

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo



Deres ref.: 14/7056 – GBO

Oslo, 12.5.2015

**MiRA-Senterets høringsuttalelse vedrørende endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – endringer i statsborgerloven**

MiRA-Senteret takker Justis- og beredskapsdepartementet for muligheten til å komme med høringsuttalelse i forbindelse med høringsforslaget datert 27.3.2015 - endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften om hevet botidskrav fra tre til fem år for permanent oppholdstillatelse og endringer i statsborgerloven.

MiRA Ressurssenter er en landsdekkende, frivillig organisasjon som har over 25 års erfaring med spørsmål knyttet til likestilling og juridiske rettigheter for kvinner, unge jenter og barn med minoritetsbakgrunn i Norge. Vi har i mange år arbeidet med å fremme reell likestilling og integrering av kvinner og jenter med minoritetsbakgrunn i det norske samfunnet, og har høstet mange erfaringer fra dette arbeidet i forhold til manglende rettssikkerhet av utsatte minoritetskvinner i det norske samfunnet.

**Om høringsforlaget**

Regjeringen ved Justis- og beredskapsdepartementet har utsendt et forslag på høring om å heve kravet til botid i Norge for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år jf. utlendingsloven § 62 jf. utlendingsforskriften §§ 11-1, 11-2 og 11-4. Departementet ber i den forbindelse særskilt om innspill knyttet til hvilken betydning et hevet botidskrav vil kunne ha for personer som opplever mishandling i samlivsforholdet. MiRA-Senteret vil i det følgende redegjøre for de alvorlige konsekvensene et hevet botidkrav fra tre til fem år vil medføre for kvinner som kommer til Norge via familieegjenforening.

## **Alvorlige konsekvenser for kvinner som kommer på familiegjenforening**

MiRA-Senteret har i alle år satt diskriminering av minoriteter i det norske samfunn på dagsorden, spesielt mot kvinner og unge jenter med minoritetsbakgrunn. Ved å formidle våre erfaringer og historier, har vi forsøkt å skape en erkjennelse i samfunnet av at kvinner i Norge blir behandlet ulikt på grunn av religion eller kjønn. Patriarkalske strukturer der makten hovedsakelig skal holdes av menn, gjennomsyrrer de fleste samfunn, også i Norge og bidrar til at kvinner behandles ulikt fra menn. Å bekjempe og bryte ned disse forestillingene og fordommene er et pågående arbeid som er like viktig i dag som for 25 år siden. Likevel blir dette arbeidet desto vanskeligere da også politiske utsagn, tiltak og regelendringer i lovverket, bidrar til at enkelte grupper holdes utenfor og blir behandlet ulikt fra resten av befolkningen. MiRA-Senteret mener at de siste foreslåtte endringene i utledningsloven bidrar til å svekke kvinners rettssikkerhet, likestilling og diskrimineringsvern, og skaper et forsterket skille mellom kvinner og menn, og mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen.

Personer som kommer til Norge via familiegjenforening eller -etablering, er per i dag avhengig av at ekteskapet holder i tre år for å få permanent oppholdstillatelse og tilhørende rettigheter på selvstendig grunnlag. Dette skaper en ubalanse i maktforholdet mellom ektefellene, hvor den med permanent opphold og/eller norsk statsborgerskap har sin nyankomne ektefelle i sin makt. Innvandrerkvinner som opplever fysisk eller psykisk vold i ekteskapet, blir i praksis tvunget til å bli i et voldelig ekteskap – i redsel for å bli utvist fra Norge om hun skulle ønske å bryte ut før tre år har gått. I praksis er denne treårsregelen en fireårsregel, idet man må dokumentere at ekteskapet fortsatt består når man søker permanent opphold. Det betyr at en eventuell femårsregel, i praksis vil bli en seksårsregel. Innvandrerkvinner settes dermed i en usikker avhengighetsposisjon og en grunnleggende maktubalanse i forhold til ektemannen i over fem år, før hun kan søke om opphold på selvstendig grunnlag. Dette er naturligvis spesielt problematisk for kvinner som opplever vold og mishandling i nær relasjon av den personen som deres oppholdsstatus er avhengig av.

