



Mellom vold og opphold

En vurdering av om voldsutsatte kvinner
uten selvstendig oppholdstillatelse
i Norge, i praksis får beskyttelsen de
har krav på i henhold til norsk rett og
menneskerettslige forpliktelser

Mellom vold og opphold

En vurdering av om voldsutsatte kvinner uten selvstendig oppholdstillatelse i Norge, i praksis får beskyttelsen de har krav på i henhold til norsk rett og menneskerettslige forpliktelser

Likestillings- og diskrimineringsombudet
LDO 2025

Prosjekteier: Guri Hestflått Gabrielsen
Prosjektleder: Ingeborg Aasness Fjeldstad
Prosjektdeltaker: Victoria Hovig Frigland

Forsidefoto: Artem Furman
Utforming: Munch design

ISBN
978-82-8320-039-3 (trykt utgave)
978-82-8320-040-9 (elektronisk utgave)

Innhold

Introduksjon 5

- Sammendrag 6
- Funn 7
- Bekymringer 9
- Vurderinger 10
- Metode og avgrensninger 11

Del 1: Rettslig rammeverk 15

- Menneskerettslige forpliktelser 15
 - Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) 16
 - FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW) 17
 - FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) 18
 - FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) 19
 - Istanbul-konvensjonen 19
 - Oppsummering 21
- Nasjonal lovgivning 21
 - Utlendingsloven 21
 - Straffeloven 24
 - Forvaltningsloven 26
 - Likestillings- og diskrimineringsloven 26
 - Oppsummering 27

Del 2: Vurdering av norsk lov og praksis 29

- Innledning 29
- Sammendrag av utvalgte saker fra Utlendingsdirektoratet (UDI) 30
- Utlendingsloven § 53 (1) b og UDIs praksis 36
 - Er ordlyden i utlendingsloven § 53 1 (b) i samsvar med menneskerettslige krav? 36
 - Er Utlendingsdirektoratets forvaltningspraksis etter utlendingsloven § 53 (1) b i samsvar med lovgivers intensjon og menneskerettslige krav? 36
 - Tolkningen av mishandlingsbegrepet 37
 - Andre utfordringer ved avslagene 42
 - Konklusjon 45
 - Rettspolitiske betraktninger knyttet til utlendingslovens § 53 (1) b 46
- Utlendingsloven § 53 (2) 48
 - Er ordlyden i utlendingsloven § 53 (2) i samsvar med menneskerettslige krav? 48
 - Er Utlendingsdirektoratets forvaltningspraksis etter utlendingsloven § 53 (2) i samsvar med lovgivers intensjon og menneskerettslige krav? 48
 - Oppsummering 49

Del 3: Anbefalinger 51

- Utlendingsloven § 53 (1) b 51
- Utlendingsloven § 53 (2) 53
- Saksbehandling hos UDI 53
- Andre anbefalinger 54

INTRODUKSJON

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs funksjonshemmedekonvensjon. En sentral del av ombudets mandat er derfor å vurdere om norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med forpliktelsen staten etter disse konvensjonene har til å beskytte innbyggerne mot vold i nære relasjoner. For å kunne vurdere hvilke menneskerettslige forpliktelser myndighetene har til å beskytte voldsutsatte, er det nødvendig å se diskrimineringskonvensjonene i sammenheng med andre konvensjoner som pålegger norske myndigheter forpliktelser når det kommer til vold i nære relasjoner. Særlig gjelder dette Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen).

I denne rapporten ønsker vi å undersøke i hvilken grad innbyggere som er i Norge på familiegjengenforening, og dermed har en oppholdstillatelse som er avhengig av partnerens, kan få innvilget opphold på selvstendig grunnlag dersom hun utsettes for mishandling i samlivsforholdet.¹

Å ha en rett til opphold på selvstendig grunnlag i tilfelle man utsettes for mishandling fra partneren, kan forhindre at personer forblir i voldelige forhold i frykt for å miste oppholdstillatelsen. Innvilgelse av oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag i disse

situasjonene vil dermed bidra til å sikre at utsatte for vold i nære relasjoner blir beskyttet mot volden, i tråd med menneskerettslige forpliktelser.

I norsk rett skal denne beskyttelsen sikres gjennom utlendingsloven § 53 (1) bokstav b, der det fremgår at dersom det er grunn til å anta at en utlending er utsatt for mishandling i samlivet, har hun et rettskrav på oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Videre kan beskyttelsen sikres gjennom utlendingsloven § 53 (2). Denne bestemmelsen slår fast at en utlending kan ha rett til opphold på selvstendig grunnlag dersom hun som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der. Det kan for eksempel være dersom hun risikerer å utsettes for vold ved retur til hjemlandet.

Grunnen til at vi ønsker å se på nettopp dette lovverket, er blant annet fordi FNs kvinnediskrimineringskomité og FNs rasediskrimineringskomité har uttrykt bekymring for om Utlendingsdirektoratet i praksis tolker vilkårene i utlendingsloven § 53 (1) b for strengt, og dermed ikke gir kvinner som er utsatt for vold i nære relasjoner tilstrekkelig beskyttelse mot mishandling i nære relasjoner. Denne problemstillingen er også tatt opp av Istanbul-konvensjonens overvåkningsorgan GREVIO.² Videre har organisasjoner fra sivilt samfunn meldt om bekymring for utlendingsloven § 53 (1) b og praktiseringen av den i en årrekke, på bakgrunn av kontakten de har med

¹ Et klart flertall av sakene gjelder kvinner som søker om opphold på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling i samlivet. Derfor benytter vi «hun» som pronomen når vi omtaler søkere.

² GREVIO Baseline evaluation report Norway (2022).

Tilgjengelig på engelsk fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/80c3cd59ea834684a886ac336fefb062/grevio-inf202230-report-norway.pdf>.

innvandrerkvinner gjennom sitt arbeid.³ Ombudet har dessuten tatt opp problemstillingen i vår rapportering til kvinnediskrimineringskomiteen (CEDAW) og rasediskrimineringskomiteen (CERD).⁴ Fordi lovens § 53 (2) også kan sikre at personer får opphold på selvstendig grunnlag dersom de risikerer å bli utsatt for vold i nære relasjoner ved retur til hjemlandet, ønsker vi i tillegg å undersøke om denne bestemmelsen og praktiseringen av den sikrer at voldsutsatte beskyttes. Praksis etter denne bestemmelsen har imidlertid ikke vært gjenstand for den samme kritikken som praksis etter utlendingsloven § 53 (1) b.

Utlendingsloven § 53 (1) b

En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41,⁵ skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie.

Utlendingsloven § 53 (2)

Ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag kan etter søknad også gis til en utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, dersom utlendingen som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der.

Sammendrag

I rapporten gjør ombudet en vurdering av Utlendingsdirektoratets (UDIs) praksis etter den såkalte mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 (1) b. Bestemmelsen gir rett til opphold på selvstendig grunnlag dersom en person som er i Norge på familiegjenforening med ektefellen eller samboeren, utsettes for mishandling i samlivet. Vi ønsker å vurdere hvorvidt utlendingsforvaltningens praksis er i overensstemmelse med lovgivers intensjon og Norges menneskerettslige forpliktelser. Vi vurderer også selve ordlyden i utlendingsloven § 53 (1) b opp mot våre menneskerettslige forpliktelser. I tillegg vurderer vi ordlyden i utlendingsloven § 53 (2) og UDIs praksis knyttet til bestemmelsen, og om dette er i samsvar med våre menneskerettslige forpliktelser.

Målet med rapporten er å undersøke om disse bestemmelsene og praktiseringen av dem i tilstrekkelig grad gir beskyttelse for kvinner som utsettes for vold i nære relasjoner når de kommer til Norge på familiegjenforening. Vi har bedt om innsyn i alle vedtak som har resultert i avslag på opphold på selvstendig grunnlag fra UDI i årene 2022 og 2023. I utvalgte saker fra 2023 har vi også bedt om innsyn i hele saksmappen.

Særlig har vi ønsket å undersøke om terskelen for hva som er å anse for mishandling i utlendingslovens forstand ligger for høyt i disse avslagene, både sett opp mot lovgivers intensjon med bestemmelsen, samt våre menneskerettslige forpliktelser.

Problemstillingen har vært løftet av ombudet, FNs og Europarådets tilsynsorganer og aktører fra sivil samfunn i en årrekke. Vi understreker at dette ikke er en forskningsrapport, men en rapport basert på det utsnittet av praksis som ombudet har undersøkt.

Menneskerettslige forpliktelser

Det er flere menneskerettskonvensjoner som forplikter statene til å bekjempe vold i nære relasjoner – for denne fremstillingens del fokuserer vi særlig på Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW), FNs konvensjon mot rasediskriminering (CERD), samt Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen).⁶ Sistnevnte oppstiller de

3 Herunder organisasjoner tilknyttet kvinnelobbyen, se blant annet deres skyggerapportering til CEDAW i 2021: <https://www.kvinnelobby.no/publikasjoner/cedaw-rapporteringen>.

4 Se blant annet ombudets rapportering til CEDAW-komiteen 2017 og CERD-rapportering 2017: <https://ldo.no/om-ombudet-og-vart-padrivarbeid/ombudet/tilsyn-med-fn-konvensjoner/>.

5 Utl. § 40 inneholder regler for familiegjenforening med ektefelle og utl. § 41 inneholder regler for familiegjenforening med samboer.

6 Også CRPD-konvensjonen gir beskyttelse mot vold i nære relasjoner og vil nevnes i den videre gjennomgangen, men vi har ikke hatt et særskilt fokus på å vurdere lovgivning og praksis opp mot denne konvensjonen.

mest konkrete forpliktelsene for akkurat denne problemstillingen, ved at Istanbul-konvensjonen artikkel 59 pålegger statene, på nærmere vilkår, å sikre en oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag til personer som er utsatt for vold fra sin referanseperson.⁷

Samlet kan vi si at det av konvensjonene både følger en kriminaliseringsforpliktelse, en avvergingsforpliktelse og en etterforskningsforpliktelse for staten i tilfeller av vold i nære relasjoner. For denne rapportens del er avvergingsplikten den mest sentrale. I dette ligger at staten skal sikre effektiv og reell beskyttelse mot vold i nære relasjoner. Sentralt for denne rapporten er også at menneskerettighetene krever at sårbarhets- og risikofaktorer hensyntas i innsatsen mot vold i nære relasjoner.

En lovfestet rett til opphold på selvstendig grunnlag til personer som utsettes for vold i samlivet, slik utlendingsloven § 53 (1) b og § 53 (2) kan gi, er en måte å ivareta våre menneskerettslige forpliktelser på. Det er allikevel ikke tilstrekkelig med lovfesting av rettigheten – det er ved praktiseringen av lovverket at beskyttelsen blir reell og effektiv, eller mangelfull og utilstrekkelig.

Funn

Nedenfor vil vi redegjøre for det vi mener er viktige funn fra praksisgjennomgangen. Mer utfyllende sammendrag av sakene kan leses i rapportens del 2 på side 30.

Fysisk vold

I fem av avslagene vi har sett nærmere på, forklarer kvinnen at ektefellen eller samboeren har tatt kvelertak på henne, enten en eller flere ganger.⁸ Det er også en del saker der det fremkommer andre former for fysisk vold, som slag, lugging eller dytting inn i veggen, ned på gulvet eller ut av en dør.⁹ I de fleste avslagene vi har vurdert, er det imidlertid få tilfeller av alvorlige fysiske voldsepisoder.

I alle avslagene der det fremkommer at kvinnen har blitt tatt kvelertak på en eller et par ganger, skriver UDI i sin vurdering at dette fremstår som en

engangshendelse og ikke som en del av et handlingsmønster. De underbygger ikke ut over dette hvorfor de mener at kvelertak-episodene ikke utgjør mishandling. I alle avslagene der kvinnen forteller at hun har blitt tatt kvelertak på, har hun også blitt utsatt for andre former for vold. UDI skriver som hovedregel ikke noe om sammenhengen mellom den fysiske volden og andre former for vold i vedtakene.

I avslagene der det kommer fram at det har skjedd fysisk vold, er det også få oppfølgingsspørsmål fra UDI. For eksempel stiller ikke UDI, så vidt ombudet kan se av dokumentene i sakene, oppfølgingsspørsmål som kan bidra til å belyse alvorlighetsgraden av et kvelertak – eksempelvis spørsmål om hvor lenge taket ble holdt, om hun mistet pusten eller om hun fikk skader eller andre problemer i etterkant av kvelertaket.

Seksuell vold

I flere av avslagene kommer det fram at kvinnen har blitt utsatt for seksuell vold fra partneren, først og fremst i form av press eller tvang om å ha samleie. Eksempelvis forklarer kvinnen i en av sakene at hun ble tvunget til å ha samleie med partneren hver eller annenhver dag. Hvis hun ikke ville, måtte hun drikke sprit slik at hun ble mer medgjør. Hun mente også at enkelte seksuelle posisjoner ville være farlige, at han var lite hensynsfull og at han behandlet henne mer som en slave enn en kone. Han kunne også holde tilbake penger hvis hun ikke ville ha samleie, eller gjøre materiell skade hvis hun sa nei. Flere ganger hadde hun godttatt å ha samleie for å beholde husfreden. UDI nevner ikke den seksuelle volden hun beskriver i sin vurdering av om hun er utsatt for mishandling i samlivsforholdet.¹⁰

I en annen sak skriver kvinnen i klageomgangen til UDI, via sin stefar, at hun ble tvunget til å ha samleie med partneren to ganger. UDI skriver likevel at det ikke har kommet frem nye opplysninger som endrer utfallet i saken. Slik vi leser dette, er det ikke tvil om at hun har blitt tvunget til samleie, men UDI mener at dette, i tillegg til de ulike andre formene for vold som hun er utsatt for, ikke er tilstrekkelig til å nå terskelen for mishandling.¹¹

Også i fire andre avslag vi har lest, kommer det fram at kvinnen har blitt presset eller tvunget til å ha samleie med ektefellen/samboeren.¹² Flere sier at dersom de ikke ville ha samleie med partneren, ble han

⁷ En utlending som er ektefelle eller samboer med et familiemedlem i et annet land, eksempelvis Norge, kan søke om oppholdstillatelse på grunn av tilknytningen til dette familiemedlemmet.

Familiemedlemmet i landet man søker familiegjenforening i kalles referanseperson.

⁸ Sak 4 (24.11.2022), sak 1 (3.4.2023), sak 2 (13.3.2023), sak 3 (24.8.2023), sak 5 (14.8.2023).

⁹ Blant annet i sak 6 (30.11.23) og sak 7 (19.9.23).

¹⁰ Sak 1 (3.4.2023).

¹¹ Sak 2 (13.3.2023). Saken ble omgjort av UNE.

¹² Sak 2 (15.09.2022), sak 3 (20.09.2022), sak 5 (13.7.2022) og sak 3 (24.8.23).

sint, han truet med å sende henne tilbake til hjemlandet eller ta fra henne oppholdstillatelsen, eller det fikk andre konsekvenser som at pengene eller lønnen ble holdt tilbake. Selv om det kommer fram i vedtakene at kvinnene utsettes for det ombudet mener er seksuell vold, blir dette i svært liten grad tematisert i UDIs vurderinger av om søkeren er utsatt for mishandling.

Det er også en del saker der det *ikke* kommer fram opplysninger om seksuell vold. Ombudet stiller imidlertid spørsmål ved om det betyr at det ikke er forekommet seksuell vold, eller om det skyldes at det ikke stilles spørsmål om det. I de fleste, men ikke alle, intervjuer blir søker spurt om hun kan fortelle om hendelser av fysisk, psykisk eller seksuell art. Ut over det stilles det få eller ingen spørsmål til søkeren om hun har opplevd seksuell vold.

Psykisk vold og økonomisk vold

I flere av avslagene vi har vurdert, mener vi at søkeren beskriver det som vi vurderer som tilfeller av til dels alvorlig psykisk vold. Blant annet er det i flere avslag beskrevet tilfeller av faktisk isolasjon i hjemmet, at søkeren må jobbe svært lange dager på jobb eller som hushjelp i hjemmet, at hun lever under en stor grad av partnerens kontroll og at hun trues med å bli kastet ut av huset eller ut av landet. Flere av kvinnene beskriver også at de blir snakket aggressivt og nedlatende til og at de har blitt utsatt for drapstrusler. I en sak forklarer kvinnen at ektemannen alltid gikk foran henne fordi han skammet seg over henne, og i en annen sak forteller kvinnen at ektemannen viste forakt ved å spytte etter at de hadde kysset. I en tredje sak skriver krisesenteret som kvinnen hadde bodd på, at det var deres faglige vurdering at kvinnen var utsatt for psykisk vold, blant annet ved at hun måtte gå flere dager uten mat, og at hun slet psykisk som følge av det hun hadde vært utsatt for.

Flere av søkerne forklarer seg også om økonomisk vold, for eksempel at de ikke hadde tilgang på egne penger, at partneren kontrollerte bankkonto, bankID og bankkort, at de måtte jobbe uten lønn eller at lønnen ble tatt fra dem, og at de la seg sultne (fordi de ikke hadde tilgang på penger/mat).

Det er også ett avslag der vi mener at hendelsene kvinnen forklarer seg om, klart fremstår som negativ sosial kontroll. Til sist er det flere som beskriver situasjoner som vi mener at kan defineres som digital vold, blant annet overvåkning av og ryktespredning i sosiale medier.

I de fleste av disse sakene ser det ut til at UDI enten mener at hendelsene ikke er vold i utlendingslovens forstand, men mer generell misnøye og ulike forventninger til samlivet, eller at de mener at hendelsene

ikke er alvorlige eller omfattende nok til å nå terskelen for mishandling.

Ulike voldsformer i sammenheng

I de fleste av avslagene vi har gjennomgått, fremstår det etter vår vurdering som klart at søkerne har opplevd flere ulike former for vold samtidig, blant annet psykisk, seksuell, fysisk, økonomisk og digital vold. Vår vurdering er at samlivsforholdene i mange tilfeller fremstår som regimer preget av undertrykkelse og kontroll. I vår gjennomgang kan vi ikke lese ut fra vedtakene at UDI i særlig grad vurderer betydningen av at søkeren er utsatt for ulike voldsformer samtidig, eller at de vurderer nærmere om kombinasjonen av flere voldsformer samtidig, til sammen kan utgjøre mishandling i lovens forstand, selv om hendelsene isolert sett ikke når opp til terskelen for mishandling.

Redusert livskvalitet

Selv om det ikke fremgår av lovteksten (utlendingsloven § 53) uttrykkes det i forarbeider til loven og av UDIs rundskriv, at hendelsene må ha ført til at søkerens livskvalitet er redusert for at det skal nå opp til terskelen for mishandling. Med redusert livskvalitet menes at søkeren har fått en fysisk eller psykisk skade av ikke helt forbigående art.

I avslagene ser vi at flere av kvinnene som har fått avslag på søknaden om opphold på selvstendig grunnlag, beskriver at de har psykiske plager eller lidelser. Eksempelvis viser kvinnen i én sak til en legeerklæring der det slås fast at hun lider av angst og situasjonsbestemt depresjon og medisineres mot dette. I et annet vedtak er det beskrevet at kvinnen «opplever sin egen livssituasjon som svært utfordrende». I et tredje vedtak fremgår det at kvinnen har panikkanfall, er dypt deprimert og lider av angst. Hun beskriver dessuten at hun har selvmordstanker. Også i en fjerde sak gjentar kvinnen flere ganger at det at hun ble isolert og ikke hadde noen frihet, førte til at hun ble veldig deprimert og hadde tanker om at hun ikke ville leve mer.

