



Senter for kunnskap
og likestilling

04.05.2015



Mari Wattum
KUN senter for kunnskap og likestilling
8286 Nordfold

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep 0030 Oslo

Regler for permanent oppholdstillatelse – vedrørende høring

KUN senter for kunnskap og likestilling (KUN) viser til høringsbrev om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – endringer i statsborgerloven. KUN er en privat stiftelse som arbeider med likestilling, mangfold og regional utvikling. Vi har bred kompetanse på likestilling og vold i nære relasjoner, og har gjennomført en rekke integreringsprosjekter med særlig fokus på ekteskapsinnvandrere. Med dette utgangspunktet vil vi i det følgende svare på høringen, med et særlig fokus på konsekvensene av de foreslåtte endringene for likestilling mellom kjønn og vold i nære relasjoner. Vi vil også benytte anledningen til å be om å bli inkludert i listen over høringsinstanser i framtidige høringer som berører vold i nære relasjoner, likestilling, innvandring eller integrering.

Likestilling og avhengighet i ekteskapet

En generell forutsetning for å fornye oppholdstillatelse eller søke om permanent opphold, er at forutsetningene for den første tillatelsen fremdeles er til stede. For ekteskapsinnvandrere betyr dette at ekteskapet må bestå. Selv om dette i utgangspunktet kan framstå som en rimelig forutsetning, er konsekvensen at ekteskapsinnvandrere de første årene har en svært usikker juridisk status og settes i en avhengighetsposisjon i forhold til ektefellen (referansepersonen). Slik juridisk avhengighet byr på både prinsipielle og substansielle problemer. For det første har man den etter hvert god kjente problemstillingen med voldsutsatte ekteskapsinnvandrere som blir værende i voldelige forhold av frykt for å miste oppholdstillatelsen. Her etterspør departementet avbøtende tiltak, og dette vil vi komme tilbake til. Det finnes andre og mindre omtalte problemer knyttet til en slik avhengighetssituasjon. Nyere kanadisk forskning viser for eksempel at avhengig oppholdsstatus har en selvstendig negativ effekt på ekteskapsinnvandrers muligheter til å skaffe egen inntekt og forsørge seg selv. Denne negative effekten vedvarer over tid (Elrick og Lightman 2014). Et annet problem er at ekteskapsinnvandrere i praksis ikke har mulighet til å pendle mellom bosted og arbeid-/utdanningssted, på grunn av vilkåret om å bo sammen. Mange ekteskapsinnvandrere bosatt i distriktene i Norge vil være avhengig av å pendle for å tilegne seg utdanning. Hvis botidskravet økes vil ventetiden før man kan starte på



utdanning bli utvidet fra 3 år til 5 år. Reguleringer som svekker ekteskapsinnvandreres muligheter til å delta i arbeidsmarkedet og forsørge seg selv, er uheldig både av likestillings- og integreringshensyn.

Avhengig oppholdsstatus medfører dessuten en grunnleggende maktubalanse i forholdet, som kan sies å være i strid med de normene for likestilling og frihet fra strukturell tvang som ligger i ekteskapsloven og råder i samfunnet ellers, når det gjelder samliv og parforhold. Problemet er åpenbart i de tilfellene ektefellen utnytter avhengigheten til å utøve vold og kontroll. Juridisk avhengighet kan undergrave mulighetene til å leve et likestilt samliv også i andre tilfeller. Dette er noe av grunnlaget for at likestillingsutvalget i Politikk for likestilling NOU 2012: 15 slo fast at det er «nødvendig å fremskaffe kunnskap om virkningene av de betingelser som er knyttet til ekteskapsinnvandring» (pkt. 17.3.4.2).

I lys av myndighetenes målsetninger om likestilling, økonomisk selvstendighet, integrering og økt innsats mot vold i nære relasjoner, anbefaler KUN at departementet utreder regelverkets effekter på sysselsetting, likestilling i familien og vold i nære relasjoner, og at man på den bakgrunn vurderer å senke botidskravet til ett år.

