

KOMM. OG REG. DEP
04 JUL 2005 04/3411-85
Ark. 531.1
Avd. INN/PRE/KAB

OMBUD

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

kenneth.baklund@krd.dep.no

Likestillingsombudet
Postadresse: Postboks 8048 Dep. 0031 Oslo
Kontoradresse: Grensen 5, 0159 Oslo
Sentralbord: 22 24 25 61
Telefaks: 22 24 09 01
E-post: post@likestillingsombudet.no

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

Dato

1619/2005/02 TB/EJ

30. juni 2005

HØRING: 2004: 20 Ny utlendingslov

Likestillingsombudet viser til høringsbrev av 23. desember 2004. Ombudet har vurdert utvalgets forslag til ny utlendingslov og har følgende bemerkninger:

I Innledende betraktninger

Jeg er glad for at utvalgets mandat inneholder en egen passus om at hensynet til likestilling skal ivaretas i utlendingsloven, og for at kjønnsperspektivet i flyktningretten er gjort til gjenstand for særskilt behandling i innstillingen.

Utvalget har blant annet pekt på at det er nødvendig å ha et helhetlig kjønnsperspektiv ved tolkningen av flyktningkonvensjonen. Man må rette særlig oppmerksomhet mot at kvinner kan være utsatt for andre overgrep og overgrepssituasjoner enn menn. Videre må en ta høyde for at kvinners politiske oppfatninger gjerne kommer til uttrykk på andre måter enn det man tradisjonelt forbinder med politisk aktivitet. For eksempel vil det å motsette seg kjønnsroller og normer som samfunnet pålegger kvinner i et gitt samfunn i visse tilfeller være uttrykk for politisk aktivitet.

Utvalget har imidlertid understreket at konkrete problemstillinger i begrenset grad kan besvares gjennom lovgivning. Likestillingsombudet ser dette poenget, og vil derfor oppfordre departementet til å påse at man utarbeider retningslinjer som i større grad enn i dag fokuserer på kjønnsperspektivet i flyktningretten. Det bør først og fremst fremheves at alle vilkårene i flyktningkonvensjonen skal være gjenstand for kjønnssensitiv fortolkning. Dessuten bør det særlig understrekes at for eksempel vold i hjemmet, fare for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og menneskehandel, kan være forfølgelse i flyktningkonvensjonens forstand.

Ombudet har i sin høringsuttalelse videre påpekt kjønnsperspektivet i utlendingsretten hva gjelder rettighetene til utenlandske menn som har barn i Norge. Dette gjør seg særlig gjeldende i forhold til regelverket om familieinnvandring og utvisning.

II Merknader

Beskyttelse –lovforslagets kapittel 6

Forslagets § 2 Lovens forhold til internasjonale regler

Likestillingsombudet vil stille spørsmål ved utvalgets konklusjon vedrørende ikke å nevne noen folkerettsinstrumenter spesielt i bestemmelsen. Forslaget innebærer at det ikke foretas noen endringer i forhold til dagens utlendingslov på dette punkt. Det forutsettes at man fortolker norsk lov i samsvar med internasjonale forpliktelser. At man med forrangsbestemmelsen gir internasjonale forpliktelser direkte virkning i utlendingens favør er positivt, men etter ombudets mening kunne man ved å nevne visse relevante instrumenter sette fokus på, og minne de som anvender regelverket om, hva som særlig bør tas hensyn til.

I den forbindelse vil jeg påpeke at man synes å erkjenne at det i flyktningretten har vært lite bevissthet rundt kvinners særlige stilling. Det typiske bildet av en flyktning har vært en mann forfulgt av myndighetene på grunn av sin politiske oppfatning. Kvinner på sin side opplever andre typer overgrep, som også vil kunne karakteriseres som forfølgelse. Dette viser at selv om det har vært meningen å tolke utlendingsregelverket i tråd med kvinnekonvensjonen har det ikke vært satt tilstrekkelig fokus på kvinnelige flyktninger.

Likestillingsombudet oppfordrer departementet til å vurdere om noen konvensjoner burde nevnes særskilt i bestemmelsen av hensyn til signaleffekten. Ombudet vil fremheve kvinnekonvensjonen, barnekonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen som relevante.