Mange knytter de psykiske problemene direkte til mishandlingen, mens andre forklarer at de har ulike psykiske utfordringer/lidelser, uten at de sier noe om årsaken til dette. Vi kan ikke se at UDI forsøker å klargjøre hva som er årsaken til den psykiske uhelsen i intervjuene. Noen av søkerne viser også til lettere fysiske skader, som blåmerker i etterkant av mishandlingen.

I de fleste vedtakene slår UDI fast at søkeren ikke har redusert livskvalitet. I noen av vedtakene går imidlertid ikke UDI inn på spørsmålet om kvinnen har redusert livskvalitet. Dette til tross for at det i flere av disse sakene kommer frem at søkeren har til dels

alvorlige psykiske utfordringer, og til tross for at det i UDIs rundskriv står at de ved tvil om noe utgjør mishandling *skal* se hen til om mishandlingen har ført til redusert livskvalitet.

I en sak slår UDI fast at det ikke fremstår som om kvinnen har fått redusert livskvalitet som følge av mishandlingen, men at depresjonen og selvmordstankene i stedet kommer av at det har vært vanskelig å etablere seg i Norge.¹³ I en annen sak knytter UDI vurderingen av redusert livskvalitet til to kvelertak-episoder som søkeren har vært utsatt for. De skriver at de har sett hen til at de ikke har opplysninger om at handlingene var så alvorlige at de påførte henne redusert livskvalitet. Hun har forklart at hun fikk blåmerker og måtte harke/hoste i ettertid. Samtidig forklarer hun i intervjuet at hun har fått panikkanfall og er i en dyp depresjon på grunn av mishandlingen hun opplevde. UDI nevner imidlertid ikke dette i sitt vedtak.¹⁴ Det finnes også flere saker der det fremkommer lignende beskrivelser av søkerens psykiske helse, men der UDI kommer til at livskvaliteten ikke er redusert.

Mangelfulle undersøkelser og korte begrunnelser

Et gjennomgående funn er at flere saker fremstår mangelfullt utredet. Blant annet blir det i flere av sakene ikke stilt spørsmål eller oppfølgingsspørsmål om søkeren har opplevd seksuell vold. Det er heller ikke spørsmål om eksempelvis digital vold, økonomisk, latent eller materiell vold. Vi mener også at det er få oppfølgingsspørsmål om fysisk vold, som kan føre til at man ikke får tilstrekkelig informasjon om voldens alvorlighetsgrad.

Videre er begrunnelsene for avslagene svært korte, og de samme formuleringene går igjen i de fleste vedtakene. Ofte mener vi at standardformuleringene ikke knyttes konkret til hendelsene søkeren forklarer seg om, noe som gjør det vanskelig å forstå hva UDI i realiteten har lagt vekt på i sine vurderinger. Det vil også gjøre det vanskeligere å ettergå og eventuelt klage på vedtakene.

Bekymringer

Etter gjennomgangen av UDIs praksis kan våre bekymringer oppsummeres slik:

- Det er ombudets vurdering at UDI i noen av sakene virker å tolke mishandlingsbegrepet for strengt, noe som kan medføre at vi ikke i tilstrekkelig grad beskytter kvinner uten selvstendig oppholdstiltalelse mot vold i nære relasjoner. Manglende beskyttelse kan være i strid med våre forpliktelser etter EMK, Istanbul-konvensjonen, CERD-, CRPD- og CEDAW-konvensjonen.
- Flere av de menneskerettslige konvensjonene legger til grunn at mishandlingsbegrepet også omfatter psykisk og seksuell vold. Ombudet er etter gjennomgangen av UDIs praksis spesielt bekymret for om UDI ikke i tilstrekkelig grad anerkjenner disse voldsformene som mishandling, og at terskelen i disse sakene legges for høyt. Vi mener at det er spesielt problematisk at tilfeller der en kvinne oppgir å ha blitt presset til å ha samleie mot sin vilje hver eller annenhver dag, eller der hun oppgir å ha blitt tvunget til samleie to ganger, ikke når opp til terskelen for mishandling. Videre mener vi at den formen for undertrykkelse og kontroll som flere utsettes for, fremstår alvorlig, og at alvorlighetsgraden i flere av sakene som omhandler psykisk vold øker fordi kvinnen i de fleste tilfeller er i en sårbar eller utsatt livssituasjon. Ombudet er bekymret for at praksis på dette området medfører risiko for brudd på menneskerettslige forpliktelser.
- Når det gjelder fysisk vold, er vi særlig bekymret for om UDI i tilstrekkelig grad vektlegger kvelertak-episodene som en del av kvinnene forklarer seg om. Dette fordi kvelertak er å anse som en alvorlig voldsform, som også er identifisert som en risikofaktor for partnerdrap. Ombudet stiller derfor spørsmål ved hvorfor disse hendelsene, også der det kun har skjedd én gang, ikke når opp til terskelen for mishandling. Samtidig registrerer vi at det i disse sakene stilles få spørsmål som kan belyse handlingens alvorlighetsgrad. Det kan gjøre det vanskelig å vurdere alvorlighetsgraden av kvelertaket, noe som igjen kan føre til at søknader avslås på feil grunnlag. Også dette kan øke risikoen for at det skjer brudd på menneskerettslige forpliktelser om å beskytte voldsutsatte kvinner.
- Videre er vi bekymret for om de ulike voldsformene i tilstrekkelig grad sees i sammenheng. Dette gjelder saker der det for eksempel er beskrevet

¹³ Sak 4 (11.5.2023).

¹⁴ Sak 5 (14.08.23).

enkeltstående episoder av fysisk vold, som muligens ikke i seg selv når opp til terskelen for mishandling, men som etter ombudets syn, dersom det i tilstrekkelig grad ble vurdert i sammenheng med de andre voldsformene som er beskrevet av søkeren, kunne nådd opp til terskelen for mishandling.

- Ombudet mener også at det er en gjennomgående svakhet ved vedtakene at UDI ikke gjør en vurdering av, og dermed tilsynelatende heller ikke vektlegger, søkerens sårbare situasjon som nyankommet innvandrers og kvinnes. En mangelfull vektlegging av dette i UDIs vurderinger, medfører etter ombudets vurdering, risiko for brudd på Istanbul-, CEDAW- og CERD-konvensjonen.
- Etter praksisgjennomgangen er vi bekymret for om kravet om redusert livskvalitet bidrar til at terskelen for hva som anses som mishandling kan bli for høy. Vi reagerer blant annet på de sakene der UDI mener at livskvaliteten ikke er redusert på grunn av mishandlingen, selv om kvinnen forklarer at hun har fått til dels alvorlige psykiske utfordringer, som depresjon, panikkanfall eller selvmordstanker, som følge av mishandlingen. Videre reagerer vi på sakene der UDI legger vekt på at søker for eksempel har hatt kontakt med venner eller gått på norskurs, og av den grunn konkluderer med at livskvaliteten ikke er redusert, selv om hun samtidig forklarer at hun er deprimert. I noen saker ser det også ut til at UDI er tilbakeholden med å si at livskvaliteten er redusert i saker der kvinnen har psykiske, men ikke fysiske skader.
- Vi er også bekymret for at sakene etter vår vurdering fremstår mangelfullt utredet. Det kan bidra til at de ikke blir tilstrekkelig opplyst, som igjen kan føre til at man ikke avdekker eventuell mishandling, og feilaktig avslår en søknad om opphold på selvstendig grunnlag. Også dette medfører risiko for brudd på menneskerettslige krav.
- Når det gjelder UDIs vedtak, er begrunnelsene ofte knappe og preget av standardformuleringer som ikke knyttes til faktum i den konkrete saken. Det gjør det også vanskelig å vurdere om vedtakene er riktige, å forstå hvilke fakta som er lagt vekt på og dermed også å vurdere hvor UDI legger terskelen for hva mishandling er. Det vanskeliggjør også en eventuell klage på vedtaket.

Vurderinger

Er utlendingsloven § 53 (1) b i overenstemmelse med våre menneskerettslige forpliktelser?

I rapporten vurderer vi om selve lovbestemmelsen er i overenstemmelse med våre menneskerettslige forpliktelser. Her er vår konklusjon at vi ikke kan si at det er gap mellom ordlyden i lovbestemmelsene og menneskerettighetene. Selv om vi ikke kan konkludere med at loven er i uoverensstemmelse med krav etter menneskerettighetene, mener vi at det likevel er svakheter ved lovens ordlyd. Blant annet mener vi at mishandlingsbegrepet bør defineres tydeligere i loven for å sikre en mer ensartet praksis, og for å sikre at terskelen for innvilgelse i praksis ikke blir for høy. For en mer inngående vurdering av dette se rapportens del 2.

Er praksis etter utlendingsloven § 53 (1) b i overenstemmelse med lovgivers intensjon og menneskerettslige forpliktelser?

I rapporten har vi vurdert om mishandlingsbestemmelsen praktiseres etter lovgivers intensjon og i tråd med menneskerettslige forpliktelser.

Vår vurdering er at det i flere tilfeller fremstår som at terskelen for hva som anses som mishandling etter utl. § 53 (1) b er for høy sett opp mot menneskerettslige krav og lovgivers intensjon. Særlig gjelder dette søkere som har opplevd seksuell vold, ulike former for kontroll, isolasjon og økonomisk vold og søkere som har opplevd ett eller få tilfeller av fysisk vold i kombinasjon med andre voldsformer. Vi er spesielt bekymret for om UDI vektlegger seksuell vold i tilstrekkelig grad. Vi er også bekymret for om UDI i tilstrekkelig grad vektlegger situasjoner der søker har vært utsatt for ulike former for vold samtidig, og om de i tilstrekkelig grad vektlegger maktubalansen i samlivsforholdene og søkerens sårbare livssituasjon som følge av at hun er kvinne og nyankommet innvandrers. Samtidig mener vi at flere av sakene fremstår for dårlig utredet og at begrunnelsene i UDIs vedtak ofte er mangelfulle. Det gjør det vanskelig å vite hvor alvorlig vold som faktisk har foregått, og om UDI har vektlagt hendelsene på en slik måte som loven krever.

At terskelen for hva som anses som mishandling etter utl. § 53 (1) b i praksis er for høy, kan bety at vi ikke i tilstrekkelig grad beskytter kvinner med utenlandsk opprinnelse mot vold i nære relasjoner. Det kan også bety at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn uten selvstendig oppholdstillatelse, i realiteten får svakere beskyttelse mot vold i nære relasjoner enn andre innbyggere. Manglende beskyttelse vil som nevnt medføre risiko for brudd på EMK artikkel 3 og 8, samt Istanbulkonvensjonens artikkel 59, og CERD,

CEDAW og CRPD-konvensjonen. For en mer inngående vurdering av dette, se rapportens del 2.

Er utlendingsloven § 53 (2) og praksis til bestemmelsen i overenstemmelse med lovgivers intensjon og menneskerettslige forpliktelser?

Kravet etter menneskerettighetene er at vi beskytter kvinner mot å sendes til land der de risikerer å bli utsatt for alvorlig vold. Utlendingsloven § 53 (2) åpner for at kvinner kan få opphold på selvstendig grunnlag dersom hun som følge av samlivsbruddet risikerer urimelige vanskeligheter, for eksempel vold, ved retur til hjemlandet. Etter ombudets vurdering kan denne bestemmelsen bidra til å sikre at innbyggere ikke sendes til land der de risikerer å bli utsatt for eksempelvis vold i nære relasjoner, i henhold til menneskerettslige krav. Samtidig bemerker vi at bestemmelsen er en kan-bestemmelse, og at det dermed er opp til utlendingsmyndighetenes skjønn om de vil innvilge opphold, også når vilkårene etter bestemmelsen er oppfylt. Vi mener lovgiver bør vurdere å gjøre om bestemmelsen til en skal-bestemmelse.

Når det gjelder praksisgjennomgangen, ser vi at UDI vurderer om søkeren kan få opphold etter § 53 (2) i noen, men ikke alle saker, uten at det fremgår klart hva som er årsaken til dette. Vurderingene er også her ofte korte og preget av bruk av de samme standardformuleringene. Slik ombudet forstår vedtakene, ser det ut til at UDI har tatt utgangspunkt i det søkeren har forklart om sine returforutsetninger i intervjuet i sine vurderinger. Vi kan ikke lese ut fra vedtakene om UDI samtidig har innhentet objektiv informasjon om skilte kvinners situasjon i hjemlandet i den konkrete saken.¹⁵

Ombudet stiller etter gjennomgangen spørsmål ved om UDIs praksis under utl. § 53 (2) er i tråd med menneskerettslige krav. For det første stiller vi spørsmål ved hvorfor utlendingsloven § 53 (2) ikke vurderes systematisk i alle saker om opphold på selvstendig grunnlag. For det andre stiller vi spørsmål ved hvorfor det tilsynelatende ikke tas utgangspunkt i objektiv informasjon om landene i forbindelse med en avgjørelse, men heller kvinnes egen forklaring om egne returforutsetninger. Mangelfulle vurderinger kan etter vår vurdering medføre risiko for brudd på EMK artikkel 3 og Istanbul-konvensjonen artikkel 60.

Metode og avgrensninger

Ombudet har bedt UDI om innsyn i alle vedtakene deres fra 2022 og 2023 der de har gitt avslag på søknad om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av at vilkåret om at det er grunn til å anta at søker har blitt utsatt for mishandling i samlivsforholdet, ikke er oppfylt. Etter forespørselen har UDI anonymisert og gitt oss innsyn i alle avslagene.

I 2022 fattet UDI 35 vedtak om avslag på dette grunnlag og i 2023 fattet de 48 vedtak om avslag. I samme periode innvilget UDI 90 søknader om opphold på selvstendig grunnlag i 2022 og i 2023 innvilget de 104 slike søknader.

Når det gjelder avslagene fra 2023 har vi bedt om merinnsyn i 19 saker, da vi mente at det var særlig grunn til å undersøke hvilken terskel UDI hadde lagt til grunn i vurderingen av om søker var utsatt for mishandling i disse sakene. Vi har gjennomgått all saksdokumentasjonen som foreligger i de nevnte 19 avslagene, og mener derfor at vi har en særlig god mulighet til å vurdere UDIs praksis her. Når det gjelder sakene fra 2022, har vi kun sett selve avslagsvedtaket, og ikke bakgrunnsdokumentasjonen/vedleggene til sakene. Det gir begrenset innsikt, fordi vedtaket kun består av et kort sammendrag av faktum og UDIs korte vurdering og konklusjon i saken.

Årsaken til at vi ikke har bedt om innsyn i saksdokumenter i alle avslagene eller for en lenger tidsperiode, er av kapasitetshensyn. Vi har heller ikke sett på saksdokumentasjonen i vedtak der UDI har innvilget opphold etter denne bestemmelsen. Dette er også av kapasitetshensyn. Vi mener likevel at å undersøke avslagene gir oss innsikt i hva slags handlinger som ikke når opp til terskelen for mishandling i forvaltningspraksisen, og at dette dermed et godt grunnlag for å vurdere om terskelen for hva som anses som mishandling legges for høyt.

At vi ikke har sett innvilgelsene fra UDI, medfører imidlertid at vi eksempelvis ikke har fått undersøkt om UDI i visse tilfeller har innvilget opphold for søkere som kun har vært utsatt for psykisk vold eller søkere som har vært utsatt for ulike typer voldsformer, men ikke fysisk vold. Ombudet anbefaler derfor at det gjøres en større gjennomgang av UDIs praksis, også av sakene der det er innvilget opphold.

Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b gjelder både voksne og barn som har blitt mishandlet i samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie. I rapporten har vi av kapasitetshensyn avgrenset til kun å vurdere tilfeller av mishandling av en voksen utlending i et samlivsforhold, der det er ektefelle eller samboer som har utøvd

mishandlingen. Det er også disse saksforholdene som blant annet CEDAW- og CERD-komiteen har anbefalt at myndighetene gjennomgår for å vurdere om terskelen for innvilgelse er for høy.

Det er viktig for oss å understreke at dette ikke er en forskningsrapport, men en rapport basert på et begrenset utsnitt av praksis som ombudet har undersøkt. Vår tilnærming har vært å analysere de avslagene fra UDI som vi har fått innsyn i, herunder å analysere om UDI har tolket lovverket i overensstemmelse med lovgivers intensjon, og om deres praksis er i overensstemmelse med våre menneskerettslige forpliktelser.

Vi vil også bemerke at vi har sendt rapporten til UDI før publisering, slik at de har fått mulighet til å gi tilbakemelding på våre funn og eventuelle feil eller mangler i rapporten. I tilbakemeldingen gir UDI uttrykk for at de ser et behov for å gjennomgå hvordan de håndterer disse sakene, blant annet når det gjelder vurderinger de gjør av fysisk, seksuell og psykisk vold. Videre er de enige i at det kan være behov for grundigere begrunnelser i vedtakene, samt grundigere utredninger i forkant av et vedtak. UDI informerer også om at de i etterkant av at vi ba om innsyn i sakene, blant annet har oppdatert sine intervjumaler, og at disse nå har flere oppfølgingsspørsmål som spesifikt gjelder seksuell og psykisk vold. Videre har de revidert UDIs rundskriv til bestemmelsen¹⁶ og sørget for opplæring og praksisveiledning blant ansatte.

Vi ønsker å takke UDI for at de har anonymisert og gitt oss innsyn i sakene, og for at de har lest gjennom og gitt tilbakemeldinger på rapporten. Vi er spesielt glade for at UDI viser til at de har gjort og vil gjøre endringer i praksis knyttet til bestemmelsen.

DEL 1

RETTSLIG RAMMEVERK

Nedenfor vil vi gjøre rede for rettighetene til kvinner som er i Norge på familiegjengenforening, og som søker om opphold på selvstendig grunnlag fordi de opplever mishandling i samlivet. Vi vil først redegjøre for de menneskerettslige forpliktelsene staten har til å beskytte kvinner mot vold i nære relasjoner, både etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), kvinnediskrimineringskonvensjonen (CEDAW), rasediskrimineringskonvensjonen (CERD), konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjons- evne (CRPD) og Den europeiske konvensjonen mot vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen). Deretter vil vi redegjøre for de relevante nasjonale lovbestemmelsene i utlendings- loven, straffeloven, forvaltningsloven og likestillings- og diskrimineringsloven.

Menneskerettslige forpliktelser

Grunnloven § 92 slår fast at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter. Videre slår Grunnloven § 98 fast at intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Dette tilsier at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn og midler- tidig oppholdsgrunnlag, ikke skal ha et svakere vern mot vold i nære relasjoner enn norske kvinner, verken i lov eller praksis.

