



Krisesentersekretariatet  
Karl Johansgt 16b  
0154 Oslo

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo 18. mai 2015

Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

## **Høring – Endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – endringer i statsborgerloven**

Krisesentersekretariatet takker for invitasjonen til å komme med synspunkter i henhold til forslag om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv.

Med bakgrunn i at Krisesentersekretariatets hovedansvar er å arbeide mot vold mot kvinner og vold i nære relasjoner kommer vi til å kommentere lovforslaget i henhold til hevet krav om botid.

### **Krisesentersekretariatets merknader**

#### **4. Hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse**

Departementet vil i forbindelse med høringen særskilt vurdere konsekvensene av et hevet botidskrav for personer som utsettes for mishandling i samlivsforhold, og vurdere behovet for avbøtende tiltak. Departementet ber høringsinstansene om innspill knyttet til mulige avbøtende virkemidler for eventuelle negative konsekvenser av et hevet botidskrav for utlendinger som opplever mishandling i samlivsforholdet.

Krisesentersekretariatet er svært bekymret for at departementet nå vurderer å heve botiden for permanent opphold til fem år. Dette til tross for at det i Utlendingslovens § 53 første ledd bokstav b åpnes for å få opphold på selvstendig grunnlag dersom det er «grunn til å anta» at vedkommende har blitt mishandlet. Forskning og erfaringer fra krisesentrene har vist at forvaltningen av unntaksbestemmelsen for personer utsatt for vold i nære relasjoner ikke fungerer ut i fra intensjonen og at det i praksis stilles for høye beviskrav.

Denne lovparagrafen er til liten nytte, når UNE og UDI ofte tolker overgrepene kvinnene har vært utsatt som «ekteskapelige problemer eller uoverensstemmelser», og effektuerer nøyaktig det overgriper truer med; utsendelse.

### **Utenlandske ektefeller på krisesentrene**

Der et faktum at flere og flere av kvinnene og deres barn som kommer til landet på familiegjenforening, må flykte til et krisesenter for å redde liv og helse. Disse kvinnenes situasjon er ofte preget av stor grad av isolasjon og mangel på informasjon om rettigheter og plikter i Norge. Dette er som oftest en del av mishandlingen, i tillegg til trusler om å bli «kastet ut».

### **Flytter tilbake til voldsutøveren**

En rapport fra FAFO ("Someone who cares. A study of vulnerability and risk in marriage migration from Russia and Thailand to Norway" (Tyldum og Tveit, 2008) viser at nåværende treårsregel gjør at mange kvinner lever i ekteskap med til dels stor grad av utnytting de første årene i Norge. Flere kvinner lever med stadige trusler om skilsmisse og hevder de må tilpasse seg ektemannens ønsker i langt større grad enn de ellers hadde gjort, for å sikre at ekteskapet varer de nødvendige tre årene. Flere rapporterer at de har blitt kastet ut av huset som et resultat av en krangel.

Selv om Utlendingsloven søker å sikre at ekteskapsmigranter ikke skal leve i ekteskap preget av mishandling for å få opphold i Norge, vurderte flere av kvinnene i FAFOs studie å flytte tilbake til en voldelig ektemake. Dette fordi advokater og andre rådgivere ikke kunne love at de ville få opphold etter dagens praksis. I de siste 5 årene har over halvparten fått avslag på selvstendig opphold.

### **Sårbare kvinner**

Forskningen viser også at mens den overnevnte gruppen opplever at de ikke kan skille seg av juridiske årsaker, er det en annen gruppe ekteskapsmigranter som ikke er i stand til å starte et liv for seg selv av praktiske og økonomiske årsaker. Kvinner som har lite utdanning fra hjemlandet og svært begrensede språkkunnskaper, er spesielt sårbare. Mange blir i voldelige og nedbrytende ekteskap i mange år etter de har fått rett til selvstendig opphold, fordi de ikke vet hvordan de skal gå frem for å bryte ut og leve for seg selv i Norge.

