

Justis-og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Bergen, 15.05.15

Deres ref.: 14/7056

**HØRING – ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN
–HEVET BOTIDSKRAV FOR PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE MV. –
ENDRINGER I STATSborGERLOVEN**

Vi viser til departementets høringsbrev 27.03.2015 i anledning forslag til endringer i gjeldende utlendingslov. Feministisk initiativ (Fi) Bergen/Hordaland vil i den anledning benytte muligheten til å komme med våre kommentarer til de foreslåtte endringene.

Forslaget gjelder blant annet å endre utlendingslovens (lov 15.mai 2008 nr. 35) botidskravet fra tre til fem år og å endre utlendingsforskriften (forskrift 15.oktober 2009 nr. 1286). Endringene vil ramme alle med midlertidig oppholdstillatelse.

Feministisk initiativ støtter ikke heving av botidskravet.

Heving av bokravstid fra 3 år til 5 år

Forslaget går ut på å heve kravet til botid i Norge før permanent oppholdstillatelse gis, fra tre til fem år, jf. utlendingsloven § 62 jf. utlendingsforskriften §§ 11-1, 11-2 og 11-4. Forslaget innebærer at utlendinger må ha hatt lengre botid i Norge for å oppnå et utvidet utvisningsvern jf. utl. § 68

Fi Bergen/Hordaland ser behovet for et botidskrav av en viss lengde, men stiller seg kritisk til at botidskravet skal heves til nesten dobbel lengde av det det er i dag.

Utlendingslovens primære formål er å ivareta menneskers behov for beskyttelse og ivareta rettssikkerheten til utlendinger i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser. Forslaget om heving av botidskravet er begrunnet i et ønske om innstramming i innvandringsreglene for å begrense antall utlendinger som blir boende i riket, og øke mulighet for kontroll og regulering av opphold gitt på fiktivt grunnlag.

For det første avslører forslaget begrunnelse et negativt syn på og en mistenkeliggjøring av menn, kvinner og barn som innvandrer til Norge. Dette er feilslått og uheldig ettersom de fleste som søker opphold i Norge har legitimt grunnlag. Lover er holdningsskapende, og et hevet botidskrav med en begrunnelse som bygger på mistenkeliggjøring, vil bidra til økt fremmedfrykt, rasisme og diskriminering i Norge. Vi stiller oss kritiske til et system som er utarbeidet for, og myntet på å avsløre dem som utnytter systemet, fremfor å ha hovedfokus på å sikre god ivaretagelse dem som har behov for beskyttelse. Forslaget motarbeider således lovens overordnede formål jf. utlendingsloven § 1.

For det andre stiller vi oss uforstående til hva man faktisk håper å oppnå ved å heve botidskravet, annet enn å gjøre hverdagen til utenlandske statsborgere med midlertidige oppholdstillatelser enda mer usikker. UDI og UNE både besitter og benytter allerede effektive metoder som søker å avsløre personer uten tilstrekkelig oppholdsgrunnlag. Dagens botidskrav på tre år må anses som tilstrekkelig tid til å etterprøve om vedtaksgrunnlag er fiktive. I lignende forslag i 2006-2007 uttalte departementet at det ikke er så tungtveiende grunner til å heve botidskravet fra tre til fem år. Vi kan ikke se at slike tungtveiende grunner har gjort seg gjeldende siden denne vurderingen. Videre har Norge allerede en streng praksis i et internasjonalt perspektiv hva gjelder innvilgelse av permanente oppholdstillatelser. Det er UDI og UNE som må bære ansvaret for å sikre likbehandling, grundighet og effektivitet i egen saksbehandling, ikke søkere. Det er staten som må stå ansvarlig for å bevilge tilstrekkelige ressurser til dette arbeidet. Det fremstår som absurd og bakvendt at mennesker med reelt beskyttelsesbehov og tilstrekkelig oppholdsgrunnlag skal bære byrden for, og i

realiteten blir straffet for, at noen er uberettiget til opphold. Det er uunngåelig at noen søker å utnytte velferdssystemet vi har i Norge. Dette vil imidlertid forekomme uansett hvor streng innvandringspolitikken er. Dersom denne uunngåelige kjensgjerningen skal bli akseptert som legitimt argument for å gi alle som innvandrer et dårligere rettsvern, vil innvandringsreguleringen aldri kunne bli streng nok. En slik fremgangsmåte frarøver integritet i innvandringspolitikken og er lite tillitsvekkende. Dersom forslaget blir vedtatt, viser det at regjeringen vår neglisjerer menneskeverd, overfokuserer på fryktelementer og underbygger rasistiske holdninger.

For det tredje stiller vi oss undrende til ressursprioriteringen forslaget indikerer. Dersom det skal brukes mer ressurser og mer tid (ytterligere to år) på å kontrollere muligheten for at oppholdstillatelser har fiktive grunnlag vil dette i realiteten bety mindre ressurser til forvaltningen i dag sviker. Dette gjelder blant annet mindre ressurser til forsvarlige boforhold og psykisk helsevern på asylinstitusjoner, nedkorting av lange saksbehandlingstider og prioritering av effektive integreringstiltak.