Menneskerettighetsloven slår videre fast at visse konvensjoner gis forrang i norsk rett, herunder Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og kvinnediskrimineringskonvensjonen (CEDAW). Ved

motstrid skal bestemmelsene i disse konvensjonene gå foran bestemmelser i annen lovgivning.¹⁷

Når det gjelder praksis fra Den europeiske mennes- kerettsdomstolen (EMD), har denne stor betydning i norsk rett, både ved tolkning av bestemmelsene i EMK og i tolkningen av norske rettskilder. Dette følger av at EMK som rettskilde har forrang. Norske domstoler skal derfor se hen til EMDs praksis for å klarlegge indi- videts rettigheter etter både EMK og norske lover.

Rasediskrimineringskonvensjonen (CERD) er inkorporert i norsk lov gjennom likestillings- og dis- krimineringsloven, og gjelder på lik linje som annen norsk lov. Istanbul-konvensjonen er ratifisert, men ikke inkorporert i norsk rett. Ved ratifikasjon av kon- vensjonen ble det imidlertid antatt at Norge allerede oppfylte alle konvensjonens krav, og det ble derfor ikke gjennomført lovendringer.¹⁸ FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjons- evne (CRPD) er også ratifisert, men ikke inkorporert i norsk rett. Etter presumpsjonsprinsippet skal norske lover så vidt mulig tolkes i samsvar med Norges fol- kerettslige forpliktelser, inkludert både Istanbul-kon- vensjonen og CRPD. Norske rettsanvendere skal derfor legge betydelig vekt på disse konvensjonene, selv om de ikke er gjort til norsk lov.

¹⁷ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, 21. mai 1999 nr. 30 § 2. Øyen, Øystein Dypvik (2023) *Lærebok i utlendingsrett*, s. 33.

¹⁸ Prop. 66 S (2016–2017) kapittel 5. Kan leses her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d7902e5b2aa94c958bbf6c1ebdcf89e9/no/pdfs/prp201620170066000dddpdfs.pdf>.

Tolkning av disse internasjonale konvensjonene, skal som utgangspunkt gjøres i tråd med folkerettens regler om traktattolking. Disse reglene følger av Wienkonvensjonens artikkel 31–33.¹⁹ Menneskerettskonvensjoner skal, som andre folkerettslige traktater tolkes i god tro og med utgangspunkt i konvensjonens ordlyd, sett i sin sammenheng (kontekst), og i lys av konvensjonens formål.

Komiteene til de ulike diskrimineringskonvensjonene har utarbeidet en rekke generelle anbefalinger. Slike generelle anbefalinger er ikke nevnt som tolkningsfaktor eller kilde i Wienkonvensjonens artikkel 31. FNs folkerettskommisjon har imidlertid avgitt en uttalelse om forståelsen av begrepet «etterfølgende statspraksis» i Wienkonvensjonen artikkel 31 (3) (b), hvor det fremgår at vekten av ekspertorganers uttalelser avhenger av hvilken betydning de er tillagt i den enkelte traktat. I FN-konvensjonene er slike uttalelser ikke tillagt bindende virkning. Blant annet EMD har imidlertid lagt vekt på generelle anbefalinger fra noen av FNs menneskerettighetskomiteer ved tolkningen av menneskerettighetsspørsmål.²⁰

I norsk intern rett har Høyesterett i flere saker vurdert hvilken vekt uttalelser fra FNs konvensjonsorganer skal ha. I 2018 oppsummerte Høyesterett rettsstillingen slik i en sak om uttalelser fra barnekomiteen: «Hvilken vekt som skal legges på uttalelsene, beror blant annet på hvor godt de er forankret i konvensjonsteksten. Et annet sentralt moment er om det dreier seg om tolkningsuttalelser, eller om uttalelsen mer må sees som en tilrådning om optimal praksis på konvensjonens område».²¹ Når det gjelder komiteens konkluderende observasjoner til de ulike statene (concluding observations), kan disse kaste lys over komiteens forståelse av menneskerettighetene direkte anvendt på norske forhold. Slike konkluderende merknader til Norge er ikke folkerettslig bindende. Hvilken vekt de har er ikke kommet på spissen i Høyesterett, men de antas å ha mindre vekt som rettskilde enn generelle kommentarer om tolking. Konkluderende observasjoner kan likevel ha betydning som støttekilde, særlig der observasjonene er i tråd med komiteens generelle anbefalinger.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

EMK artikkel 1 slår fast at myndighetene er ansvarlige for at innbyggernes rettigheter etter konvensjonen sikres. Dette omtales som sikringsplikten. Sikringsplikten mot vold og overgrep i nære relasjoner er særlig innfortolket i EMK artikkel 2, 3 og 8, jf. artikkel 1. EMK artikkel 14 slår videre fast at utøvelsen av konvensjonens rettigheter, blant annet etter EMK artikkel 2,3 og 8, skal sikres uten diskriminering på grunn av kjønn, rase, hudfarge, språk, religion, politisk eller annen mening, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.

Etter EMK artikkel 2 første ledd første punktum om retten til liv, har staten en plikt til å unngå å ta liv, men også til innsats for å forhindre drap innenfor sin jurisdiksjon. Dette kan innebære en positiv forpliktelse til å beskytte en innbyggers liv som er truet av en annen innbyggers handlinger.²² Videre kan det innebære en plikt for staten til å iverksette beskyttelsestiltak i tilfelle myndighetene visste eller burde visst at en innbygger sto overfor en reell og umiddelbar risiko på grunn av en annen innbyggers handlinger.²³ Bestemmelsen er særlig tolket slik at statene må ha en straffelovgivning som beskytter retten til liv og at staten sørger for en effektiv håndhevelse av denne lovgivningen.²⁴

Videre har staten etter EMK artikkel 3 en plikt til å sikre at ingen blir utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Praksis slår fast at bestemmelsen også verner den enkelte mot å bli utsatt for partnervold når den kan karakteriseres som tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling, og at staten må sikre at tiltak som er egnet til å beskytte privatpersoner fra slik vold kommer på plass.²⁵ Etter bestemmelsen kan heller ikke statene utvise eller utlevere personer til andre land dersom det er tungtveiende grunner til å tro at vedkommende står i fare for å bli utsatt for behandling som nevnt i EMK artikkel 3 i dette landet. Et eksempel på det var Jabari mot Tyrkia, der EMD kom til at å utlevere en kvinne til Iran ville være i strid med artikkel 3. Hun var

19 Konvensjonen er ikke ratifisert av Norge, men gir uttrykk for folkerettslig sedvanerett og er derfor bindende for Norge.

20 Norges institusjon for menneskerettigheter (2023) *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger*. Kilder, tolkning, metode.

21 HR-2018-2096-A avsnitt 14.

22 Kurt mot Østerrike (2021) Kan leses her: <https://lovdata.no/dokument/EMDN/avgjorelse/emdn-2015-62903-g>.

23 NOU 2020: 17. *Varslede drap?*, s. 48.

24 Dokument 16 (2011–2012). *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, s. 102: <https://www.stortinget.no/global/pdf/dokumentserien/2011-2012/dok16-201112.pdf>.

25 Opuz mot Tyrkia (2009) og Valiuliené mot Litauen (2013). Se også mer om dette i NOU 2020: 17, kapittel 3.4.2.

under straffeforfølgning for utroskap, og ville risikert å bli straffet med steining i Iran.²⁶

EMK artikkel 8 gir statene en plikt til å sikre enhver respekt for sitt privatliv og familieliv. Også denne bestemmelsen innebærer at staten kan ha en positiv plikt til å beskytte enkeltpersoner mot vold og overgrep fra andre, herunder en plikt til å sikre at utsatte for vold i nære relasjoner får tilstrekkelig beskyttelse. Retten til privatliv etter EMK artikkel 8 omfatter både en persons rett til beskyttelse av den fysiske og psykiske integritet, samt retten til å være i fred fra uønsket oppmerksomhet fra andre.²⁷ Begrepet «privatliv» tolkes vidt. Dette innebærer at også handlinger som ikke består av fysisk vold, kan utgjøre brudd på artikkel 8, så fremt den psykiske integriteten er krenket. En slik forståelse av bestemmelsens ordlyd støttes av Høyesterett og i flere avgjørelser fra EMD.²⁸

Praksis fra EMD viser at der det foreligger brudd på artikkel 2 eller 3, er det oftere snakk om grovere fysisk vold eller drap, mens terskelen for hva som kan utgjøre mishandling i strid med artikkel 8 synes å være lavere. Samtidig har EMD uttalt at terskelen for å anvende artikkel 3 er relativ, det vil si at det beror på en samlet vurdering av alle omstendighetene i saken, herunder voldens art og kontekst, dens varighet, dens fysiske og psykiske virkninger og i noen tilfeller offerets kjønn, alder og helsetilstand.²⁹ Videre har EMD i vurderingen av om noe kan utgjøre mishandling i strid med EMK artikkel 3 eller 8, lagt vekt på offerets sårbarhet, herunder, kjønn, alder, helsetilstand og kulturelle og sosioøkonomiske status.³⁰

Statens sikringsplikt, i saker som gjelder vold i nære relasjoner, gjelder altså som det fremgår av praksis fra EMD i tilknytning til både EMK artikkel 2, 3 og 8. Dette er en innsats-, og ikke en resultatforpliktelse. Det innebærer at staten er pålagt å aktivt iverksette tiltak for å hindre at personer utsettes for behandling i strid med forpliktelsene i konvensjonen. EMD har slått fast at i saker som gjelder kjønnsbasert vold, har staten en særskilt forpliktelse til å beskytte den utsatte, fordi hun eller han befinner seg i en særlig sårbar situasjon. Hvor langt plikten strekker seg varierer likevel fra sak til sak.³¹ Praksis viser at myndighetene har en plikt til å reagere mot en reell og umiddelbar risiko som de er kjent med, eller burde være kjent med, og med de tiltak som det ut fra situasjonen er rimelig å forvente. Staten har en handlingsrom når det gjelder valg av virkemidler, forutsatt at virkemidlene er adekvate og forholdsmessige og at de bidrar til reell beskyttelse. Praksis viser at staten kan ha plikt til å få på plass en effektiv straffelovgivning, til å sikre effektiv rettsforfølgelse samt til å iverksette andre virkemidler som kan bidra til å avverge vold i nære relasjoner.

EMK artikkel 14 kan også få betydning i saker som gjelder vold i nære relasjoner og som vurderes etter EMK artikkel 2, 3 eller 8. Dersom myndighetene ikke beskytter personer med et diskrimineringsvern i like stor grad som andre mot vold i nære relasjoner, kan det være i strid med EMK artikkel 14, jf. artikkel 3 eller 8. I saken A.E. mot Bulgaria (53891/20) fant EMD blant annet at staten ikke hadde beskyttet en kvinne i tilstrekkelig grad mot vold i nære relasjoner. Retten uttalte at fordi vold i hjemmet rammer kvinner i uforholdsmessig stor grad, er det opp til myndighetene å vise hva slags tiltak de har iverksatt for å sikre at kvinner fullt ut kan nyte sine menneskerettigheter og friheter på lik linje med menn. I denne saken kunne ikke Bulgaria vise til at de hadde gjennomført tiltak for å beskytte kvinner mot denne formen for vold, og EMD kom derfor til brudd på både artikkel 3 og 14 i saken.

FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW)

Kvinnediskrimineringskonvensjonen (CEDAW) forplikter Norge til å motvirke alle former for diskriminering av kvinner. Konvensjonen inneholder ingen bestemmelser som eksplisitt forplikter staten til å søke

²⁶ Jabari mot Tyrkia (2000).

²⁷ Rt 2013 s. 588, Irene Wilson mot Storbritannia (2012) avsnitt 37.

²⁸ Rt 2013 s. 588, Irene Wilson mot Storbritannia (2012), Peck mot Storbritannia (2023).

²⁹ Rt. 2013 s. 588. Se også Opuz mot Tyrkia (2009), der retten vurderte om staten hadde brutt sin sikringsplikt ved ikke å iverksette tilstrekkelig med beskyttelsestiltak overfor en kvinne og hennes mor som ble utsatt for vold og trusler av kvinnens tidligere partner. Her slår retten først fast at for at vold i nære relasjoner skal kunne utgjøre tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling, må volden ha en viss alvorlighetsgrad, og de slår fast at det må gjøres en helhetlig vurdering. Det er i denne vurderingen at retten slår fast at voldens art og kontekst, dens varighet, dens fysiske og psykiske virkninger og i noen tilfeller offerets kjønn, alder og helsetilstand får betydning. Videre slår retten fast at staten har en plikt til å iverksette tiltak for å forhindre at innbyggere utsettes for behandling fra andre borgere som er i strid med artikkel 3 om tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling, herunder vold i nære relasjoner.

³⁰ Opuz mot Tyrkia (2009), Costello-Roberts mot Storbritannia (1993).

³¹ Dokument 16 (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, s. 170. Rapporten kan leses her: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2011-2012/dok16-201112.pdf>.

å hindre eller bekjempe vold mot kvinner, eller konkrete bestemmelser hva gjelder beskyttelse av kvinner som utsettes for vold av partner der partner er referanseperson. FNs kvinnekommisjon, heretter CEDAW-komiteen, har imidlertid flere ganger uttalt at alle former for kjønnsbasert vold er å regne som en form for diskriminering etter kvinnekonsensjonen art. 1, og derfor relevant for alle bestemmelser i konsensjonen, se generell anbefaling nr. 19 og 35. Det foreligger også omfattende praksis fra CEDAW-komiteen som underbygger tolkningen i de generelle anbefalingene om at kjønnsbasert vold, herunder vold i nære relasjoner, er å anse som en alvorlig form for diskriminering. Denne tolkningen er også akseptert av statspartene. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette her, men bygger på CEDAW-komiteens tolkning om at diskrimineringsforbudet i konsensjonens artikkel 1 omfatter et forbud mot vold i nære relasjoner.

Særlig konsensjonens artikkel 2 og artikkel 5 (a) bidrar til å belyse hvilke konkrete forpliktelser myndighetene har når det gjelder å beskytte innbyggerne mot vold i nære relasjoner. Gjennom konsensjonens artikkel 2 (b) fremgår det blant annet at myndighetene er forpliktet til å vedta egnede tiltak, ved lovgivning eller på annen måte, for å avskaffe alle former for kvinnekiskriminering, herunder vold mot kvinner. Etter artikkel 2 (e) omfatter diskrimineringsforbudet atferd utøvd av «enhver person». Det innebærer at myndighetene også er ansvarlig dersom de ikke gjør nok for å forebygge vold mot kvinner som utøves av en privatperson, for eksempel vold utøvd av kvinnens ektefelle eller samboer. I CEDAW-komiteens generelle anbefaling nr. 19 er det utdypet at artikkel 2 (e) innebærer at staten har en plikt til å iverksette forebyggende tiltak, etterforske, straffe og tilkjenne erstatning i tilfelle en kvinne utsettes for mishandling i nære relasjoner.³²

Når det gjelder hva slags vold som omfattes av begrepet kjønnsbasert vold, uttaler komiteen i generell anbefaling nr. 19 blant annet at kjønnsbasert vold omfatter handlinger som påfører fysisk, psykisk eller seksuell skade eller lidelse, trusler om slike handlinger, tvang og annen frihetsberøvelse.³³ Også i komiteens generelle anbefaling nr. 28 uttales dette, og her understrekes det også at vold som forekommer i familien eller hjemmet er omfattet av begrepet kjønnsbasert vold.³⁴ Dessuten uttrykker komiteen at det

er en forpliktelse for statene å sørge for at seksuelle overgrep, inkludert voldtekt, i lovgivningen karakteriseres som en forbrytelse mot retten til personlig sikkerhet og fysisk, seksuell og psykologisk integritet og at definisjonen av seksualforbrytelser, inkludert ekteskapelig og bekjentskapsvoldtekt, er basert på mangel på fritt samtykke.³⁵

I generell anbefaling nr. 35 understreker komiteen videre at myndighetene er forpliktet til å ivareta innbyggere som på grunn av ulike sårbarhets- eller risikofaktorer kan utsettes for ulike former for vold og vold av ulik alvorlighetsgrad. Dette kan blant annet være kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn eller kvinner som er i en sårbar livssituasjon på grunn av oppholdsstatus. Komiteen slår fast at slike sårbarhetsfaktorer kan ha en skjerpende negativ virkning, og at volden kan påvirke ulike kvinner i ulik grad.³⁶

Videre uttrykker komiteen at kjønnssensitiv opplæring av rettsvesenets og politiets tjenestemenn og andre offentlige tjenestemenn er avgjørende for effektiv implementering av konsensjonen.³⁷

CEDAW-komiteen har i sine konkluderende observasjoner til Norges 10. rapport til CEDAW, uttrykt bekymring for at det eksisterende kravet om at permanent oppholdstillatelse først kan innvilges etter tre år, kan føre til at kvinner opplever seg tvunget til å bli i voldelige relasjoner. Komiteen har også uttalt at de er bekymret for om utlendingsmyndighetene legger terskelen for hva som er å anse som mishandling for høyt.³⁸

Ombudet har også i flere omganger rapportert om bekymring for både treårskravet og praktiseringen av mishandlingsbestemmelsen, senest i vår rapportering til CEDAW-komiteen i 2017.³⁹

FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD)

FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) forbyr rasediskriminering, det vil si diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

CERD forplikter konsensjonspartene til å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering, og til å

32 FNs kvinnekommisjon generell kommentar nr. 19 (1992), samt FNs kvinnekommisjon generell kommentar nr. 28, avsnitt 19.

33 FNs kvinnekommisjon generell kommentar nr. 19 (1992), avsnitt 6, avsnitt 29 e).

34 FNs kvinnekommisjon generell kommentar nr. 28 (2010), avsnitt 19.

35 FNs kvinnekommisjon generell kommentar nr. 19 (1992), avsnitt 29 e).

36 FNs kvinnekommisjon generell kommentar nr. 35 (2017), avsnitt 12.

37 FNs kvinnekommisjon generell kommentar nr. 19 (1992), avsnitt 24 (b).

38 FNs kvinnekommisjons konkluderende observasjoner til Norge (2023). Rapporten kan leses her: <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/NOR/CO/10>.

39 Ombudets rapport til FNs kvinnekommisjon – et supplement til Norges niende periodiske rapport (2017).

sikre alle rett til likhet for loven. Etter CERD artikkel 5 b fremgår det at plikten særlig gjelder i forbindelse med retten til personlig sikkerhet og statens beskyttelse mot vold eller legemsbeskadigelse, enten det er utført av offentlig tjenestemann eller en enkeltperson, en gruppe eller en institusjon.