Uavhengig av lengden på botidskravet anbefaler KUN at pendling i forbindelse med jobb eller studier tillates også for ekteskapsinnvandrere og deres partnere, uten at dette får konsekvenser for oppholdstillatelsen.

Nærmere om vold i nære relasjoner

Det vises til punkt 4.4 i høringsbrevet om utlending som utsettes for mishandling i samlivsforholdet. KUN bemerker at avhengig oppholdsstatus er særlig problematisk i de tilfellene der en partner utnytter referansepersonens avhengighet og utøver trakassering, kontroll eller vold mot ektefellen. Både norsk og internasjonal forskning har dokumentert at avhengig oppholdsstatus setter en del ekteskapsinnvandrere, og da statistisk oftest kvinner, i en særlig vanskelig situasjon, fordi de kan føle seg tvunget til å bli værende i et voldelig parforhold av redsel for å miste oppholdstillatelsen (Eggebo 2007; Lidén 2007; Madsen med flere 2005; Nadim og Tveit 2009; Patel 2002; Thunem 2007; Tyldum 2008; Williams 2010).

Det finnes ikke estimater over hvor mange ekteskapsmigranter med avhengig oppholdsstatus som utsettes for vold, eller hvor mange som blir værende i ekteskapet på tross av vold. Det er godt dokumentert at vold i nære relasjoner er et omfattende og vedvarende problem i befolkningen som helhet, men tallene i nasjonale omfangsundersøkelser om vold i nære relasjoner (Haaland med flere 2005; Thoresen og Hjemdal 2014) er ikke brutt ned på etnisitet eller oppholdsstatus. Videre er det dokumentert at en uforholdsmessig stor andel av beboerne på krisesentrene har innvandrerbakgrunn (66 prosent i 2013), og at disse oftest er gift med norske borgere. Relevante hjelpeorganisasjoner, interesseorganisasjoner og krisesentre rapporterer stadig om et betydelig antall utenlandske kvinner som utsettes for vold og der oppholdsstatus er en relevant problematikk.



Dette er også noe KUN har erfart gjennom en rekke tiltak vi har gjennomført rettet spesielt mot gruppen ekteskapsinnvandrere. Vi har også erfart at disse sakene ofte involverer barn som blir vitne til vold mot foreldre, og/eller selv blir utsatt for vold. Barnas situasjon og hensynet til barns beste må tas på alvor som en sentral del av dette problemkomplekset.

Utlendingslovens paragraf 53 er ment å bøte på dette problemet. Denne paragrafen gir mishandlede ekteskapsinnvandrere en selvstendig rett til opphold, uavhengig av ekteskapet. Selv om denne unntaksbestemmelsen har eksistert i flere tiår, vedvarer problemet. Det synes å være flere problemer knyttet til utformingen og håndhevingen av dette regelverket.

Dette er bakgrunnen for at likestillingsutvalget i Politikk for likestilling NOU 2012: 15 anbefalte at praktiseringen av mishandlingsbestemmelsen blir gjennomgått nøye, ettersom denne bestemmelsen ikke nødvendigvis er fullt ut egnet til å sikre rettsikkerheten til denne gruppen. KUN tilslutter seg denne anbefalingen.

Nærmere om informasjonsbehov

Likestillingsutvalget har pekt på at sårbare individer og grupper har et stort behov for rettighetsinformasjon, både når det gjelder diskrimineringsrettslige problemstillinger og på felter ut over det rent diskrimineringsrettslige. Ekteskapsinnvandrere er et eksempel på en sårbar gruppe som har behov for rettsinformasjon knyttet til utlendingsloven. Mange ekteskapsinnvandrere som utsettes for vold i parforholdet, har ikke kjennskap til unntaksbestemmelsen om selvstendig opphold. Treårsregelen derimot, er de fleste kjent med ettersom kontrollerende ektefeller gjerne bruker dette som en trussel. De som ikke har kjennskap til sine rettigheter, vil heller ikke være i stand til å benytte seg av disse. Derfor er det svært viktig med rettsinformasjon rettet mot ekteskapsinnvandrere.