Innarbeiding av flyktningkonvensjonen og legaldefinisjoner

Likestillingsombudet støtter utvalgets forslag til å innarbeide flyktningkonvensjonens beskyttelsesbestemmelser i loven. Dette er i seg selv positivt ut fra et synspunkt om at lover og regelverk bør være så tilgjengelig som mulig for publikum. Videre ser ombudet positivt på at definisjonen av forfølgelsesbegrepet nedfelles i loven og særlig at innarbeidingen gjør det tydelig at visse typer overgrep har et kjønnsperspektiv som gir rett til beskyttelse etter flyktningkonvensjonen.

Videre er det positivt at man ønsker å ordne opp i det noe uklare forholdet mellom beskyttelsesbestemmelsene i dagens regelverk. Det er viktig å synliggjøre om utlendinger får opphold som følge av internasjonale forpliktelser som Norge er bundet av, eller på annet grunnlag. Ombudet støtter derfor utvalgets forslag om at utlendinger som har rett til beskyttelse etter folkerettslige forpliktelser, uten å komme inn under flyktningkonvensjonen, skal gis beskyttelse i form av asyl. Utvalget har påpekt at denne bestemmelsen særlig vil få praktisk betydning for såkalte krigsflyktningers vedkommende, når de ikke er forfulgt på grunn av de flyktninggrunner som konvensjonen dekker. Likestillingsombudet vil tro at dette i noen grad vil kunne gagne kvinner som gruppe, i og med at kvinner kan være mer sårbare og utsatt som tilfeldige ofre i samfunn i oppløsning og i krigs- og etterkrigssituasjoner, hvor politi- og rettsvesen ikke fungerer.

Likestillingsombudet støtter videre utvalgets forslag om å videreføre bestemmelsen i dagens lov om at en flyktnings ektefelle og barn skal ha rett til avledet asylstatus med mindre særlige grunner taler i mot det. Dette gir uten tvil kvinner et bedre vern enn om de skulle få opphold på bakgrunn av familiegjenforening etter de alminnelige regler, fordi det svært ofte er menn

som reiser i forveien og søker om asyl. Likestillingsombudet legger til grunn at den avledede asylstatusen gir et selvstendig oppholdsgrunnlag, slik at ektefeller som har fått avledet asylstatus ikke mister sin tillatelse ved samlivsbrudd.

Besøksvisum

Forslagets § 9 tredje ledd

Likestillingsombudet har merket seg at besøksvisum kan nektes dersom "det ut fra en vurdering av risikoen for at søkeren eller medfølgende barn vil bli utsatt for mishandling eller utnyttelse, ville virke støtende å innvilge visum".

Bestemmelsen refererer seg særlig til tilfeller hvor det foreligger forhold ved referansepersonen til søkeren som tilsier at søkeren ikke bør innvilges visum. Utvalget fremhever som eksempel en herboende mann som til stadighet inviterer kvinner til Norge og utnytter disse kvinnene kynisk.

Likestillingsombudet er positiv til endringer i regelverket som kan forhindre slik utnyttelse av kvinner. Ombudet regner med at man har grunnlag for å mene at den type handlinger fra herboende menn er et problem, og støtter derfor forslaget om en adgang til å nekte visum i slike tilfeller. Jeg vil likevel påpeke viktigheten av at bestemmelsen praktiseres meget varsomt. Ut fra et likestillingsperspektiv og med tanke på faren for stigmatisering og de aktuelle mennenes rettssikkerhet, er det viktig at det foreligger en reell fare for utnyttelse av den kvinnelige visumsøkeren før myndighetene nekter visum på dette grunnlaget.

Familieinnvandring

Forslagets §§ 49 og 58

Det foreslås å skille mellom familiegjenforening og familieetablering i den nye loven. Dessuten vil man innføre en aldersgrense på 21 år for begge ektefeller. Begrunnelsen for disse forslagene er blant annet at de kan bidra til å redusere antall tvangsekteskap. Likestillingsombudet er positiv til endringer i regelverket som kan bidra til en slik reduksjon.

Utvalget har imidlertid selv reist en del problemstillinger knyttet til endringene. Blant annet vil et 21-årskrav kombinert med forslaget i § 58 tredje ledd, som lovfester en rett til å avslå en søknad dersom det fremstår sannsynlig at hovedformålet med ekteskapsinngåelsen har vært oppholdstillatelse, kunne få uheldige konsekvenser. Unge mennesker fra Norge som likevel blir tvangsgiftet i utlandet vil som følge av de nye reglene kunne risikere bli holdt tilbake i opprinnelseslandet for å etablere et samliv med sin ektefelle inntil begge har fylt 21 år. Dette vil i særlig grad være alvorlig for herboende unge kvinner som blir tvangsgiftet med menn i sitt opprinnelsesland og deretter nektet hjemreise til Norge i opptil flere år.