For det fjerde vil en heving av botidskravet hindre effektiv integrering. Det vil ta nesten dobbelt så lang tid før menn, kvinner og barn vil få avklart sin rettsstilling dersom forslaget vedtas. Å heve botidskravet betyr at mennesker må leve hele fem år i usikkerhet om egen og ofte egne barns fremtid. Videre er det alminnelig kjent at det med dagens botidskrav på tre år ofte tar lenger tid enn botidskravet tilsier å bli innvilget permanent opphold, da ikke alle midlertidige oppholdstillatelser gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og det ofte tar lang tid å få behandlet søknader. Å heve botidskravet vil således føre til at mange lever i usikkerhet i langt mer enn fem år. Denne usikkerheten kan medføre nedsatt motivasjon til å integrere seg i det norske samfunnet, ved for eksempel å investere i språkkunnskaper, bolig, kultur, nettverk, utdanning og deltakelse i arbeidslivet. Før innvilgelse av permanent oppholdstillatelse kan innvandrerer når som helst miste retten til å oppholde seg i Norge, da utlendingen nyter betydelig svakere vern mot utvisning før permanent oppholdstillatelse er sikret. Å leve i usikkerhet over lengre tid kan få svært negative ringvirkninger for blant

annet søkers psykiske helse. Helsenedsettelse og ineffektiv integrasjon kan gi uheldige menneskelige og samfunnsøkonomiske langtidskonsekvenser. Integrasjon er en gjensidig relasjonsbygging mellom utlending og innlending. Et økt botidskrav underkommuniserer vertslandets del av ansvaret for å gi utlendingen trygghet og positiv imøtekommelse, og dermed sikre helhetlig integrasjon.

Betydningen for personer som opplever mishandling

Departementet har særskilt bedt om innspill knyttet til hvilke betydning hevet botidskrav vil kunne ha for personer som opplever mishandling i samlivsforhold.

Ofre for vold i nære relasjoner bør ikke tvinges til å velge mellom å reise ut av Norge og å bli værende i voldelig relasjon.

For det første mener Fi Bergen/Hordaland at rettsvernet til menn, kvinner og barn som utsettes for mishandling ikke er tilstrekkelig per i dag. Realiteten er at mange kvinner, menn og barn bli værende i mishandlingsforhold inntil det nåværende botidskravet på tre år er oppfylt, i frykt for å bli utvist dersom de skulle gå ut i separasjon. Dette bekreftes i FAFO-rapporten (2013). Å heve botidskravet vil således bidra å fange mishandlingsofre i et voldelig samliv enda lengre, og ytterligere krenke deres frihet og menneskeverd.

Å svekke rettssikkerheten til en allerede sårbar gruppe er åpenbart uønsket og strider mot Norges internasjonale forpliktelser og øvrig nasjonal lovgivning. Sterke menneskerettighetshensyn gjør seg gjeldende for de som blir rammet av forslaget og disse må etter vårt syn anses å veie tyngre enn ønsket om utvidet kontrolltid av innvilgede oppholdstillatelser. Ideelt sett burde denne høringsuttalelsen omhandlet hvordan vi kan sikre voldsofre tilstrekkelig rettsvern, fremfor hvordan vi kan svekke dette vernet på mest skånsom måte ved innføring av hevet botidskrav.

Unntaksregelen i utlendingsloven § 53 bokstav b) burde formelt sett gjøre hevingen av botidskravet uten betydning for personer som opplever mishandling. Likevel aktualiserer hevingen av botidskrav spørsmål, kritikk og engasjement i departementet, frivillige organisasjoner, forvaltningen og media, som påpeker at økt bostedskrav utvilsomt vil medføre svekket rettsvern for voldsofre.

Dette taler klart mot at et hevet botidskrav bør innføres. Videre belyser debatten at unntaksregelen i utlendingsloven § 53 bokstav b), som skal gi selvstendig opphold til mishandlingsofre, ikke fungerer godt nok i praksis.

Sårbarhet for vold omfatter tre dimensjoner: sårbarhet, konsekvenser og ressurser [1]. En gruppe beskrives som særlige sårbare hvis de enten er utsatt for særlig høy grad av vold, om volden medfører alvorlige konsekvenser eller om personene som utsettes for vold ikke har ressurser eller mulighet til å benytte disse for å forandre sin situasjon eller gjøre den kjent. Mennesker som skiller seg fra normen kan være utsatt for vold og diskriminering på en måte som krever særlige støtteordninger.

[1]http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/amnen/s%C3%A4rskild_s%C3%A5rbarhet/Sarskilt_utsatta_grupper_ammesguide/

Det er alminnelig kjent at innvandrere er en spesielt sårbar gruppe hva angår vold i nære relasjoner. Gruppen overlapper ikke sjeldent alle de tre sårbarhetsdimensjonene. Dette synspunktet bekreftes av forarbeidene og departementsuttalelser tilhørende Krisesenterloven jf. ot.prp.nr.96 (2008-2009) kap. 7.2, og MIRA-senteret. Kvinner med utenlandsk statsborgerskap er videre overrepresentert på dagens krisesentre. Utenlandske kvinner som gifter seg med nordmenn, kvinner som blir innvilget familiegjennforening med en landsmann og innvandrerrungdom med homofil legning er de som har størst risiko for å bli utsatt for vold av ektefelle/samboer eller øvrig familie. Samtidig har de dårligst rettsvern, og mindre muligheter til å benytte seg av det rettsvernet som eksisterer.