CERD-komiteen har i sin generelle anbefaling nr. 25 uttalt at CERD-konvensjonen også skal ses i et kjønnsperspektiv, og i anbefaling nr. 30 understreket at vernet mot diskriminering også gjelder personer uten statsborgerskap i det landet personen bor. I CERD sine avsluttende merknader om Norge fra 2015, med henvisning til komiteens generelle anbefaling nr. 25 (2000) om kjønnsrelaterte dimensjoner av rasediskriminering og nr. 30 (2004) om diskriminering av ikke-statsborgere, anbefaler komiteen Norge å intensivere sin innsats for å håndtere problemet med vold mot kvinner, og særlig kvinner med minoritetsbakgrunn. De anbefaler i den forbindelse at myndighetene gjennomgår sin praksis for oppholdstillatelser for å unngå at lovens anvendelse i praksis får den virkningen at den tvinger kvinner som er ofre for vold i hjemmet til å forbli i voldelige forhold. Videre er komiteen bekymret for:

*The three-year residence requirement under the Immigration Act, which may create problems for foreign women married for fewer than three years to Norwegian nationals and who are victims of domestic violence in obtaining a residency permit due to difficulties in proving that the relationship is abusive. These requirements may also prevent victims from leaving abusive relationships and seeking assistance and protection.*⁴⁰

Ombudet har i sin rapportering til CERD-komiteen løftet bekymring angående både treårskravet og terskelen som for hva som anses som mishandling i utlendingslovens forstand.⁴¹

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Etter CRPD artikkel 16 nr. 1 skal konvensjonspartene treffe alle egnende lovgivningsmessige, administrative, sosiale, opplæringsmessige og andre hensiktsmessige tiltak for å beskytte mennesker med nedsatt funksjonsevne mot alle former for utnyttning, vold og misbruk, både i og utenfor hjemmet, inkludert kjønnsbasert utnyttning, vold og misbruk. CRPD artikkel 16 nr. 5 pålegger statene å vedta effektiv lovgivning og politikk, herunder lovgivning og politikk som fokuserer på kvinner og barn, for å sikre at tilfeller av utnyttning av og vold og misbruk mot mennesker med funksjonsnedsettelse oppdages, etterforskes, og, når det er hensiktsmessig, straffefølges.

Bestemmelsen gjenspeiler det uomstridte faktum at personer med funksjonsnedsettelse i særlig grad er utsatt for vold og utnyttning, og pålegger staten plikt til å beskytte personer med funksjonsnedsettelse mot vold både i og utenfor hjemmet.

CRPD-komiteen har i sine avsluttende merknader til Norge vært bekymret for vold og trakassering og seksuelt misbruk av funksjonshemmede.⁴² Komiteen anbefaler Norge å etterforske påstander om vold og utnyttning, inkludert seksuell utnyttning, av personer med funksjonsnedsettelse, og særlig kjønnsbasert vold mot kvinner og jenter med funksjonsnedsettelse. CRPD-komiteen anbefaler Norge å være særlig oppmerksom på utnyttelse og vold mot jenter og kvinner med psykososiale eller kognitive funksjonsnedsettelse.

Bekymringene fra CRPD-komiteen og sivilsamfunn når det gjelder beskyttelse mot vold og misbruk overfor funksjonshemmede kvinner og jenter gjelder primært mangler når det gjelder effektiv praktisering av regelverket.

Istanbul-konvensjonen

Etter Istanbul-konvensjonen artikkel 3 a skal vold mot kvinner forstås som et brudd på menneskerettighetene og en form for diskriminering av kvinner. I formålsbestemmelsen går forebygging og avskaffelse av vold mot kvinner hånd i hånd med plikten til å fremme likestilling og styrke kvinners stilling. Konvensjonen pålegger partene å forebygge, påtale og avskaffe vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, samt å beskytte ofre for vold i nære relasjoner. Vold i nære relasjoner er definert i artikkel 3 bokstav b. Det skal forstås som alle handlinger med fysisk, seksuell, psykisk eller

⁴⁰ FNs rasediskrimineringskomités konkluderende observasjoner til Norge (2015). Rapporten kan leses her: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2015/08/committee-elimination-racial-discrimination-considers-report-norway>.

⁴¹ Ombudets rapport til FNs rasediskrimineringskomité – et supplement til Norges 23./24. periodiske rapport (2018). Rapporten kan leses her: <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/CERD-Ombudets-rapport-til-FNs-rasediskrimineringskomite-2018.pdf>.

⁴² Concluding observations on the initial report of Norway on article 16, se para 28 b.

økonomisk vold som blir utøvd i familien eller i nære relasjoner, eller mellom tidligere eller nåværende ektefelle eller partner, uavhengig av om partene bor sammen.

Artikkel 18 beskriver de overordnede rammene for alle konvensjonens forpliktelser om beskyttelse og støtte. Ifølge denne artikkelen må myndighetene gjennom lovgivning eller på annen måte treffe tiltak som er nødvendige for å verne alle voldsutsatte mot ytterligere voldshandlinger. Tiltak som iverksettes for å sikre vern og støtte til voldsutsatte skal bygge på et kjønnsperspektiv. Tiltakene skal også ta sikte på å gi voldsutsatte kvinner en styrket stilling og økonomisk uavhengighet. I tillegg er myndighetene forpliktet til å sikre de særlige behovene til personer som i konvensjonens forstand er sårbare eller utsatte (vulnerable) i alle beskyttelses- og oppfølgingstiltak som iverksettes. Dette omfatter blant annet personer som har funksjonsnedsettelse, personer som tilhører en etnisk minoritet eller personer med innvandrerbakgrunn.

Konvensjonen anses for å være en nyvinning på menneskerettighetsfeltet i den forstand at den er en *gjennomføringskonvensjon*. Dette innebærer at konvensjonen oppstiller konkrete forpliktelser for myndighetene, som sier noe om hvordan myndighetene konkret kan gå fram for å oppfylle sin plikt til å forebygge og beskytte mot vold. Konvensjonen stiller krav til hvordan statene skal utforme tiltak på feltet, og er detaljert og spesifikk med hensyn til hvilke konkrete tiltak som må på plass for å sikre rettighetene til voldsutsatte.

Istanbul-konvensjonens artikkel 59 er et eksempel på det sistnevnte. Artikkel 59 pålegger staten spesifikt å ha på plass mekanismer for å sikre opphold på selvstendig grunnlag til voldsutsatte der deres oppholdsstatus er avhengig av referansepersonens oppholdstillatelse. Det følger av Istanbul-konvensjonens art. 59 nr. 1 at:

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims whose residence status depends on that of the spouse or partner as recognised by internal law, in the event of the dissolution of the marriage or the relationship, are granted in the event of particularly difficult circumstances, upon application, an autonomous residence permit irrespective of the duration of the marriage or the relationship. The conditions relating to the granting and duration of the autonomous residence permit are established by internal law.

Artikkel 59 må leses i lys av artikkel 1 i Istanbul-konvensjonen som sier at: «The purposes of this

Convention are to: a) protect women against all forms of violence, and prevent, prosecute and eliminate violence against women and domestic violence.». Med vold i nære relasjoner menes både fysisk, psykisk, seksuell og økonomisk vold. Forpliktelsen i artikkel 59 nr. 1 pålegger partene i konvensjonen å iverksette nødvendige lovgivningsmessige eller andre tiltak for å sikre at voldsutsatte hvis oppholdsstatus er betinget av referansepersonens oppholdstillatelse, innvilges oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Artikkelen spesifiserer at en selvstendig oppholdstillatelse skal gis der omstendighetene er «particularly difficult.»

Europarådet har utarbeidet en egen forklarende rapport som gir veiledning til tolkningen av alle konvensjonens artikler, *Council of Europe Treaty Series – No. 210, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, heretter omtalt som «Forklarende rapport til Istanbul-konvensjonen». Rapporten har ingen selvstendig rettskildemessig vekt, men kan gi bidrag til tolkningen av konvensjonen.

Det følger av den forklarende rapporten at myndighetene helst skal anse alle voldsutsatte, der voldsutøver er ektefelle eller partner, som å være i en spesielt vanskelig situasjon.⁴³ Dette skal gjelde uansett hvor lenge ekteskapet eller forholdet har vart. Videre følger det at vilkårene for å gi selvstendig tillatelse og tidsrommet det skal gjelde for, kan fastsettes i intern rett. Formålet med bestemmelsen er å sørge for at risikoen for å miste oppholdstillatelse ikke skal være til hinder for at voldsutsatte personer forlater et voldelig ekteskap eller forhold.⁴⁴ I forklarende rapport til Istanbul-konvensjonen er det fremhevet at innvandrerkvinner utgjør en gruppe kvinner som kan være særlig sårbare for kjønnsbasert vold. Det er understreket at de ikke bare er mer utsatt for vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold, men er også mer utsatt for å møte vanskeligheter og strukturelle barrierer i forsøket på å bryte ut av voldelige relasjoner.

I rapporten fremheves det også at forskning har vist at frykten for utvisning eller tap av oppholdsstatus er noe voldsutøver kan utnytte for å forhindre at en partner som er voldsutsatt søker hjelp fra myndighetene, eller til å forhindre samlivsbrudd. I rapporten fremheves det at de fleste av Europarådets medlemsland krever at ektefeller eller partnere forblir gift eller blir i forholdet i en periode fra ett til tre år før man kvalifiserer for en autonom oppholdsstatus, og at et resultat av dette er at mange voldsutsatte blir værende i forhold

⁴³ Forklarende rapport til Istanbul-konvensjonen, avsnitt 303.

⁴⁴ Forklarende rapport til Istanbul-konvensjonen, avsnitt 302.

der de lever med overgrep og vold i lange perioder. I rapporten er det fremhevet at det er nødvendig å hindre at oppholdsstatus blir en barriere for voldsutsatte for å forlate en voldelig relasjon.

Konvensjonens overvåkningsorgan, GREVIO, vurderer staters etterlevelse av forpliktelsene i konvensjonen. GREVIO gjennomfører rutinemessige landbesøk til statene som er tilsluttet konvensjonen, og publiserer rapporter i etterkant med vurderinger av hvordan overvåkningsorganet mener statene oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen. I rapportene fremmer GREVIO også anbefalinger til statene om hvordan de bedre kan etterleve sine forpliktelser etter konvensjonen. GREVIO var på sitt første landbesøk til Norge i slutten av 2021 og publiserte sin første rapport om Norge i 2022. I rapporten fremhever de bekymringen som er meldt inn fra sivilt samfunn om at terskelen for hva som anses som mishandling i utlendingslovens forstand kan synes å ligge høyt. De viser både til at man i praksis krever at mishandlingen må ha ført til redusert livskvalitet samt at det kun er den alvorlige eller gjentatte volden som rammes.⁴⁵

Oppsummering

Oppsummert krever de nevnte konvensjonene at staten sikrer virkemidler som er egnet til å beskytte personer som oppholder seg i Norge fra å bli utsatt for vold i nære relasjoner. Statens plikt er en innsatsforpliktelse. Med vold menes både vold av fysisk, psykisk og seksuell art. Selv om menneskerettighetene ikke oppstiller noen resultatforpliktelse for staten til å bekjempe vold i nære relasjoner, følger det av alle konvensjonene at staten har en plikt til å forebygge og søke og hindre at innbyggerne utsettes for vold i nære relasjoner, gjennom lovgivning, etterforskning eller andre adekvate virkemidler. I denne innsatsen krever menneskerettighetene at sårbarhets- og risikofaktorer hensyntas. Dersom staten ikke gjør nok for å beskytte innbyggerne mot vold i nære relasjoner, vil det være i strid med forpliktelser etter de nevnte konvensjonene.

Nasjonal lovgivning

Utlendingsloven

Retten til opphold på selvstendig grunnlag for personer som utsettes for mishandling i samlivsforholdet, følger av utlendingslovens bestemmelser om familieinnvandring. Denne loven gjelder med de begrensninger som følger av Grunnloven, og skal anvendes i samsvar med internasjonale forpliktelser, herunder menneskerettskonvensjonene som er redegjort for overfor.

Etter utlendingsloven §§ 40 og 41 kan en utlending som er samboer eller ektefelle med et familiemedlem i Norge, søke om oppholdstillatelse i Norge på grunn av tilknytningen til dette familiemedlemmet. Familiemedlemmet i Norge omtales som referansepersonen. Tillatelsen som familieinnvandret ektefelle eller samboer gir rett til opphold og til å ta arbeid her, men varer ikke lenger enn oppholdstillatelsen til referansepersonen, jf. utl. § 60, jf. utl. § 39. Oppholdstillatelsen er på den måten ikke selvstendig, men direkte knyttet til partnerens oppholdstillatelse.

For å få tillatelse til familiejenforening med en ektefelle eller samboer i Norge er det visse vilkår som må være oppfylt. Blant annet er det et vilkår om at ektefellene/samboerne bor sammen når de oppholder seg i Norge.⁴⁶ Dersom noen av vilkårene for opphold som familieinnvandret bortfaller, vil også retten til opphold falle bort. Opphold etter utl. §§ 40 og 41 gir grunnlag for søknad om permanent opphold. Vilkår for å få permanent opphold følger av utl. §§ 62 (1) og (2). Blant annet må utlendingen oppfylle botidskravet, som etter utl. § 62 (1) innebærer at utlendingen må ha hatt lovlig opphold i Norge de siste tre årene.⁴⁷

Om utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b

På enkelte vilkår kan en utlending gis en tillatelse på et nytt grunnlag, selv om ett eller flere av vilkårene for opphold som familieinnvandret er falt bort, og tillatelsen til søkeren i utgangspunktet skulle opphørt eller blitt tilbakekalt. Dette gjelder blant annet i tilfeller der en ny tillatelse gis etter at et samlivsforhold opphører som følge av mishandling.⁴⁸

Etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b skal en utlending som har oppholdstillatelse på grunn av familiejenforening med en ektefelle eller samboer

⁴⁵ GREVIO Baseline evaluation report Norway (2022)

Tilgjengelig på engelsk fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/80c3cd59ea834684a886ac336fefb062/grevio_inf202230-report-norway.pdf.

⁴⁶ Utlendingsloven § 40 (3) og § 41 1., 2. og 3. ledd.

⁴⁷ For flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag (utlendingsloven § 38) og deres familiemedlemmer er det et krav om at man har bodd i Norge i fem år.

⁴⁸ Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

etter utl. §§ 40 eller 41, etter søknad gis oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag hvis samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen ble mishandlet av ektefellen eller samboeren. Dersom vilkårene i § 53 første ledd bokstav b er oppfylt har utlendingen et rettskrav på oppholdstillatelse.⁴⁹

Formålet med bestemmelsen er å hindre at noen føler seg presset til å bli værende i et samliv hvor de blir utsatt for mishandling. Dette hensynet skal imidlertid balanseres mot hensynet til å motvirke misbruk av bestemmelsen ved at bestemmelsen benyttes for å omgå de alminnelige vilkårene for innvandring.⁵⁰

Bestemmelsens beviskrav er lave.⁵¹ I både forarbeider og rundskriv står det at søkerens forklaring om mishandling som hovedregel skal legges til grunn, med mindre det foreligger klare holdepunkter for å anta at denne ikke er riktig.⁵² Dette innebærer blant annet at det som hovedregel ikke stilles krav om at kvinnen må dokumentere at mishandlingen har funnet sted, og det er heller ikke et krav at hun har oppsøkt et krisesenter eller anmeldt forholdet til politiet.⁵³

Det er fire vilkår som må være oppfylt for at en utlending skal ha et rettskrav på oppholdstillatelse etter bestemmelsen. Søkeren må ha oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, ektefelle/samboer må ha en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold, samlivet med referansepersonen må være opphørt, og det må være grunn til å anta at hun er utsatt for mishandling i samlivsforholdet. Vi vil redegjøre nærmere for to av vilkårene, som er særlig relevante for denne rapporten, nemlig vilkåret om at samlivet må være opphørt og vilkåret om at søkeren må være utsatt for mishandling i samlivet.

Opphørt samliv

Vilkåret om at samlivet må være opphørt, innebærer at ekteparet/samboerne ikke lenger bor sammen. Det er ikke et krav om at partene er separert eller skilt, og det er ikke av betydning hvem av partene som har ønsket å gå fra den andre, eller om mishandlingen er årsaken til samlivsbruddet.⁵⁴

Mishandling i samlivsforholdet

For å ha rett på opphold etter utl. § 53 (1) b, må også vilkåret om at det er: «grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie», være oppfylt.

Hva som menes med mishandling i utlendingsloven, er nærmere presisert i forarbeidene til loven og i UDIs rundskriv.⁵⁵ I forarbeidene til loven står det at både fysisk og psykisk vold er omfattet, mens i rundskrivet fremgår det at både mishandling av fysisk, psykisk, seksuell, materiell eller økonomisk art, samt negativ sosial kontroll, kan omfattes av bestemmelsen. I etterarbeider til loven fremgår det at psykisk vold alene kan utgjøre mishandling.⁵⁶

Videre fremgår i rundskriv og forarbeider at for at handlingene skal anses som mishandling i utlendingslovens forstand, må de være av en viss varighet, alvorlighetsgrad og omfang, og de må ha ført til at søkerens livskvalitet er redusert.

Når det gjelder alvorlighetsgrad, står det i lovens forarbeider at det ikke er grunnlag for å senke terskelen så lavt at bestemmelsen får anvendelse i alle tilfeller hvor noen har havnet i et ulykkelig samliv med en lite hensynsfull eller kynisk samlivspartner. Videre står det i rundskrivet til loven at: «Generell misnøye i ekteskapet/samboerforholdet, uoverensstemmelser eller forskjellige oppfatninger med hensyn til roller grunnet kulturforskjeller, er ikke i seg selv nok til å konstatere at det foreligger mishandling.»⁵⁷ I rundskrivet presiseres det at: «Som regel vil heller ikke det at referansepersonen har rusmisbruk eller psykiske helseutfordringer i seg selv karakteriseres som mishandling. Men dersom referansepersonen utøver vold som følge av disse utfordringene, vil det være relevant for vurderingen.» Det er også slått fast gjennom rettspraksis og i etterarbeider fra Justis- og beredskapsdepartementet at det er en lavere terskel for hva som anses som mishandling etter utl. § 53 (1) bokstav b enn etter straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner.⁵⁸ Videre er det presisert i rundskrivet til UDI at en handling med høy strafferamme, som for eksempel voldtekt, vil anses som mer alvorlig enn en handling med lav strafferamme.

Av forarbeider og UDIs rundskriv til loven fremgår det også at hendelsene må ha ført til at søkerens

⁴⁹ Dersom en utlending mishandles i samlivet, men er her på et annet oppholdsgrunnlag, vil personen måtte søke om opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 38.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 9.8.2.5.

⁵¹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 9.8.2.5.

⁵² Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 9.8.2.5 og UDI 2012-009.

⁵³ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 9.8.2.5 og UDI 2012-009.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 9.8.2.5.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 9.8.2.5 og UDI 2012-009.

⁵⁶ Prop. 40 L (2019–2020) punkt 7.2.

⁵⁷ UDI-2010-009.

⁵⁸ Prop. 40 L (2019–2020) punkt 7.2.

livskvalitet har blitt redusert.⁵⁹ I dette ligger at handlingene må ha hatt skade til følge, enten av fysisk eller psykisk art eller en kombinasjon av begge. Reduksjonen må ikke være av helt forbigående art. Hvorvidt livskvaliteten er redusert, skal inngå i en total vurdering av om terskelen for mishandling er nådd. Samtidig står det i rundskrivet at der terskelen for mishandling er nådd, skal det legges til grunn av livskvaliteten er redusert. Der det er tvil om terskelen for mishandling er nådd, skal opplysninger om redusert livskvalitet tillegges vekt. I rundskrivet står det til sist at dette er en vanskelig vurdering, blant annet fordi det kan være vanskelig for søker å redegjøre for dette, og fordi personer reagerer ulikt på vold.

Når det gjelder varighet og omfang, står det i rundskrivet at én handling som alene ikke kan betegnes som mishandling, likevel vil kunne karakteriseres som det dersom handlingen gjentas over tid. En enkeltstående episode kan også anses som mishandling hvis den er alvorlig nok. Om handlingen er en del av et handlingsmønster eller om det dreier seg om en enkeltstående episode, vil etter dette kunne få betydning i vurderingen.