Likestillingsombudet vil likevel ikke gå i mot forslaget dersom det virkelig kan redusere antall inngåtte tvangsekteskap. Et alderskrav for familieinnvandring er imidlertid et relativt inngripende tiltak og bør evalueres så snart man har grunnlag det.

Forslagets § 50 Familiegjenforening mellom samboere

Likestillingsombudet støtter forslaget om å styrke retten til familiegjenforening mellom samboere som har barn sammen.

Forslagets § 54 Mor eller far som skal ha samvær med barn i Norge

Likestillingsombudet støtter utvalgets forslag til § 54 hvor det åpnes for at foreldre som skal ha samvær med barn i Norge får oppholdstillatelse. Denne bestemmelsen vil styrke fedres rettigheter, i og med at det er flest fedre som er samværsforeldre. Innføringen av en slik bestemmelse vil være en anerkjennelse av fedre som omsorgspersoner, og understreker viktigheten av at fedre får ha regelmessig kontakt med sine barn, også i tilfeller hvor det ikke er eller har vært noe samliv mellom barnets foreldre.

Når det gjelder vilkåret om "samværsrett av et visst omfang", vil jeg imidlertid påpeke at det ikke bør stilles veldig høye krav til hvor mye samvær det er mellom forelderen og barnet så lenge den er av et visst omfang og regelmessighet. Å miste kontakten med sine barn, kan oppleves like vanskelig for samværsforeldre som for omsorgsforeldre.

Forslagets § 58 Familieetablering gjennom ekteskap

Bestemmelsens fjerde ledd svarer til forslaget § 9 tredje ledd hva gjelder besøksvisum. Likestillingsombudet viser til kommentarene ovenfor, men vil påpeke at det i familieetableringstilfellene vil være enda større grunn til å verne kvinner som står i fare for å bli kynisk utnyttet av en ektemann i Norge. I disse tilfellene vil kvinnen fremme søknad med sikte på et varig opphold i Norge, og vil derfor ofte i den forbindelse kvitte seg med hjem og eiendeler i hjemlandet, slik at det vil være lite å vende tilbake til i fall det skulle være nødvendig eller ønskelig. Ombudet vil imidlertid også her understreke at utlendingsforvaltningen må praktisere bestemmelsen meget varsomt av hensyn til de aktuelle mennenes rettssikkerhet.

Forslagets § 62 Unntak fra retten til familiegjenforening

Likestillingsombudet støtter lovfesting av en unntaksbestemmelse som tar sikte på hindre familiegjenforening med ektefeller eller foreldre som referansepersonen i Norge har flyktet fra og som derfor har fått oppholdstillatelse i Norge. Jeg støtter også paragrafens annet ledd som tar sikte på å hindre familiegjenforening med ektefelle der det har forekommet tvangsgifte.

Likestillingsombudet vil likevel påpeke at referansepersonen, særlig hvis det er en ung kvinne, vil kunne stå i fare dersom ektefellen nektes oppholdstillatelse etter forslaget § 62 annet ledd. Sannsynligheten for at familien til kvinnen vil anta at kvinnen selv er skyld i avslaget er stor. Kvinnen vil dermed i ekstreme tilfeller kunne risikere alvorlige reaksjoner fra sin familie. Norsk myndigheter må derfor ha et ansvar for å beskytte unge mennesker fra deres familier i slike tilfeller.

Forslagets § 63 Særskilte bestemmelser om fortsatt oppholdstillatelse på grunnlag av samværsordning med barn

Likestillingsombudet er positiv til at retten til familiegjenforening gjennom barn lovfestes. Bestemmelsen i paragrafens første og andre ledd har særlig betydning for menn, i og med at det oftest er fedre som er samværsforeldre etter samlivsbrudd. Når det gjelder formuleringen

”samværsrett av et visst omfang”, vil jeg som ovenfor til forslaget § 54, påpeke at det ikke bør stilles veldig høye krav til hvor mye samvær det er mellom forelderen og barna så lenge den er av et visst omfang og regelmessighet.