Disse gruppene kjenner ofte ikke det norske systemet eller sine rettigheter godt nok, og har ofte en dyp skepsis og mistillit til det offentlige hjelpesystemet. Isolasjon og mangel på informasjon om rettigheter og plikter er ofte en del av mishandlingen. Mange opplever å bli truet med tilbakesendelse til hjemlandet av voldsutøver dersom de søker å bryte ut av forholdet. Mange har ikke et nettverk som kan hjelpe, er ikke økonomisk selvstendige og mangler språkkunnskaper. Det er mye frykt forbundet med å bryte ut av et voldelig forhold. Frykten for å ikke klare seg alene. Frykten for å ikke bli trodd av familie og venner. Frykten for å ikke bli trodd av rettssystemet. Frykten for voldsutøverens reaksjoner. Å innrømme at en lever med vold oppleves ofte som pinlig, skamfullt og stigmatiserende og bidrar til å gjøre det enda vanskeligere å bryte ut av et voldelig ekteskap. Videre bidrar ofte felles barn til at voldsofferet velger å bli i samlivet, ofte med store konsekvenser for seg selv og for barna. Barn som lever med vold i familien vil alltid være indirekte eller direkte eksponert for volden i hjemmet. For Feministisk initiativ Bergen/Hordaland er det viktig å påpeke at vi som samfunn har et særlig ansvar for å beskytte barn som utsettes for vold og krenkelser.

Det fremgår av lovens forarbeider at det er liten grunn til å tro at unntaket blir aktivt misbrukt for å få opphold på fiktivt grunnlag. Vi stiller oss bak denne uttalelsen på bakgrunn av mishandlingssituasjoners natur. Imidlertid viser statistikk fra 2010-2014 at bare 49 prosent av de som har søkt selvstendig opphold på grunnlag av mishandling, har fått innvilget slik oppholdstillatelse. I tidsperioden 2007 til 2009 viser statistikk at omlag 80 prosent av søkere fikk innvilget opphold etter § 53 bokstav b). Dette innebærer at andelen har falt betraktelig de siste fire årene. Grunnen til dette er uklart, men kan tyde på at utlendingsmyndighetene går i retning av en strengere praktisering av hjemmelen, noe som åpenbart rammer en særlig sårbar gruppe.

En sannsynlighet på innvilgelse på 50 prosent betyr i realiteten at kvinner og menn som vurderer å levere søknad til utlendingsmyndighetene for å få lov til å bryte ut av et mishandlingsforhold står overfor en 50 prosents sjanse for bli

sendt ut av landet. Dette innebærer så stor risiko at mange velger å bli levende med mishandleren til botidskravet er oppfylt. Dette har fatale konsekvenser for dem det gjelder og eventuelle barn fordi redselen for å ikke få innvilget opphold på selvstendig grunnlag bidrar til at man ikke søker hjelp for egen del eller for barnas del. Konsekvensene er også store i forhold til at vold har store negative samfunnsøkonomiske ringvirkninger.

Mellom 2010 og 2014 var det i gjennomsnitt 102 personer hvert år som søkte opphold på grunnlag av mishandling etter utlendingsloven § 53 bokstav b). Statistikken viser imidlertid at det var færre som benyttet seg av bestemmelsen i 2014 enn i 2010, og at antallet totale søknader minker fra år til år. Tall fra 2007-2009 viser at det i gjennomsnitt var 215 personer hvert år som søkte opphold etter mishandlingsbestemmelsen. Dette viser en halvering av antall søkere på svært kort tid. Samtidig er det ingen grunn til å tro at vold i nære relasjoner har avtatt. Vi tror at det lave antall søkere kan ha delvis sammenheng med at det er spesielt vanskelig å bryte ut av mishandlingsforhold dersom man tror det vil føre medføre utvisning. Videre tror vi at det synkende antallet søknader kan ha sammenheng med den lave sannsynligheten for å få opphold etter § 53 bokstav b).

Det er åpenbart at unntaksregelen må styrkes ytterligere. Inntil dette er gjennomført og bevist å tilby reell beskyttelse for dem som trenger det, er det etter vårt syn umenneskelig å vurdere et hevet botidskrav.

Botidskravet vil i realiteten øke voldsutøverens makt og mulighet til å utøve vold fra tre til fem år. Leder for Krisesentersekretariatet Tove Smaadahl stilte i en artikkel på nettstedet nyemeninger.no 13.05.15 spørsmålet "*hvor lenge skal staten opprettholde ektemenns makt over kvinner med annen etnisk bakgrunn?*", og uttalte videre at "*disse kvinnene opplever faren for utvisning som ekstra straff sanksjonert av samfunnet - en form for strukturell eller systematisk vold som kommer på toppen av volden den enkelte kvinne er blitt utsatt for*". Vi stiller oss bak disse uttalelsene.

Hvordan styrke unntaksregelen

Det følger av lovens forarbeider og tidligere høringsuttalelser at det ikke skal legges vekt på hvem som initierte samlivsbruddet, at det ikke er krav om årsakssammenheng mellom mishandlingen og samlivsbruddet, og at det er irrelevant om det foreligger anmeldelse. Vi i Fi Bergen/Hordaland mener denne forståelsen av bestemmelsen er ønskelig og klart må videreføres.