MiRA-Senteret mener at forslaget om et hevet botidskrav er kvinneundertrykkende og at det ikke tar hensyn til minoritetskvinnens rettigheter, fordi vi vet det er flest kvinner som rammes av den allerede eksisterende treårsregelen i utlendingsloven for å kunne oppnå oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Nyere forskning på feltet viser også at avhengig oppholdsstatus isolert sett, har en langvarig negativ effekt på ekteskapsinnvandrerens muligheter til å skaffe egen inntekt og forsørge seg selv (Elrick og Lightman 2014). Dette bidrar til en ytterligere vanskeliggjøring for innvandrerkvinner å komme seg inn på arbeidsmarkedet, etablere en selvstendig økonomi og forsørge seg selv, og vil i så måte virke svært negativt både med hensyn til integrerings- og likestillingsprinsipper i Norge.

På bakgrunn av regjeringens satsing v/ Justis- og beredskapsdepartementets og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets på forebygging av vold i nære relasjoner og å sikre minoritetskvinnens rettsvern gjennom en universell likestillingslov, anbefaler MiRA-Senteret at forslaget om et hevet botidskrav tilbaketrekkes.

Med utgangspunkt i praktiseringen av mishandlingsbestemmelsen i utlendingslovens § 53, vil vi videre redegjøre for den uheldige betydningen av et hevet botidskrav for kvinner som kommer til Norge via familiegjengenforening.

### **Mishandlingsbestemmelsen – et høyst usikkert handlingsalternativ**

I utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b fremgår det at utlendingen skal få opphold dersom det er ”grunn til å anta” at vedkommende har blitt mishandlet. Beviskravene for mishandlingen skal være lave, og alvorlighetsgraden av mishandlingen skal bero på en helhetsvurdering. Likevel fremgår det i høringsbrevet at det er få saker hvert år som behandles etter mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53, og at avslagsprosenten er relativt høy.

I 2014 behandlet MiRA-Senteret totalt sett over 418 krisehjelp- og rådgivningssaker, hvor 96 av sakene omhandlet vold og mishandling mens 54 av sakene gjaldt oppholdstillatelse i tilknytning til familiegjengenforening og treårsregelen. MiRA-Senteret erfarer at det er svært få kvinner som oppnår selvstendig juridisk status på bakgrunn av mishandlingsbestemmelsen. En av forklaringene på dette er at det stilles for strenge bevis- og dokumentasjonskrav til om mishandlingen har funnet sted. MiRA-Senteret møter stadige tilfeller av nylig ankomne kvinner som har vært utsatt for vold av sin ektemann med statsborgerskap i Norge, og som har opplevd at deres sak ikke har blitt fulgt godt nok opp av verken UDI eller UNE etter klage. Legeerklæringene og politianmeldelser vitner om vold og mishandling, men det ser ikke ut til å være grunn nok til å vurdere en utsendelsessak i kvinnens favør. Dette til tross for at det i utgangspunktet ikke skal bes om ytterligere dokumentasjon på om mishandlingen har funnet sted enn søkerens egen forklaring og om livskvaliteten til søkeren har blitt ytterligere svekket etter hendelsen jr. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

I høringsnotatet fremkommer det videre at departementet legger avgjørende vekt på at personer som er utsatt for mishandling ikke må oppfatte bestemmelsen om botidskrav som et usikkert handlingsalternativ og at personer dermed forblir i et skadelig samliv i frykt for å miste oppholdstillatelsen. Dessverre viser MiRA-Senterets erfaringer at det strenge bevis- og dokumentasjonskravet for å sannsynliggjøre mishandlingen, medfører at kvinnene forblir i den voldelige relasjonen til botidskravet på tre år for selvstendig juridisk status er oppnådd.

I tillegg er mange av de kvinnene som kjenner til unntaksbestemmelsen, også godt kjent med den høye avslagsprosenten i saker hvor mishandling og vold har funnet sted. Det er dermed et stort problem at mange kvinner av hensyn til sammenkoblingen mellom oppholdstillatelse og ekteskap ikke ser det som et reelt alternativ å forlate sin ektemann eller anmelde ham til politiet. KUN senter for kunnskap og likestilling viser i sin høringsuttalelse til at cirka 50 prosent av sakene som er behandlet etter mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven, er blitt avslått i løpet av de siste fem årene. Ofte er begrunnelsen enten at mishandlingen ikke anses som sannsynliggjort eller at volden og kontrollen søkeren er blitt utsatt for ikke blir ansett for å være mishandling i utlendingslovens forstand (Eggebø 2007). Hva som i lovens forstand betraktes som mishandling blir dermed *for* tilfeldig fordi det er opp til hver enkelt

saksbehandler. MiRA-Senteret etterlyser i den forbindelse en strategi for å sikre kompetanseheving av ansatte i utlendingsforvaltningen og en forsvarlig fortolkning av regelverket spesielt i tilknytning til vold og mishandling.

