

Justis- og beredskapsdepartementet
Via nettløsning

Oslo, 23. august 2017

Høringsuttalelse i sak om endringer i utlendingsloven – fortsatt opphold med mishandling i samlivsforholdet.

Vi viser til departementets høringsbrev og -notat med svarfrist 23. august 2017, og benytter med dette anledningen til å kommentere forslaget. SEIF har jobbet med mishandlede kvinner, men også menn og barn, i en årrekke, og var sentrale i få mishandlingsbestemmelsen på plass, først som rundskriv deretter forskrift og nå lov. I 2016 mottok vi 377 henvendelser om vold i nære relasjoner.

Det er selvfølgelig positivt at også vold fra andre medlemmer av samme husstand enn ektefellen skal gi grunnlag for videre opphold etter § 53. På denne bakgrunn støtter vi forslaget.

Det er imidlertid nødvendig å komme med en del bemerkninger til forslaget da det synes å favne svært snevert og ikke ta inn over seg de utfordringene som faktisk finnes i forhold til mishandlingsbestemmelsen og ikke minst praktiseringen av denne.

Dette synes å være et forslag mer for syns skyld enn for faktisk å hjelpe ofre for mishandling, og regjeringen har her valgt å foreslå et tiltak med minimal effekt fremfor å fremme tiltak som faktisk vil bedre de mishandlede situasjon.

Videre virker forslaget å utelukkende ha fokus på vold i innvandrerfamilier og ikke samfunnet forøvrig, til tross for at mishandling på ingen måte er noe som er avgrenset til innvandrerfamilier eller norske borgere med minoritetsbakgrunn. Også norske borgere som ikke bor i storfamilier, kan mishandle.

Bakgrunnen for forslaget

I høringsnotatet står det i punkt 2, siste avsnitt at

«(...)utlendingsforvaltningen i flere enkeltsaker har mottatt søknad om fortsatt oppholdstillatelse etter samlivsbrudd fra person som er utsatt for mishandling fra svigerfamilie eller andre medlemmer av husstand i en storfamilie. Disse omfattes ikke av gjeldende mishandlingsbestemmelse i utlendingsloven»

I høringsnotatet står det ingenting om hva utfallet har blitt av de sakene hvor andre husstandsmedlemmer enn ektefelle er mishandler. I og med at dette nå blir tatt opp som forslag til lovendring, kan vi kun anta at søknadene ikke har blitt innvilget, ei heller på annet grunnlag. Dette til tross for at det er full anledning til å innvilge tillatelse på grunn av sterke, menneskelige hensyn i det lille fåtall saker dette gjelder.

Denne anledningen har departementet selv påpekt i høringsnotatet, punkt 3:

«Der omstendighetene ikke omfattes av utl § 53 første ledd bokstav b, for eksempel fordi mishandlingen ikke er utført i samlivet, kan det vurderes om oppholdstillatelse skal gis etter utl. § 38 (oppholdstillatelse av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge) (...)»

Således gir selv høringsnotatet uttrykk for at det er grunn til å undersøke utlendingsmyndighetenes praksis.

Til tross for at vi har arbeidet med mishandlingsbestemmelsen i årtier, er det ingen av oss på SEIF som kan huske å noensinne ha sett et vedtak fra utlendingsmyndighetene hvor avslagsgrunnen er at volden er utøvd at et annet husstandsmedlem enn ektefelle / samboer. Det er følgelig med god grunn vi antar at den foreslåtte lovendringen vil ha en svært så marginal effekt. Vi har derimot sett en rekke vedtak hvor mishandling har blitt avskrevet som enkelthendelser og misnøye i ekteskapet, og at den mishandlede ikke er «utsatt for mishandling i utlendingslovens forstand». Vi har også til gode å se noen innvilges opphold etter bestemmelsen på grunn av psykisk mishandling, selv om fysisk og psykisk mishandling i følge lovens ordlyd skal være likestilt.

For lavt antall søknader

Vår opplevelse er at mange ikke kjenner til mishandlingsbestemmelsen, og at tilliten til at opphold faktisk innvilges, er så lav at mange velger å holde ut med mishandlingen til de er innvilget permanent opphold

Totalt antall søknader etter mishandlingsbestemmelsen har i følge tabellen høringsnotatets punkt 3 variert mellom 66 og 109 pr. år i perioden 2011-2016. Dette gir et snitt på 90,8 søknader pr år.

Til sammenlikning er antall innvilge førstegangs familiegjennforeningstillatelser for ektefelle følgende:
2016: 8155¹
2015: 6617²

For de foregående årene er ikke slik statistikk tilgjengelig på UDIs nettsider. Imidlertid står det som klart at tatt i betraktning det totale antallet innvilgede familiegjennforeningstillatelser, er antallet søknader etter mishandlingsbestemmelsen lavere enn det reelt sett skulle ha vært om mishandlingsbestemmelsen hadde blitt oppfattet som en trygg utvei for de mishandlede.