Videre er vi positive til at bestemmelsen er kjønnsnøytral. Imidlertid presiserer forarbeidene at "kvinnens" forklaring skal legges til grunn. Vi ønsker at forarbeidene også skal gjøres kjønnsnøytrale selv om ikke dette trolig ikke vil medføre en realitetsendring. Det fremkommer heller ikke tilstrekkelig klart at menn også er mishandlingsofre. Det er tydelig at forarbeidene benytter en konservativ kjønnsforståelse der menn er forbeholdt voldsutøverrollen. Dette er uheldig og bidrar til å opprettholde den høye terskelen for å bli trodd, samt bidrar til stigmatiseringen som ofte oppleves av menn som har vært utsatt for vold fra en kvinnelig voldsutøver. For å hindre kjønnsdiskriminering bør dette presiseres ytterligere i lovens forarbeider.

Rettighetsbestemmelse

Departementet har i ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 234 uttalt at det er usikkert om bestemmelsen gir absolutt rett til videre opphold dersom søkeren har et kort opphold i Norge. Praksis viser at UDI og UNE også har behov for en slik klargjøring. I en sak (N122626214 2011) fikk søker avslag der de vektla at kvinnen bare hadde vært i Norge i to måneder.

Ordlyden "skal" tilsier imidlertid at det er tale om en absolutt rettighetsbestemmelse. Rettighetsbestemmelser kan ikke bøtes på av skønnsvurderinger i forvaltningen. Dette ville medføre en åpenbar rettssikkerhetssvikt. Vi foreslår således at ordlyden i § 53 bokstav b) endres til å klart uttrykke at botiden i Norge er irrelevant dersom man utsettes for mishandling, og vil søke opphold på selvstendig grunnlag.

Presisering i lovtekstens ordlyd vil styrke rettsvern og bidra til økt forutberegnelighet for dem som vurderer å benytte seg av unntaksregelen i en tidlig fase av oppholdet i Norge. Det er avgjørende i kampen mot vold i nære relasjoner at personer som opplever mishandling skal oppfatte bestemmelsen som et sikkert handlingsalternativ, og ikke bli i et skadelig samliv av frykt for å miste oppholdstillatelsen, uansett mishandlingens varighet.

Informasjon

Høringsuttalelsen påpeker at en vesentlig utfordring for å sikre rettsvernet i § 53 bokstav b) er at den ikke er godt kjent for dem bestemmelsen er tilsiktet. Av høringsuttalelsens s. 11 følger det at innvandrere kan få informasjon om unntaksregelen på UDIs nettsider, i frivillige organisasjoner og på krisesentrene.

Det er bekymringsfullt at det offentlige ikke har tatt ansvar for en bredere opplysning av unntakshjemmelen. Dette er spesielt oppsiktsvekkende sett i lys av at manglende formidling blant innvandrerguppen har forekommet under regjeringer som påstår å arbeide effektivt mot vold i nære relasjoner, og som er kjent med at innvandrerkvinner er en særlig utsatt gruppe. Videre har kommunene en lovfestet informasjons-og veiledningsplikt som skal være tilpasset og tilrettelagt for alle innbyggerne i kommunen, som åpenbart ikke er etterkommet.

Å satse på at frivillighet ivaretar rettssikkerheten til de mest sårbare er uforsvarlig. Krisesentrene har først mulighet til å opplyse om unntaksregelen når kvinnen/mannen har kommet til dem, som mange ikke gjør av frykt for utkastelse. Å oppsøke UDIs nettsider krever at man kan bruke PC, at man kan lese, at man kan norsk eller engelsk, at man vet hvordan man skal navigere seg gjennom omfangsrige nettsider, og at man vet hva man skal søke etter. UDIs nettsider er således ikke et anvendelig redskap for å gi informasjon om unntaksregelen.

Det fremstår som klart unntaksregelen i § 53 bokstav b) er vanskelig å bli kjent med, og at bedre opplysning må prioriteres for å sikre rettssikkerheten til mishandlingsofre.

Vi foreslår i den anledning at opplysning og kunnskap om unntaksregelen i § 53 bokstav b) skal gjøres til en integrert del av den obligatoriske samfunns- og norskopplæringen for alle nyankomne innvandrere; kvinner, menn og barn. Kunnskapen bør repeteres årlig, og det bør brukes tolketjenester. Slikt opplysningsarbeid er tidligere blitt gjennomført av frivillige organisasjoner og har vist seg effektivt. Det offentlige må selv ta ansvar for denne opplysningen for å sikre kontinuitet og kvalitet, og ha tilgjengelige henvendelsessteder som kan veilede mishandlingsofre til aktuelle hjelpetiltak. Det bør også trykkes opp flyers/hefter som opplyser om reglen på samtlige språk, og disse bør deles ut og være tilgjengelig i aktuelle forumer som skoler, immigrasjonskontorer, NAV, helsesøster, lege mm. Videre må helsesøstre, helsepersonell, skoleansatte, barnehager, politi og rettsvesen opplyses og veiledes om hjemmelen, og informere dem de møter i sitt arbeid som en integrert del av deres rutiner.

Definisjonen av mishandling

Det er positivt at det lagt til grunn en vid forståelse og definisjon av vold/mishandling som omfavner både fysisk og psykisk vold. Vi ser likevel behov for at kunnskap om vold og mishandling tydeliggjøres, konkretiseres og defineres bedre for å sikre forsvarlig kvalitet i det arbeid som gjøres for denne gruppen.

