan vi vise til at det er politiet som henviser eller bringer 22 % av kvinnene som kommer til krisesentrene². Det at ”man”, som vi her tolker som politiet, i spesielle tilfeller skal kunne ”bruke samlede opplysninger” som bevis, oppfatter vi som en trussel mot kvinnens rett til å være anonym på et krisesenter.

Slik vi ser det, er utvalgets forslag om å bruke andre opplysninger heller ikke heldig i forhold til ønsket om å få flere kvinner til å anmelde. Det å åpne opp for bruk av slike opplysninger kan skape utrygghet for kvinner som er eller har vært utsatt for vold. Denne bruken må derfor ses i sammenheng med at frykt er en av flere viktige grunner til at kvinnene ikke anmelder. Ellers er det uklart for oss hva utvalget forstår som ”helt spesielle tilfeller”, og dette er derfor vanskelig å kommentere.

Om myndighetens tilgang til opplysninger 8.5.4.6

Kapittel **8.5.4.6** omhandler utlendingsmyndighetenes tilgang til opplysninger om referansepersonen i sak om familieetablering. Situasjonen i dag er slik at utlendingsmyndighetene har tilfeldig og begrenset informasjon om referansepersonens vandel og ekteskapshistorikk. Dette har sammenheng med at vandelsopplysninger som gjelder referansepersonen ikke er registrert hos utlendingsmyndighetene, men må hentes i politiets registre.

Krisesentersekretariatets kommentar

Utvalget spør her om det er ønskelig å åpne for en rutinemessig kontroll (i alle saker) av forhold knyttet til referansepersonen for å forhindre at søkere blir utsatt for mishandling eller utnyttelse. Vi mener at utvalgets forslag om å utvide myndighetenes adgang til bruk av vandelsopplysninger, for å beskytte en utenlandsk kvinne mot mishandling ved å nekte henne opphold etter å ha foretatt en risikovurdering er problematisk på flere måter. Først vil vi presisere at utvalgets intensjon om å beskytte kvinnen etter vår oppfatning er god. Allikevel fremstår det å nekte kvinnen opphold å være en løsning på et problem som er forårsaket av

¹ Jonassen, Wenche (2003): *Krisesentrene 2003. En kommentert statistikk*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress,

² Ibid.

den voldelige referansepersonen. Dette gjør at en kan tolke det som at det kvinnens tilstedeværelse som er problemet. Utvalget håper at en utvidet adgang til bruk av vandelsopplysninger over tid skal kunne ha en forebyggende virkning. Det synes for oss at utvalget er uklare med tanke på hvem som utgjør problemet i slike saker og derfor blir det utydelig overfor *hvem* utvalget mener dette skal virke forebyggende.

Videre undrer vi oss over følgende: Politiet og UDI vil foreta en risikovurdering av referansepersonen, på bakgrunn av en slik utvidet politiattest som er foreslått. I enkelte tilfeller vil de konkludere med å nekte kvinnen opphold, med en begrunnelse om at referansepersonen anses som så farlig at den utenlandske kvinnen ikke kan gifte seg med han eller komme inn i Norge. I et menneskerettighetsperspektiv vil det etter vår oppfatning virke mer forebyggende med tanke på å ikke støte den alminnelige rettsfølelse, om politiet istedenfor å fokusere på å nekte kvinnen opphold, heller pågriper og fengsler den antatte farlige referansepersonen.

Det å åpne registre med sensitive opplysninger må etter vår oppfatning, om det skal tillates, kun gjelde referansepersoner som er straffet for sedelighets- og voldsforbrytelser. Allikevel vil vi påpeke det problematiske med å bruke vandelsopplysninger om personer som er ilagt slik straff som et verktøy for å beskytte kvinner. Dette fordi som tidligere vist er det ca 70 % av kvinnene som aldri anmelder sine voldelige menn og at det derfor derav finnes få dommer. Lignende tall finnes når det gjelder voldtekter, og vi kan vise til at av de få voldtektene som anmeldes så henlegges ca 80 % av alle de anmeldte sakene³.

Det å åpne for bruk av politiregistre og personopplysninger som omhandler ikke-straffbare forhold, kan ha den effekten at en over tid også ønsker å bruke opplysninger fra andre relevante registre for å beskytte utenlandske kvinner mot vold. Et eksempel kan være helseregistret hvor en vil kunne finne informasjon om personer med ulike sinnslidelser, og som følge av sin lidelse kan være både aggressive og voldelige. Vi er sterkt kritiske til at det åpnes opp for bruk av sensitive personopplysninger, selv om intensjonen er god. Dette fordi det ikke er en umulig tanke at det å tillate bruk av slike opplysninger på et område, samtidig kan skape uheldige konsekvenser for utsatte kvinner⁴ ved en annen anledning.