Rettighetsinformasjon vil være et viktig avbøtende tiltak for ekteskapsinnvandrere som utsettes for trakassering, maktbruk og vold i parforholdet.

KUN foreslår derfor at introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere utvides til å omfatte ekteskapsinnvandrere, og at det gjennom denne ordningen gis informasjon om de rettighetene og mulighetene man har i forhold til oppholdsgrunnlag. KUN anbefaler også at Utlendingsdirektoratet gir informasjon om unntaksbestemmelsen når det gis vedtak om oppholdstillatelse, og at vedtaket formidles på et språk søkeren forstår. KUN vil videre støtte Likestillingsutvalgets forslag om at det «etableres en tilskuddsordning for å styrke arbeidet med rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer. Tilskuddsordningen må innrettes slik at lokale organisasjoner over hele landet får mulighet til å søke om støtte» (pkt 16.5.6).

Videre er det viktig at aktuelle hjelpeinstanser (krisesenter, politiet, fastleger etc) har den minimumskompetansen som skal til for å gi adekvat hjelp og nødvendig informasjon til voldsutsatte ekteskapsmigranter, og henviser dem videre til andre instanser. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) gav i 2015 ut en veileder der det pekes på at viktigheten av at krisesenteransatte har denne kompetansen: «tilgang til juridisk hjelp med



god kompetanse innen utlendingsrett er [...] en viktig tilrettelegging for disse brukerne». Evalueringen av krisesenterloven viser også at ansatte etterspør mer kunnskap om brukere med særskilte behov, og da for eksempel kunnskap om utlendingsrett (Bakketeig med flere 2014, side 133). KUN anbefaler derfor at det igangsettes kompetanseheving og informasjonstiltak rettet mot førstelinjetjenesten, for å sikre at disse har den grunnleggende kunnskapen som skal til for å gi voldsutsatte ekteskapsinnvandrere adekvat hjelp.

Praktiseringen av mishandlingsbestemmelsen

Som det går fram av høringsbrevet er det relativt få saker som hvert år behandles etter mishandlingsbestemmelsen (utlendingslovens § 53). Selv om beviskravene skal være lave og mishandlede personer har et rettskrav på selvstendig opphold, er avslagsprosenten forholdsvis høy. Tallene varierer noe fra år til år, men er i snitt på 50 prosent i løpet av de fem siste årene. Dette sender et signal om at risikoen for utsendelse er relativt høy dersom man bryter ut av ekteskapet og søker opphold etter denne paragrafen, og kan bidra til å forklare det lave saksomfanget.

Søknader om opphold etter § 53 avslås i hovedsak av to grunner. Den ene årsaken er knyttet til at mishandlingen ikke anses som sannsynliggjort. Den andre årsaken er knyttet til at volden og kontrollen søkeren er utsatt for ikke blir ansett å være mishandling i utlendingslovens forstand (Ali 2014; Eggebø 2007). I følge UDI er det sistnevnte grunn som er den vanligste avslagsgrunnen. For at vold i nære relasjoner skal kategoriseres som mishandling i utlendingslovens forstand, er det et vilkår at volden må ha ført til redusert livskvalitet/skade. Såkalt "generell misnøye" eller en «enkelstående episode» er ikke mishandling i lovens forstand.

Av Tingrettens dom OTIR/06 den 19.09.2014 framgår det at Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda la til grunn en annen forståelse av «mishandling» og «enkelstående episode» enn det retten la til grunn. Den mest vesentlige forskjellen i fortolkningen er at retten valte å se kontroll og vold i sammenheng, mens utlendingsmyndighetene vurderte dette atskilt og fant at kontrollen måtte sees på som uoverensstemmelse i ekteskapet og den påfølgende volden som «enkelstående episoder». KUNs vurdering er at Tingrettens begrunnelse om å se kontroll og vold i sammenhengen i større grad kan sies å være i tråd med forskningen på voldsfeltet.