Praksis fra UDI og UNE viser at søkere får avslag fordi utlendingsmyndighetene mener det ikke foreligger mishandling. Det følger av forarbeider og UDIs interne retningslinjer at ekteskapelige problemer, uoverensstemmelser og kulturforskjeller faller utenfor betegnelsen mishandling. Hvor grenser går mellom hva som er mishandling og hva som er det overnevnte er uklart.

Per Isdal, psykolog og leder for behandlingstiftelsen "Alternativ til Vold" (ATV) definerer vold på følgende måte: "*Vold er enhver handling rettet mot en annen*

person som ved at denne handlingen skader, smerter, skremmer eller krenker, får den personen til å gjøre noe mot sin vilje eller å slutte å gjøre som den vil".

I en sak (Utlendingsdirektoratet 2010) der søkers forklaring ble ansett troverdig og søker forklarte at mishandlingen bestod av voldtekt, slag, spark, isolering og nektelse av behov som mat og klær og hadde påført søker angst, avfeide UDI mishandlingen som ekteskapelige problemer og uoverensstemmelser.

I en annen sak (Utlendingsdirektoratet 2012) hadde søkeren opplevd å bli overvåket og kontrollert av sin tidligere samlivspartner. En helg ble søkeren skjelt ut og truet med motorsag. UDI avslo her søknaden og følgende begrunnelse: "vi mener at de forholdene som søkeren viser til først og fremst er å betegne som ekteskapelige problemer og utslag av et vanskelig samliv, og ikke som mishandling i utlendingslovens forstand".

I en tredje sak (N122626214 2011) ble kvinnes forklaring ansett troverdig, og mishandlingen hadde bestått i jevnlig psykisk vold, ekstremt press, fysisk vold ved tre episoder med dytt, klaps og slag, begrenset bevegelsesfrihet og penger, nektet kontakt med egen familie, og utkastelse av felles bolig som førte til opphold på Krisesenter. UNE avslo søknaden da de mente at det ikke forelå mishandling, men lite alvorlige episoder.

I en fjerde sak (N103227912 2010) truet ektefellen søkeren med å sende henne og hennes barn tilbake til hjemlandet. Søkeren gikk flere ganger med på samleie på grunn av frykten for å bli sendt hjem. Søkeren ble i senere tid kastet ut og bodde på et Krisesenter i flere måneder. UNE avslo søknaden og begrunnet med følgende "basert på klagerens forklaring var ekteskapet ikke lett, med det skal etter praksis langt mer graverende ting til før det anses å foreligge mishandling".

Vi finner det svært urovekkende at mishandlingsbegrepet blir anvendt på overnevnte måte. En slik praksis er i seg selv mishandling fra utlendingsmyndighetene. Vi mener det er uholdbart at mishandling har egen

definisjon i "utlendingslovens forstand", som avstår fra allmennhetens rettsoppfatning, straffeloven § 219, definisjonen av mishandling på Krisesentrene, menneskerettighetsloven og definisjonen som blir brukt i forskning om vold i nære relasjoner (bla. ATV og RVTs). Vi mener praksisen indikerer menneskerettighetsbrudd der gir søker søksmålsrett mot staten i EMD. Det er videre vanskelig å tenkte seg til hva UDI faktisk legger i mishandlingsbegrepet.

Det følger av forarbeidene til § 53 ot.prp.nr.75 (2006-2007) og UDIs retningslinjer i RS 2010-009 punk 2.2 at hva som betegnes som mishandling beror på en helhetsvurdering av de beskrevne hendelsene, alvorlighetsgraden av mishandlingen og omstendighetene for mishandlingen. Det foreligger også et krav om at *"hendelsene må ha ført til at søkerens livskvalitet har blitt redusert"* jf. RS 2010-009 punk 2.2. Videre retningslinjer for vurderingen ser ikke ut til å foreligger.

Det er usikkert hva som ligger i kravet om redusert livskvalitet, og hvor terskelen ligger. Det er videre urovekkende at det er UDI/UNE som skal foreta denne helhetsvurderingen ettersom de ikke har spesialisert fagkompetanse på mishandling og vold i nære relasjoner. Dette fremstår som motsetningsfylt at spesialisert fagkunnskap er påkrevd i samtlige institusjoner som arbeider med problemstillinger knyttet til voldsproblematikk, men ikke hos UDI/UNE som sitter med vedtakskompetansen etter § 53 bokstav b) som kan ha svært inngrepene konsekvenser for enkeltindivider. Kvaliteten i slike skjønnsvurderinger kan således lett bli vilkårlige der terskelen for hva som anses som mishandling avhenger av saksbehandlers subjektive kunnskap. Videre yter skjønsmessige vurderinger svakt rettsvern da de vanskelig kan overprøves av domstolene. Dette kan svekke rettssikkerheten til mishandlingsofre betydelig. Per i dag har ingen saker etter § 53 bokstav b) vært oppe for prøving i Høyesterett eller underliggende domstoler. For å sikre seg mot vilkårlighet bør vurderingen bli foretatt av et eksternt organ med fagkompetanse. Alternativt bør det opprettes eget organ i UDI med slik kompetanse, eller det bør utarbeides

nasjonale retningslinjer i samarbeid med kunnskapsbanker for hvordan slike vurderinger skal foretas.

Det fremgår videre av ot.prp.nr.75 (2006-2007) og UDIs retningslinjer i RS 2010-009 punkt 2.2 at enkeltstående episode ikke gir vern etter § 53 bokstav b), men at det må foreligge et repeterende mishandlingsmønster.