³ Politi og påtalemyndigheters behandling av voldtektssaker, 26 april 2000.

⁴ Her mener vi kvinner vi arbeider med å beskytte og hvor det er livsviktig at sensitive personopplysninger har et vern.

Søkerens adgang til personopplysninger 8.5.4.7

Kapittel **8.5.4.7** omhandler søkerens adgang til personlige opplysninger om referansepersonen. Dagens rettssituasjon er at forvaltningsloven ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å gi søkeren eventuelle personopplysninger man måtte ha om referansepersonen. Det finnes i dag ingen hjemmel, for at utlendingsmyndighetene skal kunne avslå en søknad om opphold under henvisning til referansepersonensandel og øvrige historie.

Krisesentersekretariatets kommentar

Utvalgets forslag om å fravike taushetsplikten for å kunne gi kvinnene mest mulig beskyttelse fremstår også her for oss å ha gode intensjoner. Krisesentersekretariatet ønsker allikevel å påpeke at forslaget om å fravike taushetsplikten ikke er et forslag vi umiddelbart sier oss enige med. På den ene siden er det viktig å ivareta hensynet til et individs rett på personvern, her spesielt med tanke på å unngå å forhåndsdomme en person som har sonet sin dom. Vi oppfatter at det å røkkere ved slike grunnleggende rettigheter er et alvorlig inngrep. Det å få unntak fra taushetsplikten innebærer også at en kan gi ut personopplysninger om referansepersonens tidligere ektefelle(r). Utvalget mener at hensynet til tredjeperson når det gjelder opplysninger som omhandler deres tidligere besøk på krisesentre og overgrep ikke veier tungt nok. Krisesentersekretariatet vil her igjen minne om at krisesentrene er underlagt en streng selvpålagt taushetsplikt, og at mishandlede kvinner som kommer til krisesentrene har rett til å være anonyme. Dette betyr at opplysninger om kvinners opphold på krisesentre må innhentes fra andre hold. Vi er dypt uenige med utvalget når det gjelder deres vurdering av hensynet til tredje person, og gjør oppmerksom på at det å gi ut slike opplysninger, i verste fall, vil kunne skade de kvinnene det gjelder.

På den annen side mener vi at det er viktig at myndighetene påtar seg ansvar når det gjelder å beskytte intetanende utenlandske kvinner mot mulig vold og utnyttelse. Krisesentersekretariatet oppfatter det positivt at det i en avveining mellom hensynet til referansepersonen og den kvinnelige søkeren fremstår for utvalget som helt klart at hensynet til søkerens interesse veier tyngst.

Utvalget foreslår at personvernens hensynet til referansepersonen må vike. Allikevel mener de at om kvinnen som søker om opphold befinner seg i utlandet, er det ikke nødvendig å gi ut

personlige opplysninger. Her har vi ingen kommentarer. Når det gjelder personlige opplysninger som ikke er ”tilstrekkelig” for å kunne nekte kvinnen opphold, stiller Krisesentersekretariatet seg undrende til hva som her skal forstås som ”tilstrekkelig”. Dette sett i sammenheng med den tidligere kommenterte risikovurderingen som politiet skal foreta ut fra en referansepersons vandelsopplysninger.

Utvalgets forslag hviler på argumentet om at søkeren bør gis tilgang til de opplysninger forvaltningen har innhentet for å selv ha muligheten til å vurdere hvilken risiko hun utsetter seg for. Allikevel hevder utvalget at ”at det likevel er begrenset grunnlag for å forvente at søkere som først har inngått ekteskap med en referanseperson i Norge, vil la seg avskrekke av informasjon om referansepersonens bakgrunn”. Dette fordi hennes sårbare stilling i den skjeve maktstrukturen mellom fattig og rik gjør at hun ikke vil ta hensyn til en slik advarsel. Det å nekte søkeren opphold konkluderer både norske og svenske myndigheter med at er den beste beskyttelsen.