FAFOS forskning belyser det faktum at forutsetningene for at ekteskapsmigranter skal kunne skille seg, er at de får en «god» ektemake, som tar deres integreringsutfordringer på alvor. De som får ektemaker som ikke tar på seg dette ansvaret, bruker betydelig lengre tid før de blir i stand til å bryte ut og klare seg selv.

Tilfellene hvor den norske ektemaken bevisst utnytter og legger strategier for å forsterke avhengigheten, såkalt «tvungen avhengighet», minner i stor grad om FNs beskrivelse av hvem som kan defineres som et offer for menneskehandel, og bør i ekstreme tilfeller vurderes og straffeforfølges etter straffelovens paragraf 224 om menneskehandel (for tvangsarbeid og utnytting for andre seksuelle formål). Enten slik avhengighet er et resultat av manglende evne eller manglende vilje til å hjelpe ektefellen til å klare seg, kan det ha alvorlige konsekvenser for kvinnen.

## **Kvinnen har ofte ingen beskyttelse**

At kvinner er truet med utvisning fra landet, kan oppfattes som en ekstra straff som er sanksjonert av samfunnet – en form for strukturell eller systematisk vold som kommer på toppen av volden den enkelte kvinne er blitt utsatt for. Selv om det er gjort unntak fra treårsregelen dersom det sannsynliggjøres at kvinnen er blitt utsatt for mishandling, har vi flere eksempler på at reglene praktiseres på en slik måte at de ikke gir kvinnen tilstrekkelig beskyttelse.

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 Utlendingslovens paragraf 53b.

Forskning fra sosiolog Helga Eggebø ([«The Regulation of Marriage Migration to Norway»](#) 2013) viser at utlendingsbyråkratiets offerkrav til kvinnene skiller mellom verdige og ikke-verdige ofre for mishandling. I en av sakene i hennes studie var mannen kontrollerende, truende, låste henne og barna ute av huset om natta og ødela klærne hennes.

UNE svarer slik: (Selv om nemnda har forståelse for at klageren og hennes barn må ha opplevd disse opplevelsene i ekteskapet som belastende, finner nemnda etter en konkret vurdering at klagerens erfaring i ekteskapet ikke kan sies å være mishandling i utlendingsforskriftas forstand. Nemnda viser til at den ikke kan se at klageren har fått nevneverdige problemer av fysisk eller psykisk art etter samlivet).

Det er ikke tilstrekkelig å ha vært utsatt for vold. For at volden skal defineres som mishandling i utlendingslovens forstand, må kvinnene sannsynliggjøre at de har fått skader av volden og at denne har redusert livskvaliteten deres. Skaden må helst også vedvare etter samlivsbrudd.

I boka Tvers gjennom lov til seier (2001) skriver Tone Ljoså om utenlandske gifte kvinners rettsikkerhet i Norge. Hun stiller spørsmål om hva som skal til for at utlendingsmyndighetene anser vold som sannsynliggjort. Og hun kommer med flere eksempler på saker hvor det fremgikk av vedtakene at den påberopte volden ikke ble ansett som mishandling fordi det dreide seg om en enkeltstående handling.

Av de 11 sakene der kvinnene «bare» påberopte psykisk mishandling, var det bare 1 kvinne som fikk oppholdstillatelse i UDIs vedtak. I de sakene der det «bare» var påberopt psykisk vold, ble det ifølge Ljoså stilt så strenge krav til hva som skulle til, at det er grunn til å stille spørsmålsteget ved om det er mulig å få oppholdstillatelse etter ”mishandlingsbestemmelsen”, som den het den gang.

Fredag 31. mai i år skrev VG at en kenyansk kvinne (32) ble trodd på at ektemannen truet seg til sex, men at Utlendingsnemnda ikke ville kalle det mishandling: «Klagen over UDIs vedtak tas ikke til følge. Etter en helhetsvurdering er UNE kommet til (...) at det ikke kan anses å foreligge mishandling i lovens forstand. Selv om det er uakseptabelt å bli presset til å ha sex i et ekteskap, mener UNE at dette ikke kan anses som mishandling».