Det er lite rettspraksis om utlendingsloven § 53 (1) bokstav b, og ingen avgjørelser fra Høyesterett, men noen få underrettsavgjørelser bidrar til å utdype forståelsen av bestemmelsen og hvordan den skal tolkes.

I en sak for Borgarting lagmannsrett (LB-2016-116118-2), utdypes det hva som er den nedre grensen av mishandling etter utlendingsloven.⁶⁰ Spørsmålet i saken var om klager hadde sannsynliggjort at hun hadde vært utsatt for handlinger som var alvorlige nok til å anses som mishandling i utlendingsloven § 53 (1) b. Retten kom til at hun ikke var utsatt for slik mishandling. Hennes eksmann tillot henne ikke å gå på norskkurs, hun fikk ikke gå til butikken uten følge, hun fikk ikke treffe venner uten at han var med, hun ble tvunget til å gjøre rent i hjemmet hver dag, og han viste stor misnøye hvis hun ikke gjorde som han sa. Han hadde flere ganger truet med å slå henne, men hun hadde klart å løpe unna før slagene traff. Han hadde også gjentatte ganger truet med å sende henne tilbake til hjemlandet for å bo med hans familie hvis hun ikke gjorde som han sa. Hun hadde dessuten blitt truet på livet av sin ektemanns familie. Hennes forklaring ble lagt til grunn av Utlendingsnemnda (UNE), men krenkelsene hun hadde blitt utsatt for ble ikke ansett som mishandling i lovens forstand.

I saken var det altså ikke bevist at hun hadde vært utsatt for fysisk vold. Truslene og den psykiske mishandlingen var ifølge retten alene ikke nok til å nå terskelen for mishandling. Dette begrunnet de blant annet med at de ikke kunne finne at livskvaliteten hennes var redusert, fordi hun «ikke alltid lot seg stoppe av ektemannen», men blant annet hadde deltatt på et norskkurs. I den forbindelse la retten også vekt på at hun hadde sagt at hun og ektemannen hadde forsøkt å få barn sammen og at de var nokså gode venner. Saken ble avgjort før loven ble utvidet til også å gjelde vold fra svigerfamilie.

I en nyere sak (ikke rettskraftig) fra Oslo tingrett (TOSL-2024-177763), konkluderer domstolen (2–1) på den annen side med at søker hadde sannsynliggjort at hun var utsatt for handlinger som var alvorlige nok til å anses som mishandling i utlendingslovens forstand. Søker forklarte at hun over tid hadde levd i et regime preget av vold, ufrivillig sex, frykt og negativ sosial kontroll. Hun hadde blitt utsatt for fysisk vold ved to anledninger; én gang holdt eksmannen hodet hennes hardt inntil veggen og presset albuen mot halsen hennes slik at hun ikke fikk puste. Den andre gangen ble hun holdt fast og holdt rundt halsen slik at hun ikke fikk puste. Hendelsen pågikk i 4–5 minutter. Videre hadde hun ved tre anledninger blitt tvunget til sex når hun ikke ønsket det, og ved en av disse anledningene hadde hun også begynt å blø. Videre hadde eksmannen hennes snakket nedlatende til henne og truet henne. Hun ble kalt «hore» og «dårlig kvinne», og eksmannen sa en gang at: «hvis jeg hadde hatt et våpen hadde jeg skutt deg» eller lignende. Han truet også med å gå fra henne slik at hun mistet oppholdstillatelsen. I tillegg sjekket og kontrollerte han telefonen hennes, sosiale medier og bankkontoen hennes, og ville se bevis på hvem hun var sammen med. Retten (2–1) mente at dette til sammen nådde terskelen for mishandling etter utlendingsloven § 53 (1) b, og la vekt på at hendelsene samlet sett var av et slikt alvor, omfang og karakter at det utgjorde mishandling. De la særlig lagt vekt på omfanget av den psykiske volden og de tre tilfellene av påtvunget samleie. Når det gjaldt den psykiske volden la flertallet særlig vekt på den hyppige kontrollen, samt søkerens beskrivelse av å ha levd i frykt over tid.

I en tredje sak for Oslo tingrett (TOSLO-2006-15372) kom retten også til at søkeren hadde blitt mishandlet i samlivsforholdet, og at hun dermed hadde rett på opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Saken gjaldt en kvinne som hadde giftet seg med en norsk mann, og som deretter flyttet til Norge sammen med sønnen sin. Ektemannen var kontrollerende, og ofte sint og irritert. Dersom

⁵⁹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 9.8.2.5, som viser til kapittel 9.8.2.1 og UDI-2010-009.

⁶⁰ LB-2016-116118-2.

sønnen ikke gjorde som ektefellen ville, brukte han fysisk makt ved å vri armen hans bak på ryggen, ta tak i nakken hans og dytte ham i gulvet eller dra ham i øret. Sønnen fikk flere ganger merker på nakken og armene etter slik vold. De gangene saksøkeren prøvde å gå imellom, ble hun dyttet til siden. Ønsket hun ikke å ha sex med han, gikk dette ut over sønnen ved at han fikk strengere restriksjoner. Ektemannen lot henne ikke ha eget bankkort, og det var dokumentert at hun hadde fått økonomisk sosialhjelp fra NAV ved flere anledninger når ektefellen var bortreist. Videre fremgår det at han hadde truet henne med en kjøkkenkniv ved en anledning, og kastet henne og sønnen ut slik at de måtte overnatte hos søsteren hennes. Ved en annen anledning hadde han dyttet henne og slått henne hardt i ansiktet.

Retten vurderer hendelsene slik:

Etter en samlet vurdering av ektefellens negative atferd, både når det gjelder omfang og karakter, finner retten at saksforholdet ligger i mishandlingsbegrepets kjerneområde. Videre finner retten det bevist at mishandlingen har ført til at saksøkeren og hennes sønns livskvalitet i lengre tid ble vesentlig redusert, og at de således er påført skade. Det følger av dette at retten har kommet til at saksøkeren og hennes sønn mest sannsynlig har blitt mishandlet i forskriftens forstand i samlivsforholdet.

I motsetning til saken fra lagmannsretten, der de fant at vilkårene ikke var oppfylt, hadde søkeren i denne saken i alle fall opplevd ett tilfelle av fysisk vold. I tillegg kom det fram at søkerens livskvalitet var vesentlig redusert, ved at hun var sykemeldt i flere måneder etter bruddet og følte seg deprimert. Dette i motsetning til i saken fra lagmannsretten, der de fant at livskvaliteten til søkeren ikke var redusert.⁶¹

Om utlendingsloven § 53 andre ledd

Etter utlendingsloven § 53 andre ledd kan en utlending med oppholdstillatelse etter utl §§ 40 eller 41 og som søker om det, gis oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag, dersom utlendingen som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der.

Bestemmelsen er en kan-bestemmelse, som innebærer at søkeren ikke har et rettskrav på opphold selv

om vilkårene er oppfylt. I vurderingen kan UDI blant annet legge vekt på landets familielovgivning om ekteskap, skilsmisse og barn, skilte personers status i samfunnet og deres muligheter for å gifte seg på nytt og etablere seg i arbeidslivet.⁶² I UDIs rundskriv til loven fremgår det også at hvorvidt søkeren risikerer vold, sosial utestengelse eller negativ sosial kontroll ved retur som skilt, er generelle forhold som kan gi grunnlag for oppholdstillatelse.⁶³

Ombudet har ikke funnet rettspraksis som kan si noe nærmere om terskelen etter denne bestemmelsen.

Straffeloven

Straffeloven § 282 slår fast at den som ved trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser, alvorlig eller gjentatt mishandler sin nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer, straffes med fengsel inntil 6 år.

For at noe skal anses som mishandling etter denne bestemmelsen, må handlingen være «alvorlig eller gjentatt». I denne vurderingen skal det legges vekt på hvor grov volden er, og om den er egnet til å skape frykt for nye krenkelser.⁶⁴ Vilåret innebærer også at enkelttilfeller kan omfattes, selv om bestemmelsen først og fremst gjelder den gjentatte volden. Bestemmelsen omfatter både fysisk, psykisk og seksuell mishandling. Høyesterett har slått fast at psykisk vold alene kan rammes av bestemmelsen. Samtidig uttaler de at det skal en god del mer til før psykisk vold alene kan anses som mishandling, sammenlignet med forhold der voldsutøvelsen både er fysisk og psykisk.⁶⁵

I HR 2019 621-A oppsummerer førstvoterende hvordan mishandlingsbegrepet skal tolkes: «Bedømmelsen skal ta opp i seg både karakteren og omfanget av tiltalte adferd samt hvordan den påvirket den fornærmede. Sentralt står om handlingene samlet sett «danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et 'regime' preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold.» Høyesterett har også understreket at bestemmelsen ikke rammer enhver kritikkverdig adferd, heller ikke om den er gjentakende. Ordlyden «mishandler» viser at bestemmelsen bare omfatter mer kvalifiserte forhold.⁶⁶

⁶¹ Spørsmålet er også vurdert i sak TOSLO-2015-201075, men her kom retten til at hun ikke hadde sannsynliggjort at hun var utsatt for mishandling, fordi hun hadde endret sin forklaring flere ganger, og troverdigheten var derfor svekket. Vi omtaler av den grunn ikke saken videre her.

⁶² Andreas Furuseth (2022) Lovkommentar til utlendingsloven § 53 (2), avsnitt 10.

⁶³ UDI-2010-009.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) s. 45.

⁶⁵ Rt. 2013 s. 879, HR-2019-1789.

⁶⁶ Rt-2013-329 avsnitt 13

Særlig to avgjørelser kan bidra til å belyse hvor terskelen for hva som anses som mishandling etter straffeloven § 282 ligger i saker der fornærmede er en utlending med relativt kort botid i Norge.

I HR 2019-621-A var spørsmålet om tiltalte hadde utsatt fornærmede for mishandling i nære relasjoner.⁶⁷ Høyesterett kom til at saken var et grensetilfelle, men at handlingene etter en konkret vurdering ikke nådde opp til terskelen for mishandling i straffeloven. Saken ble avgjort under dissens (2–3).

Tiltalte i saken hadde krenket fornærmede på flere måter. Han hadde et høyt alkoholforbruk, og i den forbindelse kjeftet han på henne for alt han var misfornøyd med, for eksempel for husarbeid som ikke ble korrekt utført eller for at hun ville sove om natten i stedet for å være våken sammen med han. Han truet henne flere ganger med å sende henne tilbake til hjemlandet, og han tvang henne også ved flere anledninger til å forlate huset. Ved en anledning dyttet han henne mot en vegg og presset hånden sin kraftig mot halsen hennes for å få skjøvet henne ut gjennom ytterdøren. Hun ropte om hjelp, og andre personer kom til. Etter dette oppholdt hun seg på krisesenter i noen dager, men dro deretter tilbake til tiltalte, der krenkelsene tiltok over en periode på omtrent en måned, før hun igjen flyttet fra tiltalte for godt.

Retten mener at saken er et grensetilfelle. De legger vekt på at handlingene i seg selv ikke var så alvorlige, selv om oppførselen var nedverdiggende og dominerende og av et stort omfang. De understreker at krenkelsene hadde skapt utrygghet og frykt. Domstolen slår fast at det gjorde hendelsene mer alvorlige at fornærmede var i en spesielt sårbar situasjon. I den forbindelse viser de til at fornærmede nylig hadde kommet til Norge fra en annen kultur, at hun hadde begrenset nettverk og at hun hadde manglende innsikt i norsk språk og norske forhold. Dette innebar at truslene tiltalte fremsatte, rammet henne spesielt hardt. Førstvoterende uttaler i denne sammenheng at: «Det er særlig denne nedrige og rammende utnyttningen av fornærmedes sårbarhet som gjør at jeg mener dette blir et grensetilfelle.» Likevel var ikke handlingene alvorlige nok til at de nådde helt opp til terskelen for mishandling etter straffeloven § 282.

I en sak for Frostating lagmannsrett (LF-2019-70340), fant retten på den annen side at en kvinne med kort botid i Norge var utsatt for mishandling i

nære relasjoner i strid med straffeloven § 282.⁶⁸ Tiltalte hadde i denne saken utsatt sin 20 år yngre ektefelle fra Marokko for fysisk og psykisk mishandling over en periode på rundt 10 måneder. Hun var ny i Norge, kunne ikke norsk, og hadde lite nettverk rundt seg. Retten fant det bevist at tiltalte hadde tatt kvelertak på henne og dyttet henne i gulvet ved én anledning. Dette skjedde kort tid etter at hun kom til Norge. Det var imidlertid den psykiske mishandlingen som var dominerende. Det ble lagt vekt på at domfelte nektet henne å omgås andre personer sosialt, blant annet ved at hun måtte komme rett hjem etter å ha deltatt på norskundervisning, han bestemte hvor hun skulle sitte hjemme og når hun skulle legge seg. Hun måtte ofte sove i en barneseng i stedet for i deres dobbeltseng. Videre tok han fra henne lønnen hun hadde fått for vaskejobber slik at hun ikke hadde noen tilgang til egne midler, han nektet henne tilgang til frukt, grønnsaker, toalettsaker og lignende, og han snakket nedsettende til henne.

Retten fant at oppførselen var graverende, og at fornærmede var sårbar og helt avhengig av tiltalte. De skriver at: «Under de rådende forhold (...) med tidlig utøvelse av fysisk vold, innskrenket bevegelsesfrihet, økonomisk kontroll og trusler om tilbakesendelse til Marokko, finner lagmannsretten det bevist at fornærmede har levd i et slik regime preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold.» Dermed kom de til brudd på straffeloven § 282.

Saken ble anket til Høyesterett, som vurderte straffutmålingen. De konkluderte med at hennes sårbare situasjon, og måten dette ble utnyttet på, var straffeskjerpende.⁶⁹

De nevnte sakene, der retten kom til brudd i den ene, men ikke i den andre, skiller seg fra hverandre ved at fornærmede i den ene saken var blitt utsatt for alvorlig fysisk vold tidlig i forholdet, noe som kan ha ført til at den psykiske volden og truslene om vold opplevdes mer skremmende, og dermed mer alvorlig. I saken for Høyesterett skjedde den fysiske voldsepisoden senere. Ellers virker saksforholdene å være relativt like.

⁶⁷ Saken gjaldt brudd på straffeloven av 1905 § 219, som uten realitetsendring er videreført i nåværende straffelov § 282, uten annen realitetsendring enn at strafferammen er hevet, se Ot.prp. nr.22 (2008–2009) side 433.

⁶⁸ Anke til Høyesterett tillatt fremmet, men dette gjaldt kun straffutmålingen, jf. HR-2020-696-U, jf. HR 2020-1345-A.

⁶⁹ HR 2020-1345-A.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gir regler om saksbehandlingen i offentlig forvaltning, herunder for UDIs saksbehandling. Etter lovens § 11 har forvaltningsorganene en veiledningsplikt, som innebærer at forvaltningsorganet skal gi veiledning slik at parter og andre interesserte i saken får mulighet til å ivareta sine behov på best mulig måte.

Videre har forvaltningsorganer en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17.

Etter lovens § 24 og § 25 fremgår det til sist at enkeltvedtak skal grunngis. I begrunnelsen skal forvaltningsorganet vise til reglene som vedtaket bygger på. I tillegg skal de som hovedregel nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør også nevnes.

Likestillings- og diskrimineringsloven

Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24 har offentlige myndigheter en plikt til å jobbe for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Plikten gjelder altså for utlendingsforvaltningen og når Utlendingsdirektoratet behandler søknader om opphold på selvstendig grunnlag.

Plikten innebærer at offentlige myndigheter må sikre likeverdige tjenester til alle brukere. I tillegg er det fremhevet i lovens ordlyd at plikten krever at offentlige myndigheter skal forebygge kjønnsbasert vold. For å klare å sikre innbyggerne likeverdige offentlige tjenester, må offentlige virksomheter blant annet tilegne seg kunnskap og verktøy for å se brukernes behov og synspunkter. Eksempelvis viser forskning at kvinner som har opplevd seksualisert vold kan ha vansker med å gi en klar og fullstendig fremstilling av dette i forbindelse med søknadsprosesser for å på oppholdstillatelse, på grunn av skam, traumer eller psykiske problemer. I noen kulturer snakker heller ikke kvinner med myndighetspersoner, noe som kan påvirke intervju situasjonen og hvilke opplysninger som kommer fram.⁷⁰

Fra voldsforskningen vet vi videre at den gjeldende standarden når man skal stille spørsmål om vold eller mishandling er å bruke spørsmål som beskriver konkret atferd, i stedet for å bruke spørsmål med uttrykk som vold, voldtekt eller overgrep. Atferdsbeskrivende spørsmål som «har du blitt tvunget til å ha samleie», «har du blitt slått med knyttet neve» anses som mer

hensiktsmessige, fordi de i mindre grad åpner for at den som blir spurt selv definerer innholdet i voldsformen. Det gjør også at den som blir spurt i mindre grad kan få vansker med å identifisere seg inn i kategoriene, for eksempel som et voldtektsoffer.⁷¹

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har også i sin voldsveileder råd til hjelpeapparatet om hvordan snakke om vold i nære relasjoner. Blant annet understreker de at det er viktig å variere ordbruken og være forsiktig med å bruke ordet vold, fordi den utsatte ikke nødvendigvis kan relatere seg til dette begrepet. Fordi ulike former for vold ofte opptrer samtidig, skriver NKVTS at det også er viktig å spørre om andre former enn den som først ble avdekket. Videre mener NKVTS at det i mange tilfeller kan være lurt å stille lukkede spørsmål som kan besvares med nikkning, noe som kan være en fordel for personer som finner det vanskelig å snakke om temaet.⁷²

Dersom forvaltningen ikke tilrettelegger saksbehandlingen for ulike diskrimineringsgrunnlag på en slik måte at sakene blir tilstrekkelig opplyst, kan det være i strid med plikten til å sikre likeverdige tjenester i likestillings- og diskrimineringsloven § 24. Dette gjelder også plikten til å forebygge sammensatt diskriminering. For at utlendingsforvaltningen faktisk skal kunne klare å tilby likeverdige tjenester til sine brukere, er det derfor etter ombudets vurdering en forutsetning at forvaltningen har tilegnet seg kunnskap og verktøy for å se brukernes behov og synspunkter, og at de innehar tilstrekkelig kulturkompetanse, slik at de på den måten stiller spørsmål som er egnet til å opplyse sakene tilstrekkelig.

71 Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2023) *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen*, kapittel 2.2.

72 Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2018) *Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*. Veilederen kan leses her: <https://voldsveileder.nkvts.no/innhold/vold-og-overgrep-mot-voksne-og-eldre/voksen-eldre-utrede/hvordan-snakke-om-vold-utsatt/>.

Oppsummering

Etter utlendingsloven § 53 (1) b har en utlending som søker om opphold på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling i samlivet, et rettskrav på oppholdstillatelse dersom fire vilkår er oppfylt. Søkeren må ha oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, ektefelle/samboer må ha en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold, samlivet med referansepersonen må være opphørt, og det må være grunn til å anta at hun er utsatt for mishandling i samlivsforholdet.