Innenfor denne forskningen opererer man gjerne med to hovedkategorier vold i nære relasjoner, intimterrorisme og situasjonell vold. Situasjonell vold i parforholdet kjennetegnes av relativ maktbalanse der begge partene er om lag like aktive i anvendelsen av fysisk makt. Intimterrorisme innebærer at den ene parten kan karakteriseres som aktiv voldsutøver, mens den andre kan karakteriseres som en relativt underlegen part i et forhold preget av maktulighet. Intimterrorisme kjennetegnes av at voldsutøveren i tillegg til vold anvender andre strategier for å kontrollere partneren. Denne formen for vold er den mest alvorlige formen for vald i parforholdet (Haaland med flere 2005, side 114).

Ikke-voldelige kontrollstrategier handler om å kontrollere og å begrense partners muligheter til omgang med andre, kontrollere og begrense partners økonomiske handlefrihet og ydmyke partner ved verbal utskjelling eller true med å skade familie eller seg selv. Den amerikanske forskeren Michael Johnson (Johnson med flere 2008; Johnson 1995; Johnson og Leone 2005) hevder at i forhold der den ene part kontrollerer den andre gjennom ulike slike ikke-voldelige strategier, har volds- og maktbruk en form for sekundær karakter. Det vil si at makt og fysisk voldsbruk først kommer til anvendelse dersom, eller når den kontrollerende atferden i seg selv ikke blir tilstrekkelig til å opprettholde hegemoniet. Bruk av vold i slike forhold blir derved et tilleggsvirkemiddel for å opprettholde et permanent herredømme over partneren.

Forskning og rettspraksis tyder imidlertid på at selv omfattende kontroll ikke sees på som mishandling i utlendingslovens forstand, og at det ikke sees hen til at voldsbruk gjerne har en sekundær karakter. Dermed karakteriseres gjerne volds- og maktbruk som en «enkelstående episode», uten at dette settes i sammenheng med det mønsteret av kontroll som volden inngår i (Ali 2014; Eggebø 2007). Ashy Pervaiz (Pervaiz 2003) og Tone Ljoså (Ljoså 2001) har gjort dessuten gjennomgått rettspraksis og konkluderer med at mishandlingsbestemmelsen er lite konsistent, og at tolkningen av hva som er mishandling i lovens forstand blir for tilfeldig fordi det i for stor grad blir opp til den enkelte saksbehandler. *KUN anbefaler derfor at utlendingsmyndighetenes praktisering av mishandlingsparagrafen gjennomgås. Vi anbefaler også at terskelen for hva som anses som «mishandling i utlendingslovens forstand» senkes og at forståelsen av vold fortolkes i tråd med voldsforskningen. For å sikre en voldsfaglig forsvarlig fortolkning av regelverket, anbefaler vi kompetanseheving når det gjelder vold i nære relasjoner blant relevante ansatte i utlendingsforvaltningen.*

Slik mishandlingsregelen praktiseres foreligger det et vilkår om at dette må ha ført til redusert livskvalitet/skade for at søkeren skal kunne få opphold etter bestemmelsen. Med utgangspunkt i dette vilkåret, brukes det at klageren er å anse som "ressurssterk" som begrunnelse for avslag (Eggebø 2007). Voldsforskningen fremviser solid dokumentasjon for at vold i nære relasjoner har alvorlige konsekvenser. Vold i nære relasjoner, og da særlig intimterrorisme medfører økt risiko for en rekke psykiske ettervirkninger som for eksempel søvnproblemer, spiseforstyrrelser, tretthet, og psykosomatiske reaksjoner som forhøyet blodtrykk, forstyrrelser i hjerterytme, utslett og hodepine. En betydelig andel voldsutsatte rapporterer om psykiske reaksjoner på volden. Det er forskningsmessig grunnlag for å si at det er et årsaksforhold mellom vold og psykiske reaksjoner. Opptil 85 prosent av beboerne på kritesenter rapporterte om psykiske ettervirkninger som depresjon, søvn- og konsentrasjonsvansker. Kliniske observasjoner av voldsutsatte har vist såkalt hyperaktivering. I dette ligger at kroppen er i en konstant alarmberedskap. Den utsatte sover dårlig, er anspente, har høyt blodtrykk og høy puls. Mange sliter med konsentrasjonsproblemer, noe som medfører vansker på arbeidsplassen og problemer med å