Bestemmelsen oppfattes ikke som «trygg»

Som vist over, tilsier tallenes klare tallet at antall søknader er for lavt om bestemmelsen skulle oppfattes som en trygg utvei for mishandlede. Dette har vært gjentatt flere ganger de siste årene, særlig i forbindelse med regjeringens forøk på å øke botidskrav for permanent opphold fra tre til fem år. Forslaget om økt botidskrav fikk ikke stortingsets gehør, men nå trår det i kraft regler om krav til selvforsørgelse for å innvilges permanent opphold. Dette vil ha negativ effekt for mishandlede.

1 <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/forstegangs-familieinnvandringstillatelser-etter-sokerens-statsborgskap-og-relasjon-til-personen-i-norge-2016/>
2 <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/forstegangs-familieinnvandringstillatelser-etter-sokerens-statsborgskap-og-relasjon-til-personen-i-norge-2015/>

Antallet søknader har ikke økt de senere årene, og det er en klar pekepinn på at det arbeid som måtte ha blitt gjort for å gjøre bestemmelsen mer kjent og trygg ikke har lyktes.

Dette er tankevekkende med tanke på hvor klare forarbeidene og UDIs rundskriv, som endog er sitert i høringsnotatet. Vi gjengir det mest sentrale fra Ot.prp. nr. 75 (2006–2007):

Departementet legger avgjørende vekt på at personer som er utsatt for mishandling ikke må oppfatte bestemmelsen som et usikkert handlingsalternativ, og dermed forbli i et skadelig samliv av frykt for å miste oppholdstillatelsen. Det er derfor viktig at bestemmelsen fremstår som en tydelig rettighetsbestemmelse overfor målgruppen.

Problemet er helt enkelt at bestemmelsen ikke fremstår som en «klar og tydelig rettighetsbestemmelse overfor målgruppen». Og vi tør påstå at UDI og UNEs praktisering av bestemmelsen gjør at målgruppens manglende tillit til bestemmelsen er svært så berettiget.

De vedtakene vi ser, stemmer ikke overens med teorien som er gjengitt på høringsnotatets side 8:

«søkerens fremstilling skal legges til grunn dersom søkeren gir en troverdig forklaring om hva vedkommende har vært utsatt for. Dersom det finnes holdepunkter for å stille spørsmål ved søkerens forklaring, må utlendingsmyndighetene vurdere fremstillingen opp mot disse opplysningene. Heller ikke ved denne vurderingen skal det imidlertid stilles et krav om sannsynlighetsovervekt for at mishandlingen skal ha funnet sted.» (Ot. prp. nr. 75 (2006–2007), punkt 9.8.2)

Vi etterlyser en grundig revisjon av hvordan bestemmelsen faktisk praktiseres, slik at det kan påses at den i framtiden blir praktisert slik at den faktisk blir den trygge rettighetsbestemmelsen for mishandlede den var ment å være.

Medlemmer av husstanden.

Lovforslaget er begrenset til «medlemmer av samme husstand». Slik dette normalt praktiseres vil det si at mishandleren, om dette er en annen enn ektefellen, må være bostedsregistrert på samme husstand. Det er altså ikke tilstrekkelig at svigerfamilie eller storfamilie utøver mishandling, de må i tillegg være registrert og bo på samme adresse. Dette gjør at en del personer som kan være utsatt for mishandling fra familie, faller utenfor den forelåtte lovbestemmelsen.

Manglende rettshjelp.

Med tanke på at vold i nære relasjoner har høy politisk prioritet, er det tankevekkende at det ved avslag fra UDI på søknad om opphold etter mishandlingsbestemmelsen, ikke finnes noe tilbud om fri rettshjelp. Dette ville vært et enkelt tiltak for å bedre rettssikkerheten.

Til tross for at SEIF har mange henvendelser fra de det gjelder, søkte vi senest i 2016 om midler for å yte bistand og rettshjelp i slike saker, men søknaden ble avslått.

Det er med andre ord tydelig at rettshjelp i disse sakene ikke er noe som prioriteres av departementet da tilbudet virker fraværende.

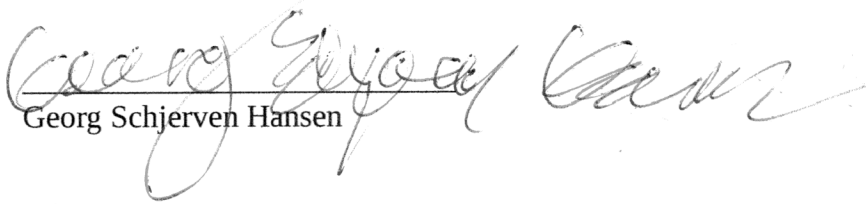
Oppsummering.

Vi ser ethvert tiltak som bedrer situasjonen og rettsikkerheten til mishandlede som positivt. Men som vist over, er det en hel rekke andre tiltak som trengs for å komme problemet til livs, og som ikke er foreslått. Tiltaket regjeringen foreslår vil ha minimal effekt, og det er synd at det ikke tas en gjennomgang av både regelverk og praksis for å sikre mishandlede det vernet de skulle ha.

Totalen av denne foreslåtte lovendringen og inntektskrav for innvilgelse av permanent opphold, som trer i kraft 1. september, vil føre til at regjeringen har gjort situasjonen for mishandlede vanskeligere, ikke lettere.

Med vennlig hilsen

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)


Georg Schjerven Hansen