Det er lave beviskrav etter bestemmelsen, det vil si at det ikke er strenge krav til at søker legger frem bevis som underbygger påstanden om at hun er utsatt for mishandling i samlivet.

At samlivet må være opphørt, betyr at partene må ha flyttet fra hverandre.

Hva som anses som mishandling beror på en helhetsvurdering, der alvorlighetsgrad, varighet og omfang, samt mishandlingens fysiske eller psykiske konsekvenser skal få betydning i vurderingen. Det er klart at mishandlingen kan være av både psykisk, fysisk, seksuell, økonomisk eller materiell art. Verken etter forarbeider, rundskriv eller rettspraksis er det fastlagt en klar nedre grense for hva som vil anses som mishandling etter bestemmelsen. Det er imidlertid slått fast at det vil være en lavere terskel for hva som anses som mishandling etter utl. § 53 (1) bokstav b enn etter straffeloven § 282. Videre er det klart at generell misnøye i samlivet eller uoverensstemmelser, ikke er tilstrekkelig til at handlinger anses som mishandling. Handlinger som isolert sett ikke vil anses som mishandling, kan imidlertid være det dersom de gjentas over tid.

Etter straffeloven § 282 er det klart at både tilfeller av psykisk, fysisk og seksuell vold er omfattet. Selv om én voldshendelse alene kan utgjøre mishandling dersom den er spesielt alvorlig, er det oftest den alvorlige og gjentakende volden som rammes. Sentralt i vurderingen av om noe er mishandling, er om handlingene samlet sett danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et 'regime' preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold. Også psykisk vold alene kan anses som mishandling i strid med bestemmelsen, men da skal det en god del mer til. Videre viser praksis at det har betydning for vurderingen om fornærmede er i en spesielt sårbar situasjon, eksempelvis dersom hun er en nyankommen innvandrers uten kjennskap til språk og kultur, og særlig dersom denne sårbarheten utnyttes. At man utsettes for fysisk vold tidlig i forholdet, kan synes å få betydning for hvor alvorlig man vurderer at den psykiske volden i etterkant er.

Det er en rekke krav til forvaltningsorganers saksbehandling i forvaltningsloven. Blant annet krever loven at UDI sikrer at sakene er tilstrekkelig opplyst og at vedtakene er godt nok begrunnet. Likestillings- og diskrimineringsloven krever til sist at offentlige myndigheter jobber for å fremme likestilling og hindre diskriminering. I dette ligger en plikt til å sikre likeverdige tjenester til alle brukere. Det innebærer også at UDI i sin saksbehandling, blant annet må ta hensyn til søkerens kjønn, etnisitet og eventuelle funksjonsnedsettelse.

DEL 2

VURDERING AV NORSK LOV OG PRAKSIS

Innledning

I denne delen av rapporten vil vi undersøke om utlendingsloven § 53 (1) b og § 53 (2), samt UDIs forvaltningspraksis etter bestemmelsene, sikrer at utsatte for mishandling i nære relasjoner får beskyttelsen de har krav på etter Norges menneskerettsforpliktelser som redegjort for i del 1, i dette tilfellet gjennom opphold på selvstendig grunnlag.

Utlendingsloven § 53 (1) b slår fast at dersom det er grunn til å anta at en utlending er utsatt for mishandling i samlivet, har hun et rettskrav på oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Utlendingsloven § 53 (2) slår på sin side fast at en utlending kan ha rett på opphold på selvstendig grunnlag dersom hun som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der.

Vi har gjennomgått alle vedtakene til UDI fra 2022 og 2023 der de har gitt avslag på søknader om opphold på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling i samlivet etter utlendingsloven § 53 (1) b. I de fleste av avslagene vurderer UDI også om søker skal få opphold etter utlendingsloven § 53 (2).

Nedenfor har vi først skrevet sammendrag av et utvalg av avslagene fra 2022 og 2023. Dette er for å gi et bilde av hva slags saker det er snakk om, hva slags type vold søkerne forklarer seg om, og for å gi et bilde av hvordan UDI vurderer og konkluderer i sakene.

Deretter gir vi en analyse av bestemmelsenes ordlyd, samt av funnene fra praksisgjennomgangen. Målet er å undersøke om utsatte for mishandling i nære relasjoner får den beskyttelsen de har krav på etter menneskerettighetene, i dette tilfellet i form av å gis en rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag, eller om det er et gap mellom Norges menneskerettsforpliktelser og vernet i praksis. Vi vurderer både om bestemmelsenes ordlyd samt UDIs praksis svarer med menneskerettslige krav.

Sammendrag av utvalgte saker fra Utlendingsdirektoratet (UDI)

Vedtak fra 2022

I sak 1 fra 2022 oppgir kvinnen at mannen ble aggressiv etter å ha drukket seg full, og sint når hun nektet samleie. Ved en anledning truet han henne med et våpen som han hadde hjemme. Han stengte henne ved flere anledninger ute av huset, behandlet henne som en hushjelp, og utøvde fysisk vold ved å dytte henne og kastet ting på henne.⁷³ UDI avslår søknaden, fordi de mener at det kvinnen utsettes for, ikke når opp til terskelen for mishandling, og at hendelsene er et utslag av ulike forventninger til parforholdet. De viser også til at livskvaliteten hennes ikke fremstår redusert, fordi hun i perioden har gått på norskkurs, og har hatt kontakt med det som i vedtaket beskrives som «søstre i menigheten». Samtidig oppgir kvinnen at ydmykelsene fra ektemannen gjorde at hun fikk angst og depresjon, men dette nevner ikke UDI i sin vurdering. UDI vurderer også om vilkårene i lovens § 53 (2) er oppfylt, men kommer til at det ikke er sannsynliggjort at hun som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet.

I en annen sak opplyser kvinnen at mannen ved flere anledninger kastet henne ut fra hjemmet, at han var sjalu og ville følge med på telefonen hennes og hennes sosiale medier. Han kom ofte uanmeldt til jobben hennes for å sjekke om hun var der. Han la også ut informasjon om henne på sosiale medier og spredte bilder/rykter om henne i omgangskretsen deres fordi han påstod at hun hadde vært utro. Han brukte ofte medisiner for å ha sex, og da kunne han kreve sex av henne selv om hun egentlig var på jobb eller opptatt med andre ting. UDI anser ikke dette som mishandling etter utl. § 53 (1) b, men skriver om dette at det fremstår som problemene er en følge av ulike forventninger i parforholdet. Videre skriver de at det ikke fremstår som livskvaliteten er redusert i den grad utlendingsloven krever.⁷⁴ Hun får ikke opphold etter § 53 (2), fordi det ikke er sannsynliggjort at søker som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der.

I en tredje sak fremgår det at den tidligere samboeren hadde innsyn i hennes økonomiske bevegelser, samt WhatsApp og andre sosiale medier, uten at hun visste det. Hun måtte be om penger til nødvendig

livsopphold, og når han ikke fikk det som han ville, truet han henne med å kaste henne ut av leiligheten eller stoppe sitt økonomiske underhold. Hun følte seg truet og var redd. Hun ble også presset til å ha sex uten å ville det. UDI gir avslag på søknad om selvstendig opphold etter § 53 (1), og skriver at forholdene er å betegne som ekteskapelige problemer, og at det ikke utgjør mishandling i utlendingslovens forstand. Videre skriver de at problemene fremstår som en følge av ulike forventninger til samlivet med påfølgende samlivsbrudd, og ikke mishandling.⁷⁵ UDI vurderer ikke utlendingsloven § 53 (2).

I en fjerde sak fremgår det at ektefellene kranglet mye og at ektefellen var aggressiv. En gang ga hun han en ørefik hvorpå han tok kvelertak på henne. Hun fikk vondt rundt halsen etter dette. UDI utdyper ikke på hvilken måte han var aggressiv i vedtaket, men kommer til at dette fremstår som ekteskapelige problemer, og at voldshandlingen fremstår mer enkeltstående enn som et handlingsmønster.⁷⁶ UDI gir avslag på beskyttelse etter § 53 (1) og vurderer ikke § 53 (2), men hun innvilges midlertidig opphold etter lovens § 44 (1) (familiegenforening med norsk barn).

I en femte sak leser vi at kvinnen ikke hadde blitt utsatt for fysisk vold, men hun forklarer at hun ble utsatt for økonomisk vold på den måten at hun ble presset til å gi han mesteparten av lønnen sin, han hadde kontroll på hennes bankkonto og tok penger fra den. I tillegg til den økonomiske utnyttelsen, truet han med å sende henne tilbake til hjemlandet i Sør-Amerika, hun fikk ikke delta på norskkurs, og han var hissig, med hyp-pige og store humørsvingninger. Hun opplevde også et press om å ha samleie, som hun gikk med på for å beholde husfreden.⁷⁷ UDI kommer til at dette er ulike forventninger til parforholdet, men at det ikke er mishandling i utlendingslovens forstand. De skriver at de ikke kan se at de beskrevne hendelsene i seg selv har ført til redusert livskvalitet. UDI gir avslag på søknad etter § 53 (1) og vurderer ikke utlendingsloven § 53 (2).

⁷³ Sak datert 08.09.22.

⁷⁴ Sak datert 15.09.22.

⁷⁵ Sak datert 20.09.22.

⁷⁶ Sak datert 24.11.22.

⁷⁷ Sak datert 13.7.22.

Vedtak fra 2023

Sak 1 gjelder en kvinne som ut fra saksdokumentene ser ut til å ha bodd i Norge i to år sammen med ektefellen. Kvinnen forklarer at siden hun kom til Norge, har hun jobbet tilnærmet gratis seks dager i uka for ektemannen i hans virksomhet, fra omkring sju om morgenen til åtte eller ni om kvelden. Han har sporadisk overført mellom 5–10 000 kr til henne, cirka én gang i måneden, som i sin helhet har gått til å betale regninger i hjemlandet. Ut over dette har hun hatt 100–200 kr til disposisjon i uka, penger hun har fått av en venninne som hun har hjulpet med å lage mat på søndager (dagen hun hadde fri).

I lengre tid har ektefellen tvunget henne til å ha samleie med han hver dag eller annenhver dag. Hun forklarer at han kom inn på rommet etter at hun hadde sovnet og krevde samleie. Hun flyttet inn i en bod, og da ble det mindre press. Når hun ikke ville ha samleie, tvang han henne til å drikke alkohol for at hun skulle bli mer medgjørlig. Hun mente også at enkelte seksuelle posisjoner kunne være farlige. Hun lot han likevel ofte gjøre som han ville for at han skulle la henne være i fred. Enkelte måneder, hvis ektefellen var misfornøyd med henne på grunn av mangel på arbeid, husarbeid eller mangel på samleie, unnlot han å overføre penger til henne.

Han ble også ofte sint og da kastet han ting rundt i huset og rev henne i klærne. Etter endt arbeidsdag forklarer hun at hun måtte lage mat til ektefellen og gjøre husarbeid, mens han røykte og så på TV.

Han har i tillegg utvist skremmende atferd ved å kjøre veldig fort for så å bråbremse slik at hodet hennes har slått i vinduet, dashbordet eller lignende. Hun har vært svært redd under råkjøringen og bedt han kjøre forsiktig. Han har da kjeftet på henne og kastet papirer på henne mens de har kjørt. Han har ellers vært aggressiv og kjeftet på henne.

En kveld tok han kvelertak på henne mens han kjørte bil. Hun ble så skremt av dette at hun flyttet fra han. De har ikke bodd sammen siden.

Kvinnen har forklart seg om hendelsene til politi, krisesenter og advokat. Politiet henla saken på bevisets stilling. Krisesenteret skriver på sin side at hun fremstår troverdig. De skriver blant annet at hun forteller at hun over tid hadde opplevd mannen som skremmende og truende, at hun ikke hadde medbestemmelse i noen avgjørelser, og at hun gjorde alt av husarbeid. Videre skriver de at han presset henne til samleie og at hun følte seg mer som en slave enn en ektefelle. Han viste lite hensyn og kunne være hardhendt. Hvis hun sa nei til samleie kunne han slamre og dunke i ting rundt seg.

I avslaget viser UDI til at ektefellen hadde høyt temperament, og at han kunne kaste ting eller kjøre fort når han var misfornøyd. De viser til at han ved ett tilfelle har tatt kvelertak på henne mens han også kjørte for fort. De nevner ikke episodene hun viser til som omhandler press til å ha samleie. De nevner ikke at hun er i en sårbar situasjon som nyankommet innvandrere, at hun ikke hadde egne penger, og skriver ikke noe om anførselene hennes om at hun ble behandlet som en slave og ikke en ektefelle, eller at hun måtte jobbe i hans virksomhet rundt 12 timer i døgnet.

UDI skriver at forholdene hun viser til, først og fremst er å betegne som ekteskapelige problemer og utslag av et vanskelig samliv, og at det ikke utgjør mishandling i utlendingslovens forstand. Etter UDIs vurdering fremstår problemene som en følge av ulike forventninger i parforholdet med påfølgende samlivsbrudd, mer enn mishandling i utlendingslovens forstand. De skriver at det heller ikke fremstår som livskvaliteten er blitt redusert som følge av disse forholdene. De skriver at de har lagt vekt på at handlingene ikke var så alvorlige at de påførte henne skader. De har også lagt vekt på at kvelertak-episoden fremstår mer som en enkeltstående handling knyttet til konkrete uoverensstemmelser, og ikke som del av et handlingsmønster.⁷⁸ Det er ikke stilt spørsmål som bidrar til å belyse hvilken livskvalitet hun har. UDI gir avslag etter utl. § 53 (1) og UDI vurderer ikke utl. § 53 (2). Saken ble klaget til UNE som opprettholdt avslaget.

Sak 2 fra 2023 gjelder en kvinne som hadde bodd i Norge i cirka tre år da hun søkte om opphold på selvstendig grunnlag etter utl. § 53 (1) b. Hun forklarer i søknaden at ektefellen oppførte seg stadig verre. Ifølge en advokat som har sendt et brev til UDI for henne, har hun vært utsatt for langvarig psykisk mishandling fra ektefellen. Han har tatt kvelertak på henne ved to til tre anledninger. En av disse gangene sa han samtidig at: «Noen ganger har jeg lyst til å drepe deg». Han har også truet henne med en saks mot magen, og sagt at han vil klippe vekk magen hennes. Hun forklarer at dette gjorde henne redd. Han har vist forakt ved å spytte etter å ha kysset henne. Han drakk mye alkohol hver dag og ble aggressiv som følge av det. Hun hadde heller ingen penger, men måtte pante mannens

⁷⁸ Sak 1 datert 3.4.2023. Saken ble klaget til UNE, men også de kom til avslag på søknaden. De legger vekt på at episoden med kvelertak var en engangshendelse og at ektefeller i Norge har gjensidig underholdsplikt. At hun måtte jobbe, kan ikke anses som mishandling. De skriver ikke noe om den seksuelle volden hun beskriver, og heller ikke trusler, aggressivitet og kontroll.

ølbokser for å få penger til mat. I intervjuet sier hun at: «Han kvelte meg, men det skjedde ikke så ofte. Og det var hendelser som ikke burde skjedd.» Denne uttalelsen følges ikke opp med noen oppfølgings-spørsmål fra intervjuer sin side.

Et vitne, hennes stefar, uttaler at eksmannen har kontaktet han på Messenger, der han «oppfører seg som om hun er søppel og ikke verdt noe.» Eksmannen har også ringt stefaren flere ganger og sagt at stefaren kan: «hente henne før han fysisk sparket henne ut av huset». Stefaren opplyser at ektemannen har kansellert telefonabonnementet hennes, og at han nekter henne medisiner hun trenger mot epilepsi. Rapporten fra politiet gjentar det samme. Stefaren sier at dette også har skjedd tidligere med en annen dame uten selvstendig oppholdstillatelse, og både han og advokaten ber UDI sjekke dette.

UDI avslår søknaden om opphold etter mishandlingsbestemmelsen i § 53 (1) b og skriver at forholdene hun viser til, først og fremst er å betegne som ekteskapelige problemer og utslag av et vanskelig samliv, og at det ikke utgjør mishandling i utlendingslovens forstand. De legger til grunn at hun har levd i et konfliktfylt ekteskap, men at dette fremstår mer som konsekvenser av ulike forventninger i parforholdet med påfølgende samlivsbrudd, enn mishandling i utlendingslovens forstand. De skriver at voldsepisodene er alvorlige (og sikter da til de fysiske voldsepisodene), men skriver at de fremstår mer som enkeltstående hendelser enn et handlingsmønster. Videre skriver de at handlingene heller ikke har påført henne skader. Det framgår ikke av saksdokumentene om UDI har undersøkt om det samme har skjedd med tidligere ektefeller. UDI finner at vilkår for tillatelse etter utlendingsloven § 53 (2) ikke er oppfylt, fordi hun ikke har sannsynliggjort at hun vil få vanskeligheter ved retur til hjemlandet.

I etterkant av avslaget sendes det en klage til UDI fra kvinnens stefar, der det også fremgår at ektefellen har tvunget seg til samleie to ganger, og at han hadde tatt kvelertak på henne flere ganger og filleristet henne. UDI skriver etter dette at det ikke har kommet nye opplysninger som endrer utfallet i saken, og at det derfor ikke er grunn til å omgjøre vedtaket. Klagen blir deretter oversendt til Utlendingsnemnda (UNE).

I klageomgangen kommer det frem i et brev fra klager at ektefellen hadde voldtatt henne, og det var «vanlig at han tiltvang seg sex mot klagers ønske». Ved ett tilfelle tok eksmannen kvelertak på henne og tiltvang seg samleie i den forbindelse. I et skriv til UNE fra klager fremgår det at hun ikke sa at hun var blitt

voldtatt til UDI fordi hun var skamfull.⁷⁹ Etter en samlet vurdering av varighet, omfang og alvorlighetsgrad kommer UNE til at dette utgjør mishandling og innvilger søknaden.

I sak 3 fra 2023 forklarer kvinnen at ektefellen endret seg cirka to uker etter at hun kom til Norge. Han tvang henne flere ganger til å ha samleie med seg mot hennes vilje, selv om hun klart og tydelig sa at hun ikke ville. Hun har lagt ved bilder av kroppen som svakt viser blåmerker (dårlig oppløsning og fargegjengivelse på bildene). Hun forklarer videre at han låste henne inne ved enkelte anledninger, at hun ikke fikk gå ut uten hans tillatelse, at hun ikke fikk være sosial og at hun ikke fikk delta på norskkurs. Han kalte henne hore. Sinnet hans kunne eskalere, og i den forbindelse hadde han ved flere anledninger kastet både henne og sønnene hennes ut av boligen. Hun forklarer videre om hans kontrollbehov, som førte til at hun måtte ringe han minst to ganger om dagen mens han var på jobb. Til sist forklarer hun at han flere ganger knyttet neven og oppførte seg truende, også overfor barna. Ved en anledning holdt han henne rundt halsen fordi han trodde at hun hadde tatt opptak av en kringel. Etter hvert slang han henne i bakken. Han fortsatte å holde henne rundt halsen, og barna og en venninne løp derfor etter hjelp. Hun skriver at hun trodde han skulle drepe henne i dette øyeblikket. Da flyttet hun og barna på krisesenter. Så vidt vi forstår bodde ekteparet sammen i Norge i 2 måneder før hun flyttet til et krisesenter.⁸⁰

Også i denne saken skriver UDI at de har hatt et konfliktfylt ekteskap, men at problemene fremstår mer som ulike forventninger til parforholdet enn mishandling i lovens forstand. UDI vurderer at det heller ikke fremstår som om livskvaliteten hennes er redusert. Hun er ikke påført skader. De skriver at de har merket seg bildene av blåmerker, men legger vekt på at voldshendelsen fremstår enkeltstående og ikke som del av et handlingsmønster. Ut over dette forklarer de ikke hvorfor krenkelsene ikke når opp til terskelen for mishandling. UDI gir avslag etter utl. § 53 (1) b. UDI vurderer ikke lovens § 53 (2).