få utført jobben (Haaland med flere 2005; Thoresen og Hjemdal 2014). Dette betyr likevel ikke at på langt nær alle som har vært utsatt for vold rapporterer om slike psykiske reaksjoner. Psykiske reaksjoner på traumer, vold og stress er svært individuelle. Den objektive volden og maktutøvelsen er like illegitim eller straffeverdig, uavhengig om den utsatte blir ansatt som såkalt "ressurssterk". Men en kuert og skadet person passer kanskje bedre inn i den vanlige forestillingen om et ideelt "offer". Henvisningen til at klageren er ressurssterk, og kravet om redusert livskvalitet og skade innebærer et implisitt krav om at man må passe inn i bildet av det typiske offeret for å få tilgang til de rettighetene mishandlingsbestemmelsen åpner opp for. (Eggebo 2007). Forestillingen om det ideelle offeret er også dokumentert å vera av betydning i voldtektssaker; dersom den utsatte ikke blir sett på som et ideelt eller verdig offer, kan det bidra til at det ikke blir domfellelse (Soknes med flere 2007). *KUN foreslår på denne bakgrunnen at vilkåret om redusert livskvalitet/skade fjernes.*

Oppsummering av forslag til avbøtende tiltak

1. Vi anbefaler at regelverk og praktisering av mishandlingsparagrafen gjennomgås nøye, ettersom denne bestemmelsen ikke nødvendigvis er fullt ut egnet til å sikre rettssikkerheten til denne gruppen. Gjennomgangen må fokusere på vold i parforholdet, vold i storfamilien og barn som vitne til eller utsatt for vold.
2. Vi anbefaler å senke terskelen for hva som karakteriseres som mishandling i utlendingslovens forstand, slik at denne blir mer i tråd med forskningsbaserte forståelser av vold i nære relasjoner. Mishandling i utlendingslovens forstand bør tolkes i lys av straffelovens bestemmelser om vold, og ikke den straffeskjerpene paragraf 219.
3. Vi anbefaler at vilkåret om redusert livskvalitet/skade fjernes
4. For å sikre en voldsfaglig forsvarlig fortolkning av regelverket, anbefaler vi kompetanseheving når det gjelder vold i nære relasjoner blant relevante ansatte i utlendingsforvaltningen.
5. Vi anbefaler at introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere utvides til å omfatte ekteskapsinnvandrere.
6. Den obligatoriske samfunnsfagsopplæringen må inneholde informasjon om de rettighetene og mulighetene man har i forhold til oppholdsgrunnlag, herunder mishandlingsbestemmelsen.



7. UDI må opplyse om mulighetene til selvstendig opphold når det gis vedtak om innvilget oppholdstillatelse. Vedtaket og informasjon må gis på et språk søker forstår.
8. Vi anbefaler oppfølging av Likestillingsutvalgets forslag om å etablere en tilskuddsordning for å styrke arbeidet med rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer. Tilskuddsordningen må innrettes slik at lokale organisasjoner over hele landet får mulighet til å søke om støtte
9. Vi anbefaler at mishandlingsbestemmelsen utvides til å omfatte alle former for vold i nære relasjoner, og ikke bare vold i parforholdet. Det er viktig at bestemmelsen tar høyde for at vold i nære relasjoner også utøves av andre familiemedlemmer, og en slik utvidelse vil bidra til bedre rettssikkerhet for ofre for tvangsekteskap.
10. Kompetanseheving og informasjonstiltak rettet mot førstelinjetjenesten, for å sikre at disse har den grunnleggende kunnskapen som skal til for å gi voldsutsatte ekteskapsinnvandrere adekvat hjelp.
11. Lovfestet rett til lovfestet rett på 7 timer fri rettshjelp knyttet til bistand med å søke om opphold på selvstendig grunnlag.