I en sak nevnt ovenfor (Utlendingsdirektoratet 2012) der søkeren hadde opplevd å bli overvåket og kontrollert av sin tidligere samlivspartner, og en helg skjelt ut og truet med motorsag, begrunnet UDI avslag på søknaden med at de ikke mente forholdene var å betegne som mishandling, og *"vi legger også vekt på at de mest alvorlige hendelsene skjedde kun en helg"* og at *"referansepersonens truende atferd med sag fremstår mer som enkeltstående handling knyttet til konkrete uoverensstemmelser mellom ektefellene, enn som en del av et handlingsmønster"*.

En slik praktisering av unntaksregelen er vanskelig å forene med Norges menneskerettighetsforpliktelser og rettssikkerhetshensyn. I realiteten betyr dette at dersom en kvinne/barn/mann får juling en gang kvalifiserer den ikke til selvstendig opphold etter § 53 bokstav b). Følgelig må voldsofferet bli i forholdet inntil volden er blitt et "mønster". Dette indikerer at mens staten tar gjentatte episoder for voldsutøvelse på alvor, er derimot enkelte episoder ingen grunn til bekymring. En slik holdning avslører et nedsettende menneskesyn og et nedprioritert rettsvern for utledninger, som samfunnet sannsynligvis ikke ville akseptert om det samme gjaldt norske statsborgere. Denne praksisen ser således ut å stride med § 4 i utlendingsloven der fremkommer at norske og utenlandske statsborgere hovedsakelig skal ha samme rettigheter. Videre står det i motsetning til praksis etter Krisesenterloven, der enkeltepisoder utvilsomt kvalifiserer til opphold på sentrene. Et voldsoffer må sikres rettigheter til å bryte ut av et samliv der hun/han har vært utsatt for vold, uansett hvor mange voldsepisoder det er tale om. Enkeltepisoder av mishandling bør således kunne kvalifisere til opphold på selvstendig grunnlag etter § 53 bokstav b).

Saksbehandling hos politiet

Videre er det krav om at politiet skal skrive en forberedende rapport i saken der søkeren må i møte jf. utlendingsloven § 83. I dette møte som før søkeren oftest vil være/oppleses som et avhør, skal omstendighetene rundt mishandlingen utredes og rapporten skal underskrives av søkeren. Dersom politiet sitter med egen dokumentasjon kan disse vedlegges jf. UDIs interne retningslinjer RS 2010-009.

Vi har noen bemerkninger til overnevnte praksis. Det er positivt at søkeren blir imøtegått av retts- og hjelpeapparatet for å få opplyst saken best mulig, og at dette er en foreliggende informasjonsplikt for å kunne kvalifisere til opphold etter § 53 bokstav b). Vi stiller oss imidlertid undrende til hvorfor det er politiet som skal gjøre denne utredning i saker der det ikke foreligger anmeldelse eller andre lovbrudd. Vi mener denne praksisen hever terskelen for at mishandlingsofre skal søke opphold etter § 53 bokstav b), og at praksisen ser ut til å mangle tilstrekkelig begrunnelse.

UIDs mulighet til å pålegge utenlandske statsborgere møteplikt hos politiet etter utlendingsloven § 83 er formulert som en "kan" bestemmelse. Dette betyr at det ikke er et rettskrav at det er politiet som forbereder den aktuelle rapporten til søknad etter § 53 bokstav b). Behovet for benytte seg av politiet er begrunnet i forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt etter fvl. § 17 som krever at "saken er så godt opplyst som mulig". Vi mener at avhør/møteplikt hos politiet i saker etter § 53 bokstav b) der det ikke foreligger anmeldelse sjeldent er nødvendig for å møte kravene i fvl. § 17.

Det fremkommer tydelig av ordlyden § 83 og tilhørende forarbeider ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 49 at møteplikt hos politiet først og fremst er tiltenkt av lovgiver der det er behov for å avklare, eller det er tvil om den utenlandske statsborgers identitet. Det er alminnelig kjent at identitetstvil forekommer hyppigst i søknader om asyl.

For det første er det bare søkere som har opphold etter utlendingsloven §§ 40 og 41, der gjelder ektefeller og samboere, som kan søke oppholdstillatelse på

selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 bokstav b). Identiteten til søkeren vil således sjeldent være et tvilsspørsmål, da søkeren før innreisetillatelse må dokumentere sin identitet tilstrekkelig. Dette taler mot at politiet skal benyttes som saksforberedende organ ved søknader etter utlendingsloven § 53 bokstav b).

For det andre er det grunn til bekymring dersom identitetsspørsmål blir ansett relevant i saker der mennesker søker beskyttelse fra mishandling. Det er mishandlingssituasjonen som førte til at søkeren oppsøker hjelpeapparatet og det er mishandlingssituasjonen som skal avklares etter § 53 bokstav b). Mishandlingssituasjonen må således stå i fokus, og ikke forveksles med, eller utnyttes til å foreta kontroll på vegne av innvandringsregulerende hensyn.

Vi stiller oss dermed undrende til hvorfor politiet blir ansett som et egnet organ til å forberede denne rapporten, som i realiteten kan ha stor påvirkningskraft på vedtaksutfallet.