Krisesentersekretariatets oppfatter at utvalgets forslag ut fra et kvinneperspektiv blir lite tilfredsstillende. Vi mener det at det å advare en utenlandsk kvinne mot en voldelig norsk mann og det å nekte henne opphold er virkemidler som representerer to helt ulike kvinnesyn. Utvalgets antagelser om at den utenlandske kvinnen vil ignorere en slik advarsel, danner et bilde av en kvinne som ute av stand til å gjøre egne risikovurderinger og valg for å beskytte seg selv og eventuelt sine barn. Våre konkrete erfaringer fra ulike krisesentre kan vise at utenlandske kvinner, på tross av sin generelt sårbare stilling uttaler at: ”hadde jeg bare visst at han var pedofil/voldelig/slem - så hadde jeg aldri valgt å komme hit”. Dette er uttalelser som kan illustrere at om søkeren får opplysninger om referansepersonens vandel, så vil hun faktisk bli avskrekket. Den skjeve maktstrukturen kvinnen befinner seg i, og som utvalget i likhet med de svenske myndighetene vektlegger, synes derfor å ikke være det avgjørende for kvinnene vi har erfaringer med fra krisesentrene. Derimot vektlegger kvinnene sin egen fysiske og mentale helse og eventuelle barns trygghet.

Etter vår oppfatning vil det å gi opplysninger om referansepersonens vandel tillate at kvinnene selv kan vurdere om hun vil utsette seg for den risiko referansepersonen utgjør. Ved å gjøre dette vil myndighetene vise en mer likeverdig holdning og respekt overfor den kvinnen det gjelder. Det å advare kvinnene er etter vårt syn det minst inngripende handlingsalternativet

med tanke på det utvalget selv påpeker; at lovforslaget om å nekte opphold ikke nødvendigvis vil gi de ønskede konsekvensene.

Vi vil påpeke en annen side rundt forslaget om å fravike hensynet til taushetsplikt og referansepersonens personvern. Om et slikt forslag skulle få gjennomslag, ser vi det som viktig at det kan dokumenteres at det faktisk beskytter de utenlandske kvinnene. I tillegg vil vi ut fra et menneskerettighetsperspektiv påpeke at utvalgets forslag ikke bør begrenses til å kun gi utenlandske kvinner beskyttelse mot potensiell vold og utnyttelse. Norske kvinner som ønsker å gifte seg med norske menn, har så vidt oss bekjent, ikke samme tilbudet om å få beskyttelse ved at myndighetene fraviker hensynet til taushetsplikt. Skjemaet, ”Erklæring fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene”, som det her tidligere er vist til, vil ikke gi en tilsvarende beskyttelse for norske kvinner. Det at en slik beskyttelse av kvinner kun er plassert i utlendingsloven synes derfor ikke å være tilfredsstillende når det gjelder argumentet om å gi kvinner beskyttelse. Den voldelige mannen må sies å utgjøre den samme potensielle trusselen for alle kvinner uansett nasjonalitet. Hvis utvalgets forslag er å gi kvinner beskyttelse, synes ikke det å nekte utenlandske kvinner opphold å være tilstrekkelig. Vi foreslår at utvalgets forslag bør ses i sammenheng med andre lover for å oppnå den ønskede virkningen å gi kvinner fra alle ulike nasjonaliteter den nødvendige beskyttelsen.

Arrangerte ekteskap og tvangsekteskap 8.5.4.8

Kapittel 8.5.4.8 omhandler hvordan en rekke nasjonalitetsgrupper i Norge har en utbredt tradisjon for arrangerte ekteskap. Arrangerte ekteskap er et ekteskap ut fra et tradisjonelt kulturmønster hvor andre enn partene selv velger partene. Et arrangert ekteskap er forskjellig fra et tvangsekteskap. Tvangsekteskap kan kort beskrives som et ekteskap som blir inngått mot en av partenes vilje, etter at det har vært utøvet tvang av en tredjepart. Problemet her kan ofte være å skille mellom definisjoner og grader av tvang.

Krisesentersekretariatets kommentar

Utvalgets forslag om å lovfeste to nye unntak fra retten til familieinnvandring ser vi som positive. Dette gjelder forslaget om at det vil være i strid med forutsetningene for en referansepersons oppholdstillatelse å innvilge oppholdstillatelse til søkeren. Det andre er hvor referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse eller dersom det er grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Utvalget foreslår innvandringsbegrensende tiltak ut fra en antagelse om at annengenerasjonsinnvandreres giftemønstre vil være annerledes enn hva de faktiske tallene viser. Tallene, som de selv viser til, beskriver et mønster hvor færre annengenerasjonsinnvandrere gifter seg og at de er eldre enn førstegenerasjonsinnvandrere når de gifter seg. Det er for tidlig å trekke konklusjoner av disse tallene hevder utvalget på den ene siden. Krisesentersekretariatet stiller seg derfor spørrende til hvordan utvalget på den annen side, på bakgrunn av de samme tallene, kan diskutere et behov for innvandringsbegrensende tiltak.