Med hilsen



Mari Wattum

Daglig leder

KUN senter for kunnskap og likestilling

Vedlegg – referanser

Vedlegg

Referanser:

- Ali, Sobia Muzzafar (2014) *Retten til fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag : Utlendingers rett til fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven av 15. mai 2008 nummer 35 § 53*. Det juridiske fakultetet, Universitetet i Oslo.
- Bakketeig, Elisiv, Elisabeth Gording Stang, Christian Madsen, Ingrid Smette, og Kari Stefansen (2014) *Krisesentertilbudet i kommunene: Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven*. Oslo: NOVA. <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2014/Krisesentertilbudet-i-kommunene>, Lesedato: 02.02.2015.
- Eggebo, Helga (2007) *Offeromgrepet - til last eller gagn? Undersøking av offeromgrepet med utgangspunkt i institusjonell etnografi*. Master thesis, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Elrick, Jennifer og Naomi Lightman (2014) "Sorting or Shaping? The Gendered Economic Outcomes of Immigration Policy in Canada", *International Migration Review* n/a-n/a.
- Haaland, Thomas, Sten-Erik Clausen, og Berit Schei (2005) *Vold i parforhold - ulike perspektiver : resultater fra den første landsdekkende undersøkelsen i Norge*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Johnson, Holly, Sami Nevala, Natalia Ollus, og SpringerLink (Online service) (2008) *Violence Against Women An International Perspective*
- Johnson, M. P. (1995) "Patriarchal terrorism and common couple violence: Two forms of violence against women", *Journal of Marriage and the Family* 57(283-294).
- Johnson, M. P. og J. M. Leone (2005) "The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: Findings from the National Violence Against Women Survey", *Journal of Family Issues* 26(3): 322-349.
- Lidén, Hilde (2007) "Mellom likestillingspolitikk og innvandringskontroll", *Tidsskrift for kjønnsforskning* (03/07): 68-82.
- Ljoså, Tone (2001) "Mishandlet utenlandsk kvinne - trygg i Norge?" i Juss-buss (red.) *Tvers igjennom lov til seier*, Oslo: Unipax, 42-62.
- Madsen, Diana Højlund, Rachel M. E. Paul, Astrid Schlytter, og Annika Jemteborn (2005) *Fanget mellom lov og liv. Rapport om voldsramte minoritetskvinder i nordn*. Roskilde: Center for ligestillingsforskning ved Roskilde Universitetscenter.
- Nadim, Marjan og Marianne Tveit (2009) *En fot innenfor? Integrering og samfunnsdeltakelse blant kvinner som har innvandret til Norge gjennom ekteskap med en norsk mann*. Oslo: Fafo. <http://www.fafo.no/pub/rapp/20109/index.html>, Lesedato:
- Patel, Pragna (2002) "Back to the Future: Avoiding Déjà Vu in Resisting Racism" i F. Anthias og C. Lloyd (red.) *Rethinking Anti-Racisms: From Theory to Practice*, London: Routledge, 128-148.



- Pervaiz, Ashy (2003) *Utenlandske kvinners oppholdstillatelse. Utenlandske kvinners rett til oppholdstillatelse i Norge etter samlivsbrudd med norsk ektefelle*. Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Soknes, Bjørn K. , Stina Sveier Nielsen, Kim Sundet, Sidsel Wam Nilssen, og Tone Davik (2007) *En undersøkelse av kvaliteten på påtalevedtak i voldtektssaker som har endt med frifinnelse m.v.*
http://www.riksadvokaten.no/bin/main.cgi?kilde=Nyheter/rapport_fraArbgruppe.xml
], Lesedato: 27.03.2007.
- Thoresen, Siri og Ole K. Hjemdal (2014) *Vold og voldtekt i Norge : en nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*, Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Thunem, Gunhild (2007) *Kvinner migrasjon og integrering. Filipinske kvinner gift med norske menn*. Samfunnsplanlegging og leiing, Høgskulen i Volda.
- Tyldum, Guri (2008) *Someone Who Cares*, Oslo: Fafo.
- Williams, Lucy (2010) *Global Marriage: Cross-border Marriage Migration in Global Context*, New York: Palgrave Macmillan.