Før det første besitter politiet ikke spesialiserte fagkunnskaper om vold i nære relasjoner. For det andre vil ofre for mishandling kunne oppleve det avskrekkende å bli avhørt av politiet og holde tilbake informasjon eller bagatellisere mishandlingen. Dette kan være fordi søkeren er bekymret for at politet vil ta ut offentlig påtale mot voldsutøver. Dette forekommer ikke sjeldent. Mishandlingsofre ønsker ofte ikke å anmelde da voldsutøver risikerer å miste sin oppholdstillatelse (jf. utl. § 66) eller havne i fengsel. Eventuelle felles barn mister da mulighet til samvær med far, og dette er noe søker ofte ikke ønsker. Søkeren kan videre ønske å legge mishandlingen bak seg, og ikke måtte møte i avhør og rettssaker som følge av anmeldelse. Søker har ofte sympati med tidligere ektefelle, og ønsker ikke å straffe voldsutøver. Videre kan eventuell anmeldelse medføre at søker står i økt fare for represalier fra tidligere voldsutøver, voldsutøvers nettverk eller fra familie.

For det andre kan det å snakke om egen mishandling oppleves som traumatisk og vanskelig. Det er da spesielt viktig å ha fokus på hvordan denne samtalen best

tilrettelegges for at søker er komfortabel med å dele personlige, ofte intime og krenkende opplevelser. Dette forutsetter å bli møtt med profesjonalitet med sensitivitet og forståelse for fagområdet, og at møtet skjer i betryggende og rolige omstendigheter. Vi mener at det fremstår som åpenbart at en avhørssituasjon med politiet ikke er beste måten å få all nødvendig og relevant informasjon som kan gi et godt innsyn i mishandlingssituasjonen.

Fare for å bli møtt med mistenkeligjøring, politiets manglende spesialiserte kompetanse på fagområdet og som trygg relasjonsbygger, søkers ofte begrunnede frykt for å avgi for mye informasjon til politiet, og uegnetheten av en avhørssituasjon ved utarbeidelsen av rapporten sett opp mot at rapporten legger et viktig grunnlag i mishandlingssaker etter § 53 bokstav b) mener vi taler hver for seg, og sammenlagt klart mot at politiet skal benyttes som saksforberedende organ ved søknader etter utlendingsloven § 53 bokstav b). Dette vil føre til at færre benytter seg av hjemmelen og foreliggende saker potensielt blir dårligere opplyst slik at de står i fare for å ikke tilfredsstillende sannsynliggjøre av mishandlingen.

Sannsynliggjøring

Det følger av UDIs retningslinjer for behandling av søknad på selvstendig grunnlag etter § 53 b) RS 2010-009 kap. 2.2 punkt 2.2.1 at for å kvalifisere til opphold må mishandlingen sannsynliggjøres, men at det ikke er strenge krav. Videre er søkerens forklaring som skal legges til grunn og være utgangspunktet, dersom det ikke er sterke holdepunkter for å anta at denne er uriktig, og det er i utgangspunktet ikke krav om at søkeren kan dokumentere mishandlingen. Vi mener dette er god praksis forbeholdt at det uten unntak benyttes tolk under avhøret og ved gjennomgang av den skrevne rapporten. Dette bør være et lovpålagt praksis der søkeren har manglende norskkunnskaper, men et slikt krav fremkommer ikke av retningslinjene til UDI.

Departementet har begrunnet den lave sannsynlighetsterskelen med at *"det ofte vil være vanskelig eller ikke mulig for søkeren å etablere (slik) sannsynlighetsovervekt. I mange tilfeller vil det hovedsakelige bevismaterialet i*

saken kun være klageres egen forklaring, uten at mangelen på andre bevis kan legges klager til last" jf. ot.prp.nr.75 (2006-2007) punkt. 9.8.2.5.

Det fremkommer imidlertid fra UDIs retningslinjer RS 2010-009, at dersom det er grunn til å tvile på at opplysningene i forklaringen er riktige, kan det være grunnlag for å be søkeren fremlegge eventuell dokumentasjon som understøtter forklaringen, og at det i tvilstilfellers skal vurderes å innhente uttalelse fra voldsutøver.

Vi mener departementets uttalelse ikke blir etterfulgt dersom tvil ved forklaringen medfører krav om dokumentasjon på mishandlingen. Det vil alltid være grunnlag for tvil i saker der det ikke foreligger bevis, og UDIs retningslinjer åpner således for å heve beviskravet i enhver sak og kreve dokumentasjon som, lik departementet uttaler, "*ofte vil være vanskelig eller ikke mulig for søkeren å etablere*". Retningslinjene sett opp mot forarbeidsuttalelsene, lovens ordlyd og departementets uttalelser ser da ut til å stille uforenlige sannsynlighetskrav, der praksisen ser ut til å helle mot krav om sannsynlighetsovervekt og gå bort fra tenkt praksis der søkers troverdige forklaring anses tilstrekkelig etter § 53 bokstav b).

Som tidligere beskrevet er det bare 50 prosent som får innvilget sin søknad om selvstendig opphold etter § 53 bokstav b). Praksis viser at de fleste ikke får opphold fordi volden ikke er godt nok sannsynliggjort, eller at myndighetene mener det ikke foreligger mishandling.