Utvalgets forslag om å heve aldersgrensen i familieetableringssaker fra 18 år til 21 år for å beskytte unge kvinner mot tvangsekteskap er vi i mot.

Når det gjelder aldersgrense og ekteskapsinngåelse mellom fettere og kusiner (side 247), og ekteskap hvor partene var 16 år ved inngåelse (side 250) viser utvalget til hva som er norsk rettspraksis ved ekteskap, og foreslår derfor ingen endringer på disse områdene. I saker som omhandler familieetablering henvises det *ikke* til hva som er norsk rettspraksis, som er 18 års grense i ekteskapsloven. Ut fra argumentet om å beskytte den som blir giftet bort med ulike grader av tvang, viser utvalget her isteden til kulturelle og biologiske forklaringsvariabler. Utvalget viser til at den utenlandske personen har ”en større sannsynlighet for å ha oppnådd modenhet og en selvstendighet i forhold til egen familie” ved fylte 21 år. Dette indikerer samtidig på en lite sympatisk måte at etnisk norske er både mer modne og mer selvstendige enn de utenlandske dette måtte gjelde. Krisesentersekretariatet finner det derfor kritikkverdig i et menneskerettighetsperspektiv, at norske myndigheter skal operere med ulik aldersgrense for etnisk norske og visumpliktige innvandrere når det gjelder å kunne inngå ekteskap.

Det å heve aldersgrensen i familieetableringssaker synes ikke å være det rette virkemiddelet for å motvirke tvang ved ekteskapsinngåelse.

§ 37, sjette ledd

Vi har ikke blitt bedt om å kommentere § 37, sjette ledd i Utlendingsforskriften som åpner for å gi kvinnen en rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Utvalget påpeker at det ikke er nødvendig å foreta noen endringer i forhold til 3 års reglen. Et mindretall av utvalget har foreslått at det skal være 5 år før kvinnene kan få selvstendig opphold. Vi foreslår isteden å senke 3-årsreglen til å bli en 1-års regel. En liten, men veldig sårbar gruppe utenlandske kvinner er gifte med norske voldelige menn. Disse kvinnene er overrepresentert på krisesentrene og det er mange som befinner seg i prostitusjonen. Når vi omtaler de som sårbare har dette sammenheng med at kvinnene er avhengige av mannen med tanke på språk, nettverk og oppholdstillatelse. Denne avhengigheten gjør at mannen har en makt over kvinnen og fører ofte til at kvinnene blir isolert.

Det er spesielt den makten mannen har over kvinnen med tanke på oppholdstillatelse vi mener at en 1 års regel vil kunne påvirke. Ved at en kvinne ikke kan bli truet med utkastelse om hun ikke gjør som mannen sier vil gi en økt beskyttelse for kvinner, ved at de ikke er tvunget til å holde ut med en voldelig mann i 3 år for å få selvstendig opphold. Med uttrykket ”å holde ut” viser vi til krisesentrenes erfaringer, som viser hvordan kvinner med innvandrerbakgrunn velger minste motstandsvei. Av frykt for å bli kastet ut av landet, flytter de tilbake til overgriper. Kvinnene har et dårlig nettverk i Norge, de har svake norskkunnskaper og kunnskaper om det norske samfunnet generelt og har derfor få valgalternativer uavhengig av den voldelige ektefellen

Et annet problem er at det å bevise omfanget av volden hviler på kvinnen om hun ikke klarer ”å holde ut” i 3 år. Det å senke beviskravet og innføre en 1 års regel vil kunne begrense skaden den utenlandske kvinnen blir utsatt for. Samtidig vil en frigjøre henne fra den maktposisjonen mannen har med å kunne true henne med utkastelse om hun ikke gjør som han forlanger.

Vi kan vise til flere eksempler hvor norske menn utnytter seg av en slik makt posisjon. Mannen kan invitere en utenlandsk kvinne til Norge å forespeile henne en fremtid og ekteskap, men hvor kvinnen sendes hjem etter et kortere besøk. I andre tilfeller har kvinnen blitt utnyttet seksuelt av mannen hun har giftet seg med, ved at han har ”lånt” henne ut til kamerater for ”å gjøre seg fortjent til opphold i landet”. Beskrivelsen av en slik maktrelasjon minner veldig om FN's beskrivelse av hvem som kan defineres som et offer for

menneskehandel. Vårt forslag er at ved å senke reglen om opphold på selvstendig grunnlag til å gjelde 1 år, så vil en kunne styrke kvinnes selvstendighet og svekke mennenes muligheter til å utnytte kvinnene.

Vennlig hilsen

Tove Smaadahl

.....

daglig leder