Likestillingsutvalget i Politikk og likestilling NOU 2012:15 anbefalte at praktiseringen av mishandlingsbestemmelsen utredes nøye, ettersom bestemmelsen ikke er egnet til å sikre voldsutsatte kvinners rettssikkerhet. Dette har også FNs kvinnediskrimineringskomité påpekt. MiRA-Senteret støtter seg til anbefalingene, da vi ser at svært få kvinner opplever mishandlingsbestemmelsen som et reelt handlingsalternativ.

### **Bedre tilpasset og tilgjengelig rettighetsinformasjon**

I høringsnotatet vises det til UDIs nettsider som informasjonskanal for å opplyse om opphold på selvstendig grunnlag, i tillegg til informasjonsarbeidet som gjøres av frivillige organisasjoner og krisesentre. MiRA-Senteret møter mange kvinner som opplever vold og mishandling i nær relasjon, men som ikke kjenner til muligheten til å få opphold på selvstendig grunnlag via mishandlingsbestemmelsen § 53. Dette betyr at informasjonen om bestemmelsen og om kvinners mulighet til å få opphold på selvstendig grunnlag, ikke når tilstrekkelig frem til de personene som unntaksbestemmelsen er ment for å beskytte.

Gjennom MiRA-Senterets krisehjelp- og rådgivningstilbud veileder vi mange kvinner i spørsmål knyttet til utledningsloven, og vi opplever UDIs nettsider som kompliserte og utilgjengelige. I tillegg er det svært vanskelig å komme gjennom via telefon til UDI for å få svar på juridiske spørsmål knyttet til utlendingsloven og selvstendig opphold, både for kvinnene selv men også for frivillige organisasjoner som forsøker å veilede kvinnene. MiRA-Senteret anbefaler derfor at UDI oppretter en egen telefon for frivillige organisasjoner som tilbyr råd og veiledning knyttet til utlendingsloven, og at UDI opplyser om kvinnens rett til opphold på selvstendig grunnlag i vedtaket om innvilget oppholdstillatelse.

MiRA-Senteret etterlyser bedre tiltak for å sikre at nyankomne får den nødvendige rettighetsinformasjonen og kunnskap om regelverket knyttet til oppholdstillatelse og da særskilt mishandlingsbestemmelsen, så snart som mulig etter at de har kommet til Norge. Departementet foreslår i høringsnotatet at det stilles krav til gjennomført opplæring i samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven for innvilgelse av permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 11-1 annet ledd. Dersom dette blir innført, krever MiRA-Senteret at informasjon og juridiske rettigheter spesielt knyttet til mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 innlemmes som en del av den obligatoriske samfunnsfagopplæringen, og at introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere utvides til å omfatte ekteskapsinnvandrere.

I det videre arbeidet med å sikre at kvinner som nettopp har ankommet landet skal kunne forstå den viktige informasjonen som gis, anbefaler MiRA-Senteret at informasjonen utgis både via en skriftlig og muntlig fremstilling. Den skriftlige fremstillingen, som for eksempel en brosjyre om reglement knyttet til utlendingsloven, bør da fremstilles på kvinnenens morsmål

og på et lettfattelig språk. MiRA-Senteret krever at rettighetsinformasjonen, både den muntlige og skriftlige fremstillingen, forklarer hvordan og hvor man kan få hjelp til å hevde egne rettigheter.