I sak 4 forklarer kvinnen, som er fra et land i Midtøsten, at hun i en periode på cirka 4 måneder har opplevd psykisk mishandling fra ektefellen og hans familie. Hun forklarer at hun ikke visste at hun skulle bo med sin svigerfamilie i tillegg til ektefellen da hun ankom

⁷⁹ Sak 2 datert 13.3.23.

⁸⁰ Sak 3 datert 24.8.23.

Norge. Da hun kom, opplevde hun å bli behandlet som en slave i husholdningen. Hun ble satt til å lage mat og vaske hus og klær til alle i familien. Gjorde hun ikke som familien ønsket, ble hun kritisert og truet med å bli sendt tilbake til hjemlandet. Hun hadde ikke familie i der, og i hjemlandet ville det å være en skilt kvinne føre til store vanskeligheter. Ektefellen truet også med å banke henne opp. Hun forklarer at hun ofte la seg sulten om kveldene. Hun ble isolert i hjemmet og fikk ikke bestemme selv hvor hun skulle være. De eneste stedene hun fikk gå utenfor huset, var på norskkurs og til sin brors hus. Hun fikk ikke møte venner eller gå noen steder alene. I intervjuet snakker hun om isolasjonen og at hun hadde tanker om at hun ikke ville leve lenger, at hun var redd og lei seg. Hun følte at livet hennes var ødelagt fordi hun ikke kunne skille seg. Hun sier at opplevelsene gjorde at hun fikk en alvorlig depresjon, som hun fikk medisiner mot.⁸¹

UDI mener at forholdene ikke er mishandling, men ekteskapelige problemer og utslag av et vanskelig samliv. De legger til grunn at ekteskapet ikke oppfylte hennes forventninger. De skriver også at det ikke fremstår for UDI som at hennes livskvalitet er blitt redusert som følge av disse forholdene, men at hun har opplevd misnøye i ekteskapet og opplevd etableringen i Norge som utfordrende.

Avgjørende for avslaget er imidlertid at UDI finner at forholdene hun beskriver ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort. Årsaken til det er at hun i søknaden om familiegjenforening opplyste at hun ble kjent med ektefellen under et bryllup i hjemlandet i 2012, mens hun ved søknad om opphold på selvstendig grunnlag sa at hun ble kjent med ektefellen i 2016.⁸² UDI avslår etter dette søknaden hennes om opphold etter utl. § 53 (1) b.

UDI vurderer, men innvilger ikke opphold på selvstendig grunnlag etter § 53 (2), fordi UDI mener at det forhold at kvinner kan oppleve vansker i enkelte land/landområder på grunn av samlivsbrudd, som hovedregel ikke er tilstrekkelig for å få opphold på dette grunnlaget. UNE omgjør imidlertid vedtaket, og gir henne opphold fordi informasjon fra Landinfo⁸³ viser at skilte kvinner i hjemlandet hennes løper risiko både for økonomiske problemer, sosial utstøtelse og vold. De viser til at det finnes krisesentre i hjemlandet, men at disse kun gir begrenset assistanse.

I sak 5 forklarer kvinnen at hun har vært utsatt for fysisk, psykisk, økonomisk og materiell vold. Når det gjelder den fysiske volden forklarer hun at ektefellen ved to anledninger tok kvelertak rundt halsen hennes, og holdt henne fast for at hun skulle se han i øynene. Hun sier at hun *kunne* puste, men at det var ubehagelig og at hun begynte å hoste i etterkant. Hun hadde også blåmerker på nedre del av halsen. Hun sier at det var et sterkt grep og at han er stor og sterk. I tillegg forklarer hun at hun vet at han har gjort det samme med en tidligere kjæreste, og at denne kjæresten måtte operere nakken i etterkant av kvelertaket. Videre forklarer hun at de bodde i et hus der det ikke var tilgang på rent vann. Hun forteller at han hadde tatt bankkortet og kodebrikken hennes, og at hun dermed ikke hadde kontroll over egne penger. Han hadde også tatt penger fra hennes bankkonto uten at hun visste om det. Hun forklarer en del om psykisk vold, isolasjon og kontroll. Blant annet var hun alene i huset i hverdagene fra morgenen til kl. 23:00. Noen ganger kom han ikke hjem i det hele tatt. Boligen var 12 km utenbys og det var ingen kollektivtransport i nærheten. Dette førte til at hun var helt isolert og ikke i kontakt med andre. Hun fikk ikke gå på norskkurs, men fikk av og til gå på et matvaresenter med ektefellen for å handle mat. De var også ofte i menigheten til mannen. Han truet henne flere ganger med å kaste henne ut av huset, og det skjedde også 2–3 ganger. Hun sier at han lot henne være ute på natten som et dyr. Han skammet seg over henne, gikk alltid foran henne og mente hun luktet vondt, at hun var lat og uten evner. Han truet med å forlate henne så hun kunne dø av sult. Hun sier at han straffet henne hele tiden for at hun skulle forstå at hun skulle adlyde. Han utøvde til sist materiell vold ved å knuse tallerkener. Hun forklarer også at hun ved å gifte seg med han også hadde konvertert til kristendommen, noe som innebar at hun hadde brent alle broer til hjemlandet og familien. Hun forklarer ikke om seksuell vold, men det er heller ikke konkrete spørsmål fra politi/UDI om dette. I intervjuet sier hun at hun har angst, panikkanfall og en dyp depresjon, og tanker om at hun ikke vil leve mer, og at årsaken til dette er mishandlingen hun ble utsatt for.⁸⁴

UDI viser til kvelertak-episodene, men mener disse fremstår som engangshendelser knyttet til to konkrete uoverensstemmelser, og ikke som del av et handlingsmønster. De skriver at de i vurderingen legger vekt på at de ikke har opplysninger om at handlingene var så alvorlige at de påførte henne redusert livskvalitet. Videre vurderer de at hun ikke er kontrollert og

⁸¹ Sak 4 datert 11.5.23.

⁸² Ombudet bemerker at begge disse tidspunktene var før hun søkte om familiegjenforening, før hun kom til Norge og før mishandlingen begynte.

⁸³ Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon.

⁸⁴ Sak 5 datert 14.8.23.

begrenset i en slik grad at det utgjør mishandling, og viser til at hun har hatt tilgang på en telefon, og at hun flere ganger har reist til hjemlandet, også alene. Ektefellen låste henne heller ikke inne. De skriver at hun har levd i et svært konfliktfylt ekteskap, men at det at hun var isolert og alene er resultat av et mislykket samliv og bosetting utenbys uten kollektivtrafikk. UDI avslår søknaden etter utl. § 53 (1) b. UDI vurderer også at hun ikke vil møte urimelige vanskeligheter i hjemlandet som ugift, og viser til at det er vanlig å være skilt i dette landet, men går ikke inn på det hun sier om konvertering til kristendom. Hun får dermed også avslag på opphold etter § 53 (2).

I sak 6 forklarte kvinnen blant annet at ektefellen slår når han er full. Etter at noen venner av ham døde, forklarte søker at han var beruset hver dag. Videre fremgår det i en politirapport som er lagt ved i saken, at ektefellen ved en anledning hadde ringt til politiet fordi søker angivelig hadde slått og sparket han. I rapporten står det at politiet hadde sett at ektefellen var svært beruset, og at søker var hoven og blålig rundt øyet. Hun forklarte i denne forbindelse til politiet at de hadde kranglet mye det siste året, og at hun «ikke greier mer». I intervjuet kom det også fram at han slår henne veldig ofte, på beina og i hodet. Han har også slått henne med knyttet neve på øyet. Hun forklarte at han lugger henne så hardt at håret hennes er igjen i hånda hans, noe som har skjedd 2–3 ganger. Videre fortalte hun om en enkeltstående episode med en drapstrussel, der han hadde pekt på henne med en kjøttkniv under en krangel og sagt: «someone gonna die». Hun forklarte at han var sint hele tiden, at hun måtte gå på eggesskall, at han var veldig sjalu og at han ringte henne ofte på skolen og når hun var hjemme for å kontrollere hvem hun var sammen med. Hun fortalte også om en episode der han tok hånda under skjørtet hennes på en restaurant. Etterpå spurte han om hun ville ha samleie, og da hun avslo, ble han høylytt.⁸⁵ Søker har hatt opphold på krisesenter, har søkt om voldsalarm og forklart at hun er veldig redd. I intervjuet er det ingen oppfølgingsspørsmål knyttet til slagene eller en vurdering av alvorlighetsgraden av volden/slagene. I intervjuet stilles det heller ingen konkrete spørsmål om økonomisk vold, materiell vold, digital vold eller seksuell vold, annet enn at de sier at hun kan fortelle om hendelser av «fysisk, psykisk eller seksuell art».

UDI vurderer at oppførselen ikke utgjør psykisk mishandling i lovens forstand. De legger til grunn at

hun har opplevd misnøye i ekteskapet og at etableringen i Norge har vært utfordrende. I den forbindelse viser de til det hun har forklart om sjalusi, og episoden der han tok hånden sin under skjørtet hennes og ba om sex. Videre skriver de at de legger vekt på at handlingene ikke var så alvorlige at de påførte henne skade, og at handlingene fremsto mer som konkrete uoverensstemmelser og ulike forventninger mer enn som del av et handlingsmønster. Hvilke handlinger de her viser til, skriver de ikke. Når det gjelder skade, skriver de ikke noe om at hun forklarer at hun har vært veldig redd og søkt om voldsalarm. UDI gir avslag etter utl. § 53 (1) b. UDI vurderer kort § 53 (2), men finner at siden hun forklarer at hun kan reise hjem og passe på sin mor og barn, og siden hun har bodd mesteparten av livet i hjemlandet, vil hun ikke møte urimelige vanskeligheter ved retur.

I sak 7 har kvinnen beskrevet at ektefellen er fysisk og psykisk voldelig. Ved en anledning var han redd for at hun kunne være gravid, og tvang henne til å svelge en angrepille med vann og sa «you will drink this or you will be fucking gone». Videre truet han henne ved flere anledninger med å sende henne tilbake til hjemlandet. Ved en anledning hadde han lagt henne i gulvet og ved en annen anledning hadde han tatt tak i henne bakfra, holdt hardt og dyttet henne. En gang han var sint hadde han slått så hardt i soveromsdøra at det ble hull. Gjentatte ganger hadde han kalt henne patetisk, dum, verdiløs og sagt at hun ikke hadde noen rettigheter.

Søker har oppsøkt krisesenter to ganger. Hun opplyser at hun bruker sovemedisiner for å roe ned tankene og lette søvnvansker, og opplyser å ha fått medisiner mot panikkanfall fra legevakten.

UDI mener det ikke foreligger momenter i saken som kan anses som mishandling i utlendingslovens forstand, hverken isolert eller samlet sett og gir avslag etter utl. § 53 (1) b. UDI vurderer også om hun skal få opphold etter § 53 (2), men viser til at de har kjennskap om at skilte kvinner ikke blir stigmatisert i hjemlandet hennes, samt at de ikke har opplysninger om at hun vil bli utstøtt fra familien fordi hun er skilt.

Saken ble klaget til UNE som opprettholdt UDIs vedtak. Mindretallet i UNE mente grensen for mishandling var nådd og at klager først og fremst var utsatt for psykisk mishandling.⁸⁶

I sak 8 opplyser kvinnen at ektefellen isolerte seg fra henne og ikke ville dele seng med henne, slik at hun måtte sove rett på gulvet uten madrass. På grunn av situasjonen i samlivet opplyser hun å ha vært svimmel og hatt flere fall-episoder uten å få hjelp. Hun har blitt kalt dum daglig. Tidligere ektefelle kunne forsvinne i flere dager i strekk, selv om han visste at hun ikke kunne klare seg alene.

Søker har oppsøkt krisesenter. I rapporten fra krisesenteret fremgår det at søker også har beskrevet at hun ble kastet ut av huset flere ganger, og har vandret gatelangs uten å vite hva hun skulle gjøre. I rapporten fra krisesenteret fremgår det også at hun har fortalt at hun hadde egen bankkonto, men ikke eget kort. Hun har beskrevet at hun noen ganger fikk penger fra mannen, men det var uforutsigbart når – og hun kunne noen ganger gå flere dager uten mat. Dette er ikke inn tatt i UDIs vurdering.

De ansatte på krisesenteret beskriver henne som engstelig, apatisk og sliten, med søvnmangel, hukommelsestap, konsentrasjonsvansker og pustebesvær. Lederen på krisesenteret har skrevet at det er deres faglige vurdering at kvinnen har blitt utsatt for ulike former for vold – både økonomisk og psykisk.

UDI gir avslag etter utl. § 53 (1) b og mener dette ikke er mishandling etter lovens forstand, men er å betegne som ekteskapelige problemer og utslag av et vanskelig samliv. UDI skriver at det ikke fremstår som søkers livskvalitet er redusert. Ved vurderingen av § 53 (2) legger UDI vekt på at hun har bodd mesteparten av livet i hjemlandet, at hun har familie der, samt at hun har forklart at hun kan gifte seg på nytt. Det fremgår ikke av dokumentasjonen vi har fått innsyn i om avslaget ble påklaget til UNE.⁸⁷

I sak 9 forklarer kvinnen blant annet at hun ble låst inne hvis ektefellen ble sur på henne. Han kunne være sint i 10–15 dager i strekk, og da hendte det at han truet henne med pinner og en saks. Hennes frihet var begrenset, blant annet fikk hun ikke gå ut når hun ville, og hun fikk ikke jobbe. Hvis hun ikke signerte dokumenter, for eksempel fra Nav, truet han henne med å kaste henne ut og at hun ville miste oppholdstillatelsen. Han hadde også en liste der han krevde samleie, penger eller annet for at hun fortsatt skulle få beholde oppholdstillatelsen. Til sist omtalte han henne nedsettende, for eksempel skulle han ha sagt: «din gamle dame» under samleie.⁸⁸

UDI gir avslag etter utl. § 53 (1) b og skriver at ektefellens handlinger ikke har vært av et slikt alvor eller omfang at det anses som mishandling. De legger til grunn at ekteskapet har vært konfliktfylt, at søker har opplevd misnøye og at etableringen i Norge har vært vanskelig. Dette fremstår som ulike forventninger til samlivsforholdet mer enn mishandling. De legger vekt på at hun har deltatt på norskundervisning, har gått en tur på 2–3 timer hver dag og har møtt venner. Videre at hun ikke har vært låst inne i leiligheten, at hun ikke har fått skader og at den gangen da han pekte på henne med en saks og søker uttrykte redsel, så la han saksen fra seg. Når det gjelder § 53 (2) legger UDI vekt på at hun har bodd mesteparten av livet i hjemlandet, har familie der, og at det ikke er holdepunkter for at hun vil bli utstøtt av familien.

Utlendingsloven § 53 (1) b og UDIs praksis

I det følgende vurderer vi kort om ordlyden i utlendingsloven § 53 (1) b er i overensstemmelse med de menneskerettslige forpliktelsene Norge har. Deretter gjør vi en analyse av funnene fra praksisgjennomgangen opp mot vilkårene i utlendingsloven § 53 (1) og menneskerettslige krav. Hensikten er å vurdere om utenlandske kvinner uten selvstendig rett til opphold i praksis får den beskyttelse de har krav på mot vold i nære relasjoner.

Er ordlyden i utlendingsloven § 53 1 (b) i samsvar med menneskerettslige krav?

Slik vi har beskrevet ovenfor i del 1, har verken EMK, CERD- eller CEDAW-konvensjonene stilt eksplisitte krav til utforming av lovbestemmelser som skal beskytte voldsutsatte kvinner uten selvstendig oppholdstillatelse.

Sikringsplikten etter EMK artikkel 2, 3 og 8 innebærer at staten skal iverksette virkemidler som kan bidra til å avverge vold i nære relasjoner. Statene kan imidlertid selv velge virkemidler, så fremt disse er adekvate og bidrar til reell beskyttelse. Etter både CEDAW- og CERD-konvensjonen er det også klart at norske myndigheter har en forpliktelse til å beskytte alle innenfor sin jurisdiksjon mot vold i nære relasjoner. Det innebærer blant annet å gjennomføre tiltak, herunder innføre lovverk, som sikrer at kvinner beskyttes mot vold i nære relasjoner, jf. CEDAW artikkel 1 jf. artikkel 2 b og e, og et lovverk som sikrer at kvinner med minoritetsbakgrunn beskyttes mot vold i nære relasjoner på lik linje med andre, jf. CERD artikkel 5 b. Vi viser til redegjørelsen av disse forpliktelsene i rapportens del 1.

Slik vi vurderer det, kan vi ikke konkludere med at ordlyden i utlendingsloven § 53 (1) b i seg selv er i strid med kravene etter de nevnte konvensjonene om å sikre en lovgivning som er egnet til å beskytte voldsutsatte kvinner uten selvstendig oppholdstillatelse mot vold i nære relasjoner.

Vi vurderer det også slik at utlendingsloven § 53 (1) b oppfyller kravene i Istanbul-konvensjonen artikkel 59, siden utlendingsloven § 53 (1) b sikrer at kvinner på familieinnvandring kan søke om selvstendig oppholdstillatelse ved mishandling. Slik Istanbul-konvensjonen krever, stilles det ikke krav om at samlivsforholdet er av en viss lengde før man omfattes av bestemmelsen. At det stilles krav til at ektefellen er «mishandlet», vil også være i samsvar med terskelen etter konvensjonens artikkel 59 om at situasjonen er

«svært vanskelig». De nærmere vilkårene for å få tillatelsen og tillatelsens varighet, er etter Istanbul-konvensjonen overlatt til myndighetenes skjønn.

Slik vi ser det, er det etter dette ikke grunnlag for å konkludere med at det i seg selv er et gap mellom lovbestemmelsen og våre menneskerettslige forpliktelser. Etter ombudets vurdering er det derfor praktiseringen av mishandlingsbestemmelsen som er avgjørende for om staten overholder sine forpliktelser etter disse konvensjonene eller ikke.

Er Utlendingsdirektoratets forvaltningspraksis etter utlendingsloven § 53 (1) b i samsvar med lovgivers intensjon og menneskerettslige krav?