Praksis fra UDI (Utlendingsdirektoratet 2010 og UNE (N10700862 2010) viser at det ikke er vanlig å anse søkers egen forklaring som tilstrekkelig. I sakene mente UDI/UNE at det ikke forelå mishandling da søker ikke hadde oppsøkt krisesenter, lege/psykolog eller anmeldt ektefelle for å sannsynliggjøre mishandlingen. En slik praktisering er slik vi ser det i strid med gjeldende lovtekst og forarbeider.

I en sak fra 2010 (Utlendingsdirektoratet 2010) gjaldt en kvinne som gjentatte ganger ble tvunget til å ha sex med mannen sin mot sin vilje. I forbindelse med voldtekten truet ektefellen med at hun ville bli sendt til hjemlandet dersom hun ikke adlød. Han dyttet henne dersom hun sto i hans vei, og søkeren opplevde fysisk vold i form av slag og spark mot hodet. I tillegg til fysisk vold opplevde søkeren psykisk vold i form av isolasjon. Ektefellen begrenset hennes bevegelsesfrihet. Hun ble tvunget til å holde seg hjemme i huset, og fikk av og til lov til å bevege seg alene til sin bror og hans familie. Hun prøvde å motarbeide seg isolasjonen, men ektefellen responderte med å bli hissig og å kjeftte. Det forelå også økonomisk vold. Kvinnen hadde ikke inntektsgivende arbeid og ektefellen støttet henne ikke med penger til mat. Hun fikk heller ikke penger til hygieneartikler og klær. Dette resulterte ofte i at hun måtte be broren sin om penger eller å be han om å kjøpe tingene for henne. Som følge av disse hendelsene fikk kvinnen angst. Utlendingsdirektoratet kom i denne saken frem til at kvinnen ikke kunne få opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 b. Selv om forklaringen til søkeren ble ansett troverdig, kom Utlendingsdirektoratet frem til at det ikke forelå mishandling. De mente mishandlingen ikke var godt nok sannsynliggjort.

Utlendingsdirektoratet gikk i starten av vedtaket gjennom faktumet i saken. Dette viser at Utlendingsdirektoratet har fått med seg at kvinnen har blitt mishandlet. De uttaler følgende:

«Vi viser til at søkeren har opplyst om at den tidligere ektefellen vedvarende har snakket stygt til søkeren og søkeren har oppgitt at hun føler at den tidligere ektefellen har behandlet henne som en slave. Hun har også vist til at ektefellen ikke ønsket at hun skulle gå ut, han har ikke villet gi henne penger, og han har tvunget seg til sex med henne. Han skal også ha truet søker med at han skulle returnere henne til hjemlandet. Søker har også vist til at den tidligere ektefellen gikk på diskotek og drakk alkohol, og kranglet med søker og dyttet henne rundt når han kom hjem. Søkeren viser også til at den tidligere ektefellen kastet henne ut fordi han hadde funnet en ny partner. Hun sier at hun ofte tenker på det som har skjedd og at det har gitt henne angst».

Vi ser at Utlendingsdirektoratet legger søkerens forklaring til grunn. Etter at de har beskrevet saken fortsetter de med grunnlaget for avslaget:

«Den tidligere ektefellen skal ikke ha påført henne fysisk skade og søkeren har ikke anmeldt forholdene til politiet. Søkeren har heller ikke oppsøkt lege eller psykolog eller vært til behandling hos disse. Etter vår oppfatning fremstår forholdene som uoverensstemmelser, krangler eller misnøye i ekteskapet, og at dette ikke er å regne som hendelser som kan betegnes som mishandling, selv om det kan ha gjort samlivet vanskelig for søkeren.»

Vektleggingen av manglende ekstern dokumentasjon er i strid med lovtekst, forarbeider og UDIs egne retningslinjer. Krav om at søker må ha anmeldt, kontaktet lege eller psykolog vil kunne resultere til at personer forblir i voldelige forhold.

Videre viser saken at UDI ikke anser vold, slag, spark, isolering og nektelse av grunnleggende behov som mishandling. Vi mener det fremstår som åpenbart at det forelå grov mishandling som ligger i kjerneområde av de § 53 bokstav b) ønsker å beskytte. Vedtaket ble påklaget og søkeren fikk dermed medhold og opphold i UNE. Saken burde åpenbart blitt innvilget opphold i UDI.

UDIs praktisering av § 53 bokstav b) fremstår som uholdbar og kan være forklarende til den lave innvilgelsesprosenten.

Hver tredje kvinne i verden har opplevd en form for vold i sitt liv. Dette er uavhengig av hvor gamle de er, hvilke status de har eller hvor de lever. Vold mot kvinner er et verdensproblem. I Norge koster vold mot kvinner anslagsvis mellom 4-6 millioner kroner årlig. Det er på tide at norske myndigheter tar voldsepidemien alvorlig og gir mishandlingsofre, uansett nasjonalitet, riktig og tilstrekkelig beskyttelse.

På bakgrunn av det overstående vil Feministisk Initiativ Bergen/Hordaland ikke støtte departementets forslag om hevet botidskrav fra tre til fem år.

Vi takker departementer for anledningen til å delta i høringen.

Med vennlig hilsen

Feministisk initiativ Bergen/Hordaland v/

Sara Ekblom

Styremedlem og fylkeslistekandidat

Hanne Beth Takvam-Borge

Styremedlem og fylkes-og byrådslistekandidat

Kjersti Mogleiv Brown

Styremedlem og fylkes-og byrådslistekandidat

-