Likestillingsutvalget i NOU 2012 definerer rettslig trygghet som et velferdsgode som en rettferdig stat i tråd med menneskerettighetene skal garantere alle borgerne. Det dreier seg om anerkjennelse av utsatthet og sårbarhet langs en rekke ulikhetsdimensjoner; som kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering, alder og funksjonsnedsettelse. Betydningen av rettslig trygghet slik det defineres i utvalget, går på tvers av livs - og rettsområder som arbeidsliv, utdanning, bolig, helse og vern mot vold og trakassering. Utvalget vektlegger fire forhold ved rettslig trygghet: gjennomføring av diskrimineringsvernet, tilgangen til likeverdige offentlige tjenester, tilgjengelighet til rettighetsinformasjon og fri rettshjelp.

MiRA-Senteret vil i tillegg vektlegge viktigheten av at alle voldutsattes kvinners rett til tolk opprettholdes og herunder spesielt saker som faller under mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven, og vi anbefaler en lovfestet rett til 20 timer fri rettshjelp knyttet til bistand om å søke opphold på selvstendig grunnlag. Videre støtter MiRA-Senteret seg til Likestillingsutvalgets forslag om å etablere en tilskuddsordning for å styrke arbeidet med rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer.

### **Mot innstramminger i statsborgerloven**

Under punkt 8.1 i høringsnotatet forslår departementet at et hevet botidskrav skal gå direkte frem av statsborgerloven og ikke indirekte ved at søkeren må oppfylle botidskravet for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven. MiRA-Senteret vil i den forbindelse spesielt kommentere på departementets forslag om å endre utledningsloven § 60 og skjerpe kravet til i opphold i Norge slik at utlendingen må oppholde seg minst ni måneder i året i Norge.

Ut ifra dagens bestemmelse om midlertidig oppholdstillatelse fremgår det ikke noe krav om at utlendingen må oppholde seg i Norge, det gjelder også for tillatelser som danner grunnlag for permanent opphold. UDI har i sin praksis i oppholdssaker lagt til grunn at utlendingen må være mer enn halve tiden i Norge dvs. seks måneder per år. MiRA-Senteret er imot departementets forslag om å skjerpe kravet til ni måneder per år da vi mener at dette kun vil føre til økt og urettmessig kontroll over menneskers bevegelsesfrihet, og det vil bidra til å svekke rettsikkerheten til voldsutsatte kvinner som kommer til Norge via familiegjenforening ytterligere. Voldsutsatte kvinner som forsøker å søke tilflukt andre steder enn i Norge og som kanskje ikke er klar over den innskjerpede bestemmelsen i utlendingsloven, kan risikere at tillatelsen tilbakekalles og at den ikke vil kunne fornyes. MiRA-Senteret er også kjent med tilfeller hvor ektemenn bruker denne bestemmelsen som et maktmiddel ovenfor kvinnen og sender henne ut av landet før 6 måneder har gått, for å hindre at kvinnen innfrir kravene for permanent oppholdstillatelse. En ytterligere innskjerping av bestemmelsen til å gjelde ni måneder, vil bidra til å forsterke referansepersonens mulighet til å bruke dette som et makt- og kontrollmiddel.

Videre er vi imot forslaget fordi det vil føre til mer byråkrati, flere klagesaker og dermed unødige store økonomiske og administrative kostnader. I høringsnotatet vises det til at endringsforslagene i utlendingsloven og utlendingsforskriften totalt sett vil koste kr. 40,1 millioner kroner per år. MiRA-Senteret mener at dette beløpet heller bør benyttes til å utrede konsekvensene av den allerede eksisterende treårsregelen og praktiseringen mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53, samt å sikre bedre rettighetsinformasjon for kvinner gjennom blant annet frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer.

### **Bredt engasjement mot et hevet botidskrav**

En svensk utredning ”Kvinner og barn i rettens grenseland” (SOU 2012:45) anbefalte at Sveriges toårsregel fjernes eller modifiseres, og at innvandrerkvinnens situasjon drøftes i lys av kvinners menneskerettigheter og ikke av utlendingsloven. MiRA-Senteret støtter seg til denne utredningen, da vi mener at kvinner som kommer til Norge gjennom familiegjenforening, uavhengig om de gifter seg med etnisk norske menn eller menn med minoritetsbakgrunn, må få selvstendig juridisk status straks de ankommer Norge. Dette vil frigjøre kvinnene fra eventuell avmaktssituasjoner og gi dem egne juridiske rettigheter. Å heve botidskravet med ytterligere to år vil svekke kvinners likestilling og rettssikkerhet i Norge, og samtidig frata voldsutsatte kvinners mulighet til å trå ut av den voldelige relasjonen før det er for sent.