Et annet eksempel er UDIs avslag til en kvinne som ble truet med motorsag. Å bli truet med motorsag var i seg selv ikke nok til at det kunne karakteriseres som mishandling.

I avslaget stod det at «referansepersonens truende adferd med sag fremstår mer som en enkeltstående handling knyttet til konkret uoverensstemmelse mellom ektefellene, enn som del av et handlingsmønster. UDI legger til grunn at søkeren har levd i et noe konfliktfylt ekteskap, men mener at de anførte problemene først og fremst er å betrakte som ekteskapelige problemer med påfølgende samlivsbrudd mer enn mishandling i utlendingslovens forstand».

### **Forblir ofre**

Denne praksisen fra myndighetene har ført til usikkerhet om hvilke rettigheter disse kvinnene egentlig 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 venter en uforutsigbar livssituasjon og en meget usikker rettsstilling.

I straffelovens paragraf 219 står følgende ordlyd: «Den som ved å true, tvinge, begrense bevegelsesfriheten til, utøve vold mot eller på annen måte krenke, grovt eller gjentatt mishandler a) Sin tidligere eller nåværende ektefelle (...) Straffes med fengsel inntil 4 år».

Langvarig terrorisering og mishandling er også straffbart uavhengig av hvilke fysiske eller psykiske skader handlingen påfører offeret.

### **Manglende rett til tolk**

Når en voldsutsatt søker opphold er det politiet som forbereder søknaden til UDI. Ved noen politidistrikt tilrettelegger politiet intervjuet med tolk for ikke norsktalende eller analfabeter, mens andre politidistrikt ber søker ordne dette selv. Begrunnelsen fra politiet er at de ikke har økonomi til å leie inn tolk til søker. Flere av krisesentrene erfarer da at kommunikasjonen mellom søker og politiet ikke er tilrettelagt. Søkere som ikke får tolk tar ofte med seg privatpersoner med «dårlige» norskkunnskaper, hvor søkeren med stor sannsynlighet underkommuniserer volden da den er tabuisert og skambelagt. Videre har flere krisesentre erfart at søkere møter opp på intervju uten å forstå hensikten med intervjuet, da de ikke har fått informasjon og veiledning på sitt eget språk (forstår ikke konteksten).

### **Innspill om avbøtende virkemidler for eventuelle negative konsekvenser av krav om botid**

Krisesentersekretariatet støtter Likestillings – og diskrimineringsombudet (LDO) sitt høringssvar og ombudets innspill om avbøtende virkemidler for eventuelle negative konsekvenser av krav om botid. I tillegg støtter Krisesentersekretariatet Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) innspill om at utlendingsmyndighetene må lage grundigere retningslinjer om hva som kan anses som mishandling og hvilke beviskrav som gjelder, og at disse må gjøres tilgjengelig og forståelig for søkeren. Alle som søker opphold må få rett til tolk og i tillegg bør UDI opplyse om kvinnens rett til opphold på selvstendig grunnlag på eget språk i vedtaket om at de får innvilget oppholdstillatelse.

Krisesentersekretariatet mener at ut fra FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) om retten til kjønnslikestilling, bør forslaget om hevet botid trekkes. Vårt forslag er at ved å senke regelen om opphold på selvstendig grunnlag til å gjelde i 1 år, vil en kunne styrke kvinnenes

selvstendighet og svekke voldsutøvers muligheter til å utnytte. I tillegg må mishandlingsbegrepet i utlendingslovens forstand revurderes og oppdateres i samsvar med dagens definisjon av vold og overgrep.

Med vennlig hilsen

Tove Smaadahl

Tove Smaadahl

Lone Alice Johansen

Daglig leder

Seniorrådgiver