Jeg har merket meg at bestemmelsens annet ledd foreslås som en ”kan-bestemmelse”. Ombudet mener at utlendinger som oppfyller vilkårene i bestemmelsen skal ha rett til tillatelse slik som i første ledd. Bakgrunnen for dette synspunktet er at det kan finnes tilfeller hvor man ennå ikke har kommet fram til en samværsordning, for eksempel fordi omsorgsforelderen har motsatt seg dette.

Oppholdstillatelse etter tredje ledd burde også være en ”skal-bestemmelse” av hensyn til samværsforelderen som skal bo i Norge, og barnet, som ellers vil bli avskåret fra samvær med hverandre.

Forslagets § 64 Ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag

Likestillingsombudet støtter forslaget om en bestemmelse om opphold etter samlivsbrudd, når det er grunn til å anta at søkeren eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet. Videre støtter jeg forslaget om at bestemmelsen gjøres kjønnsnøytral. Det vises i den forbindelse til Klagenemnda for likestilling sin sak nr 19/2004 hvor nemnda konkluderte med at den tilsvarende bestemmelsen i dagens utlendingsforskrift er i strid med likestillingsloven.

Forslagets § 66 Søknad om oppholdstillatelse

Jeg støtter paragrafens fjerde ledd om at referansepersonen i gjenforeningstilfeller med ektefelle skal være returnert til Norge og intervjuet av utlendingsmyndighetene før oppholdstillatelse gis til søkeren. Ombudet ser at denne bestemmelsen vil gi en mer reell mulighet for en referanseperson som har inngått ekteskap mot sin vilje til å få gitt uttrykk for at hun ikke ønsker familiegjenforening med sin ektefelle.

Utvisning – kapittel 10

§ 81 Forholdsmessighetsvurderingen

Likestillingsombudet har ingen merknader til utvalgets forslag til utvisningsgrunnlag som i stor grad svarer til dagens regelverk. Ombudet vil likevel knytte noen merknader til bestemmelsen om forholdsmessighet. Jeg har også i tidligere høringsuttalelser påpekt kjønnsperspektivet som ligger i spørsmålet om utvisning.

En utlending skal ikke utvises dersom utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv, eller de nærmeste familiemedlemmene. I denne vurderingen vil utlendingens tilknytning til riket være et viktig moment. Som det fremgår av bestemmelsen skal hensynet til barn veie tungt.

Tilknytning gjennom barn er altså generelt sett et viktig moment i vurderingen. Etter det ombudet har forstått er det likevel slik at *samvær* med barn ikke veier like tungt som *daglig omsorg* for barn i riket når utvisning vurderes.

Det er langt flere menn enn kvinner som ikke bor sammen med sine barn etter samlivsbrudd. Dette betyr at menn i praksis har mindre kontakt med sine barn enn det kvinner har, fordi

menn i stor grad er samværsfedre. Dersom det er slik at samværsforeldre anses å ha svakere tilknytning til riket enn foreldre med daglig omsorg for barn, kan dette derfor utgjøre en indirekte diskriminering av menn.

Likestillingsombudet mener at det bør tas høyde for at menn i noe mindre grad enn kvinner har kontakt med sine barn etter samlivsbrudd. Å miste kontakten med sine barn, kan oppleves like vanskelig for samværsforeldre som for omsorgsforeldre. Likestillingsombudet mener videre at det ikke bør stilles veldig høye krav til hvor mye samvær det er mellom forelderen og barna så lenge den er av et visst omfang og regelmessighet.

§82 Utvisningens varighet

Også når det gjelder utvisningens varighet må det tas hensyn til det ovenfornevnte. Utlendinger med barn i riket bør derfor i større grad enn andre få et tidsbegrenset innreiseforbud.

I de tilfeller hvor den utlending som vurderes utvist er fradømt samværsrett med sine barn, vil de nevnte hensynene ikke gjøre seg gjeldende

III Avsluttende merknader

Avslutningsvis vil Likestillingsombudet påpeke at det i selve lovverket ikke vil være mulig å ivareta hensynet til likestilling eksplisitt. Det er på dette feltet svært viktig at det settes fokus på kjønnsperspektivet i praktiseringen av regelverket. Ombudet oppfordrer derfor departementet til å påse at man i forskrifter, rundskriv og retningslinjer ivaretar hensynet til likestilling.

Vennlig hilsen



Kristin Mile
likestillingsombud

Saksbehandler: Tone Rogstad Bjellaanes