På bakgrunn av regjeringens forslag om å heve botidskravet fra tre til fem år, arrangerte MiRA-Senteret en markering med tittelen ”Frigjøring – for hvem? Nei til femårsregel” fredag 8.mai utenfor Stortinget. Hele 30 organisasjoner sluttet seg til markeringen mot et hevet botidskrav, og uttrykte sin støtte til MiRA-Senterets høringsuttalelse.

*Fagforbundet Oslo, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), NOAS, JURK, Juss-Buss, Fellesorganisasjonen - FO, Antirasistisk Senter, Norges Kvinnelobby, KUN senter for kunnskap og likestilling, Grenseløs Kjærlighet – Norsk organisasjon for familiegjenforening, Kvinnefronten, Kvinnegruppa Ottar, Islamsk Råd Norge, Norsk Kvinnesaksforening, Krisesentersekretariatet, Visjon Forum, Pakistansk Familienettverk, Norske Kvinners Sanitetsforening, Stiftelsen Amatea, For Fangers pårørende, Fi Oslo, SV- Sosialistisk Venstreparti, SVs kvinnegruppe, Organisasjon mot offentlig diskriminering, Internasjonale Sosialister, Global Somali Diaspora, Norges Kristelige Studentforbund, Ungdom mot Rasisme, Partiet Rødt, Vergeforeningen Følgesvennen.*

MiRA-Senteret takker igjen for anledningen til å komme med en høringsuttalelse i forbindelse med endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften om et hevet botidskrav fra tre til fem år for oppholdstillatelse og endringer i statsborgerloven. Videre håper vi at regjeringen lytter til våre anbefalinger og til sivilbefolkningens brede engasjement mot et hevet botidskrav, og beslutter å trekke forslaget om en femårsregel i utlendingsloven.

## Oppsummering av MiRA-Senterets anbefalinger:

1. MiRA-Senteret ber regjeringen ved Justis- og beredskapsdepartementet om å trekke forslaget om hevet botidskrav fra tre til fem år, og kravet om at utlendingen må oppholde seg minst ni måneder i året i Norge
2. Vi anbefaler at treårsregelen fjernes eller modifiseres, og at innvandrerkvinnens situasjon drøftes i lys av kvinners menneskerettigheter og ikke av utlendingsloven
3. Praktiseringen av mishandlingsbestemmelsen må utredes nøye, og bevis- og dokumentasjonskravet ved mishandling og vold må senkes
4. MiRA-Senteret etterlyser en strategi for å sikre kompetanseheving av ansatte i utlendingsforvaltningen og en forsvarlig fortolkning av regelverket spesielt i tilknytning til vold og mishandling
5. MiRA-Senteret krever at rettighetsinformasjonen som gis, både den muntlige og skriftlige fremstillingen, forklarer hvordan og hvor man kan få hjelp til å hevde egne rettigheter, og at fremstillingen er på kvinnenes morsmål og på et lettfattelig språk
6. Vi anbefaler at introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere utvides til å omfatte ekteskapsinnvandrere, og at informasjon om juridiske rettigheter spesielt knyttet til mishandlingsbestemmelsen i utledningsloven § 53 innlemmes som en del av samfunnskunnskapsopplæringen i henhold til introduksjonsloven for innvilgelse av søknad om permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 11-1 annet ledd
7. MiRA-Senteret anbefaler at UDI oppretter en egen telefon for frivillige organisasjoner som tilbyr råd og veiledning knyttet til utlendingsloven, og at UDI opplyser om kvinnens rett til opphold på selvstendig grunnlag i vedtaket om innvilget oppholdstillatelse
8. MiRA-Senteret vil poengtere viktigheten av at alle voldutsattes kvinners rett til tolk opprettholdes og vi anbefaler en lovfestet rett til 20 timer fri rettshjelp knyttet til bistand om å søke opphold på selvstendig grunnlag
9. MiRA-Senteret støtter seg til Likestillingsutvalgets forslag om å etablere en tilskuddsordning for å styrke arbeidet med rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer

Med hilsen

MiRA-Senteret



Fakhra Salimi

Leder



Gro Elisabeth Høy Kvigne

Adm. sekretær