I det følgende vil vi vurdere om Utlendingsdirektoratet i sin praksis etter utlendingsloven § 53 (1) b sikrer at personer som er utsatt for vold i nære relasjoner får den beskyttelsen de har krav på, i tråd med lovgivers intensjon og menneskerettslige krav. Som nevnt innledningsvis i rapporten, har både FNs kvinnediskrimineringskomité og FNs rasediskrimineringskomité uttrykt bekymring for om Utlendingsdirektoratet i praksis tolker vilkårene i utlendingsloven § 53 (1) b for strengt, og dermed ikke gir kvinner som er utsatt for vold i nære relasjoner tilstrekkelig beskyttelse mot mishandling i nære relasjoner. Problemstillingen er også tatt opp av Istanbul-konvensjonens overvåkningsorgan GREVIO.⁸⁹ Videre har organisasjoner fra sivil samfunn meldt om bekymring for praktiseringen av utlendingsloven § 53 (1) b i en årrekke, på bakgrunn av kontakten de har med innvandrerkvinner gjennom sitt arbeid.⁹⁰ Ombudet har også tatt opp problemstillingen i vår rapportering til kvinnediskrimineringskomiteen (CEDAW) og rasediskrimineringskomiteen (CERD).⁹¹

Nedenfor gjør vi derfor en vurdering av om Utlendingsdirektoratet tolker vilkårene i utlendingsloven § 53 (1) b for strengt. Vi ser først og fremst på hvordan vilkåret om at det må være grunn til å anta at hun er mishandlet i samlivet tolkes. Tolkes dette vilkåret for

89 GREVIO Baseline evaluation report Norway (2022)

Tilgjengelig på engelsk fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/80c3cd59ea834684a886ac336fefbo62/grevio-inf202230-report-norway.pdf>.

90 Herunder organisasjoner tilknyttet kvinnelobbyen, se blant annet deres skyggerapportering til CEDAW i 2021: <https://www.kvinnelobby.no/publikasjoner/cedaw-rapporteringen>.

91 Se blant annet ombudets rapportering til CEDAW-komiteen 2017 og CERD-rapportering 2017: <https://ldo.no/om-ombudet-og-vart-padrivervarbeid/ombudet/tilsyn-med-fn-konvensjoner/>.

strengt, kan det innebære at myndighetene ikke sikrer den utsatte tilstrekkelig beskyttelse mot vold i nære relasjoner. Vi vurderer også om det er andre utfordringer ved avslagene som kan få betydning for sakenes utfall og dermed også for muligheten til å beskytte innbyggerne mot vold i nære relasjoner.

Tolkningen av mishandlingsbegrepet

Ombudet stiller spørsmål ved om det i sakene som vi har gitt et sammendrag av ovenfor er lagt en for høy terskel til grunn for hva som anses som mishandling etter utl. § 53 (1) b sett opp mot lovgivers intensjon og menneskerettslige forpliktelser. I denne vurderingen har vi først og fremst sett hen til hvilke voldsformer som ser ut til å omfattes av UDIs vurderinger og hvordan disse vektlegges, samt sett hen til hvordan UDI vurderer kravet om at søkerens livskvalitet må være redusert.

Etter praksisgjennomgangen fremstår det for oss som om faktum i flere av sakene der UDI har gitt avslag, virker å være like alvorlig som faktum i sakene vi har referert til i rapportens del 1 fra Høyesterett/lagmannsrett og som gjelder straffeloven § 282. Fordi terskelen for hva som anses som mishandling etter straffeloven § 282 skal være høyere enn terskelen etter utlendingsloven § 53 (1) b, mener vi at dette taler for at terskelen for mishandling burde vært nådd i flere av sakene fra UDI som vi har gjennomgått ovenfor. Særlig gjelder dette saker der det er episoder av fysisk vold i kombinasjon med psykisk vold og/eller seksuell vold. Vi mener også at flere av avslagene fra UDI som vi har gjennomgått, fremstår like alvorlige som sakene om utl. § 53 (1) b som har vært til vurdering i domstolene og der domstolene har kommet til brudd. Vi mener at også dette kan tale for at UDI har en for høy terskel i noen av sakene.

Nedenfor redegjør vi nærmere for hvorfor vi mener at UDI virker å tolke mishandlingsbegrepet strengere enn vilkårene i utl. § 53 (1) b tilsier, og menneskerettskonvensjonene krever.

Fysisk vold

Som vist til ovenfor har staten etter både EMK artikkel 2, 3 og 8, CEDAW-konvensjonen artikkel 1 og Istanbul-konvensjonen artikkel 3 a, en plikt til å beskytte mot fysisk mishandling i nære relasjoner. Utlendingsloven gjelder som nevnt med de begrensninger som følger av konvensjonene. Etter utlendingsloven § 53 (1) b er det heller ikke tvil om at fysisk vold omfattes. For arbeidene til bestemmelsen slår videre fast at én fysisk voldshandling kan være nok til å utgjøre mishandling dersom den er tilstrekkelig grov, samt at én handling

som alene ikke utgjør mishandling, kan være det hvis den gjentas over tid.

Som nevnt skal det også mindre til før noe anses som mishandling etter utlendingsloven § 53 (1) b enn etter straffeloven § 282. Å vurdere praksis opp mot straffeloven § 282 er derfor også relevant for vurderingen av terskelen i utl. § 53 (1) b. Etter straffeloven § 282 er det klart at fysisk vold omfattes, og at én fysisk voldshendelse kan anses som mishandling dersom den er tilstrekkelig grov og egnet til å skape frykt for fremtidig mishandling.⁹² Av rettspraksis til § 282 fremgår det videre at hvis en person utsettes for én fysisk voldshendelse, kan det innebære at de psykiske voldshendelsene som skjer i etterkant vurderes som mer alvorlige, nettopp på grunn av den latente trusselen om fysisk vold.

I fem av avslagene vi har sett nærmere på, forklarer søker at ektefelle eller samboer har tatt kvelertak på henne, enten en eller noen ganger. Ombudet bemerker at kvelertak klart er å regne som en alvorlig fysisk voldshandling, og at internasjonal forskning viser at i forhold der en av partene tar kvelertak på den andre, øker risikoen for partnerdrap betydelig.⁹³

I alle sakene der det fremkommer at søker har blitt tatt kvelertak på en eller et par ganger, skriver UDI i sin vurdering at dette fremstår som en engangshendelse og ikke som en del av et handlingsmønster. Vi kan imidlertid ikke se at UDI vurderer om denne engangshendelsen er tilstrekkelig grov til at den alene kan utgjøre mishandling, selv om loven som nevnt slår fast at engangshendelser som er tilstrekkelig grove, kan være mishandling i lovens forstand. I alle sakene der søker forteller at hun har blitt tatt kvelertak på, har hun også blitt utsatt for andre former for vold. Basert på UDIs vurderinger i avslagene, der de skriver at dette fremstår som en engangshendelse og ikke som del av et handlingsmønster, virker det heller ikke som om UDI vurderer kvelertaket i sammenheng med de andre formene for vold som søkeren er utsatt for. Det til tross for at tilfeller der ett enkelttilfelle av grov (fysisk) vold etterfølges av mindre alvorlige/grove voldstilfeller, likevel kan etablere og opprettholde et voldsregime som er skremmende og alvorlig for den enkelte som lever i det, noe som til sammen kan gjøre at volden kvinnen utsettes for anses som mishandling. Vi kan ikke se at UDI tar stilling til disse faktorene i sine vedtak.

⁹² Rt. 2014 s. 695.

⁹³ Se blant annet Glass, Nancy mfl. (2007) *Non-fatal strangulation is an important risk factor for homicide of women*. Kan leses her: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2573025/>.

Som følge av at kvelertak er å anse som alvorlig fysisk vold, stiller vi etter dette spørsmål ved hvorfor UDI tilsynelatende ikke legger disse episodene større vekt i sine vurderinger.

Det er også en del saker der det fremkommer andre former for fysisk vold, som slag, lugging eller dytting inn i veggen, ned på gulvet eller ut av en dør.⁹⁴ I et av avslagene fremgår det blant annet at søkeren «ofte» blir slått i hodet og på beina, også med knyttet neve, at hun har blitt lugget 2–3 ganger slik at håret hennes har blitt igjen i hånden til ektefellen, og at han slår hver gang han er full, noe som er hver dag. UDI finner at dette ikke når terskelen for mishandling. Her bemerker vi at også vold som gjentas over tid kan regnes som mishandling, selv om ikke en enkelt episode for seg når opp til terskelen. Vi stiller også i denne saken spørsmål ved om terskelen for hva som er fysisk mishandling legges for høyt.⁹⁵

Seksuell vold

Det er klart at både CEDAW-konvensjonen artikkel 1 og Istanbul-konvensjonen artikkel 3 b pålegger statene en plikt til å beskytte innbyggerne mot seksuell vold i nære relasjoner.⁹⁶ Etter utl. § 53 (1) b og strl. § 282 er det også klart at seksuell vold omfattes av mishandlingsbegrepene. I rundskrivet til utl. § 53 (1) b er det i tillegg presisert at en handling med høy strafferamme, som for eksempel voldtekt, vil anses som mer alvorlig enn en handling med lav strafferamme.

Når det gjelder praksisgjennomgangen, kommer det etter ombudets vurdering fram at kvinner i flere av sakene har blitt utsatt for seksuell vold fra partneren, først og fremst i form av press eller tvang om å ha samleie.⁹⁷ Flere sier at dersom de ikke ville ha samleie med partneren, ble han sint, han truet med å sende henne tilbake til hjemlandet eller ta fra henne oppholdstillatelsen, eller det fikk andre konsekvenser som at pengene eller lønnen ble holdt tilbake. Eksempelvis forklarer kvinnen i en av sakene fra 2023 at hun ble tvunget til å ha samleie med partneren hver eller annenhver dag, og hvis hun ikke ville det, måtte hun drikke sprit slik at hun ble mer medgjør. Hun mente også at enkelte seksuelle posisjoner ville være farlige, at han var lite hensynsfull og at han behandlet henne mer som en slave enn en kone. Videre kommer

det fram at han kunne holde tilbake penger hvis hun ikke ville ha samleie. Han kunne også gjøre materiell skade hvis hun sa nei.⁹⁸ UDI nevner ikke disse hendelsene konkret i sin vurdering. De skriver imidlertid at «forholdene hun viser til først og fremst er å betegne som ekteskapelige problemer og utslag av et vanskelig samliv», og at det dermed ikke er å regne som mishandling i utlendingslovens forstand. I en annen sak fra 2023 forklarer kvinnen via sin stefar i klageomgangen til UDI at hun ble tvunget til å ha samleie med partneren to ganger. UDI skriver likevel at det ikke har kommet frem nye opplysninger som endrer utfallet i saken. Slik vi leser dette, finner ikke UDI at det er tvil om at kvinnen har blitt tvunget til samleie. UDI legger likevel til grunn at denne seksuelle volden, i tillegg til de ulike andre formene for vold som hun er utsatt for, likevel ikke er tilstrekkelig til å nå terskelen for mishandling.⁹⁹

I flere av sakene mener altså ombudet at søkeren er utsatt for handlinger i samlivsforholdet som kan karakteriseres som voldtekt eller som seksuell handling uten samtykke i strid med straffeloven. UDI nevner i svært liten grad den seksuelle volden som søkere forklarer seg om i sine vurderinger av om søker er utsatt for mishandling, men konklusjonen deres er at søkerne ikke er utsatt for mishandling i lovens forstand.

Basert på informasjonen vi har mottatt i sakene, er vår vurdering at UDI tilsynelatende ikke legger tilstrekkelig vekt på den seksuelle volden som flere søkere forklarer seg om. Ombudets vurdering er at den nevnte seksuelle volden, klart er mer alvorlig enn det UDI i sitt rundskriv beskriver som hendelser som vil falle utenfor mishandlingsbegrepet fordi de ikke er alvorlige nok, herunder situasjoner der man har havnet i «et ulykkelig samliv med en lite hensynsfull eller kynisk samlivspartner» og tilfeller av «generell misnøye i samlivet». Voldtekt er også en handling med høy strafferamme, som i henhold til rundskrivet skal anses som mer alvorlig enn handlinger med lav strafferamme. Vi mener derfor at det er svært problematisk at tilfeller der en kvinne oppgir å bli presset til å ha sex mot sin vilje hver eller annenhver dag, eller der hun oppgir å ha blitt tvunget til samleie to ganger, ikke når opp til terskelen for mishandling.

Det er også en del saker der det *ikke* kommer fram opplysninger om seksuell vold. Det fremstår imidlertid ikke klart for oss om det betyr at det ikke er forekommet seksuell vold i samlivsforholdet, eller om det skyldes at det ikke stilles spørsmål om det. I de

⁹⁴ Se blant annet sak 4 (24.11.2022), sak 1 (3.4.2023), sak 2 (13.3.2023), sak 3 (24.8.2023), sak 5 (14.8.2023).

⁹⁵ Sak 6 (30.11.23).

⁹⁶ Se mer om dette i rapportens del 1.

⁹⁷ Se sak 2 (15.09.2022), sak 3 (20.09.2022), sak 5 (13.7.2022), sak 1 (3.4.2023), sak 2 (13.3.2023), og sak 3 (24.8.23).

⁹⁸ Sak 1 (3.4.2023).

⁹⁹ Sak 2 (13.3.2023). Saken ble omgjort av UNE.

fleste intervjuene blir søker spurt om hun kan fortelle om hendelser av fysisk, psykisk eller seksuell art. Ut over det stilles det imidlertid få eller ingen spørsmål til søkeren om hun har opplevd seksuell vold. Det er også saker der det ikke stilles spørsmål om dette i det hele tatt. Ombudet mener dette er en svakhet ved avslagene, og at denne praksisen kan føre til at kvinner som er utsatt for seksuell vold i samlivsforholdet, som burde blitt ansett som mishandling i strid med loven, likevel ikke får opphold på selvstendig grunnlag fordi det ikke kommer frem i intervjuene.¹⁰⁰

Psykisk vold

Det er klart at blant annet EMK artikkel 8, Istanbul-konvensjonen artikkel 3 b og CEDAW-konvensjonen artikkel 1, krever at staten beskytter sine innbyggere mot psykisk vold i nære relasjoner, se en nærmere redegjørelse for dette i rapportens del 1. Psykisk vold dekkes i tillegg både av mishandlingsbegrepet i utl. § 53 (1) b og i strl. § 282, og omfatter ifølge UDIs rundskriv blant annet situasjoner der man blir truet, kontrollert, trakassert, isolert eller ignorert med mer.¹⁰¹ Både utl. § 53 (1) b og strl. § 282 slår fast at psykisk vold alene kan anses som mishandling, hvis den er tilstrekkelig alvorlig. Videre er det klart at selv om én enkelthendelse alene ikke når opp til terskelen for mishandling, kan den likevel gjøre det dersom den gjentas over tid. Likevel er det slik at verken uoverensstemmelser eller generell misnøye i samlivet, eller alle tilfeller der man har havnet i et samliv med en kynisk og lite hensynsfull partner, når opp til terskelen for mishandling etter utl. § 53 (1) b. Det skal altså en del til før terskelen nås.

Det følger videre av rettspraksis etter straffeloven § 282 at det å være i en sårbar livssituasjon, i den forstand at man er ny i landet, ikke kan godt norsk og har lite nettverk rundt seg, kan få betydning for vurderingen av voldshendelsenes alvorlighetsgrad, og at dette også skal virke straffeskjerpene.¹⁰² Relevant i denne forbindelse er også at EMD har slått fast at kjønnsbasert vold gir staten en særskilt forpliktelse til å beskytte den utsatte fordi hun på grunn av volden er i en sårbar situasjon, mens CEDAW-komiteen og CERD-komiteen understreker at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn eller usikkert oppholdsgrunnlag, kan være i en sårbar livssituasjon, og at myndighetene av den grunn må sikre beskyttelse som er tilpasset

deres situasjon.¹⁰³ Også Istanbul-konvensjonen understreker at myndighetene må sikre de særskilte behovene til personer som i konvensjonens forstand er særlig utsatte, herunder funksjonshemmede og personer med etnisk minoritetsbakgrunn.

I flere av vedtakene vi har lest, mener vi at søkeren beskriver tilfeller av til dels alvorlig psykisk vold. Blant annet er det i flere vedtak beskrevet tilfeller av faktisk isolasjon i hjemmet, at søkeren må jobbe lange dager på jobb eller som hushjelp i hjemmet, at hun lever under stor grad av referansepersonens kontroll og at hun trues med å bli kastet ut av huset eller ut av landet. Flere av kvinnene beskriver også at de blir snakket aggressivt og nedlatende til og at de har blitt utsatt for drapstrusler. I en sak forklarer kvinnen at ektemannen alltid gikk foran henne fordi han skammet seg over henne, og i en annen sak forteller kvinnen at ektemannen viste forakt ved å spytte etter at de hadde kysset. I en tredje sak skriver krisesenteret som kvinnen hadde bodd på, at det var deres faglige vurdering at kvinnen var utsatt for psykisk vold, blant annet ved at hun måtte gå flere dager uten mat, og at hun slet psykisk som følge av det hun hadde vært utsatt for. Flere av søkerne forklarer seg også om økonomisk vold, for eksempel at de ikke har tilgang på egne penger, at partneren kontrollerer bankkonto, bankID og bankkort, at de må jobbe uten lønn eller at lønnen tas fra dem, og at de legger seg sultne (fordi de ikke har tilgang på penger/mat). Det er også ett avslag der vi mener at hendelsene kvinnen forklarer seg om, klart fremstår som negativ sosial kontroll, blant annet ved at søkerens livsutfoldelse i stor grad blir begrenset av ektefellen og av svigerfamilien. Hun får eksempelvis ikke forlate boligen uten samtykke, og beskriver at hun opplever seg som en slave i husholdningen. Gjorde hun ikke som familien ønsket, ble hun kritisert og truet med å bli sendt tilbake til hjemlandet. Ektefellen truet også med å banke henne opp. Hun forklarer at hun ofte la seg sulten om kveldene. Søkeren beskriver i tillegg skadevirkninger som er typiske ved negativ sosial kontroll, som depresjon, ensomhet og traumer. Til sist er det flere som beskriver situasjoner som vi mener at kan defineres som digital vold, blant annet overvåkning av og ryktespredning i sosiale medier.

I de fleste av disse sakene ser det ut til at UDI enten mener at hendelsene ikke er vold i utlendingslovens forstand, men mer generell misnøye og ulike forventninger til samlivet, eller at de mener at hendelsene ikke er alvorlige eller omfattende nok til å nå terskelen for mishandling.

¹⁰⁰ En nærmere vurdering av mangelfulle utredninger i intervjusituasjonen nedenfor under avsnittet «mangelfulle utredninger» på side 55.

¹⁰¹ UDI-2010-009.

¹⁰² HR 2019-621-A og HR 2020-1345-A.

¹⁰³ Se mer i del 1.

Ombudet mener imidlertid at den formen for undertrykkelse og kontroll som flere utsettes for, fremstår alvorlig. Vi mener også at alvorlighetsgraden i flere av sakene øker som følge av at søkeren i de fleste tilfeller er i en sårbar eller utsatt livssituasjon. Hendelser som ikke ville vært like alvorlig psykisk mishandling i et forhold der partene har samme tilknytning til Norge og samme rett til opphold, vil kunne oppleves svært alvorlig der det er en maktubalanse i så henseende. Som eksempel kan nevnes en av sakene der kvinnen trues med å bli kastet ut av landet. En slik trussel mener vi at kan ramme henne særlig hardt fordi forholdene i hjemlandet hennes (land i Midtøsten) er svært vanskelige for en skilt kvinne. En trussel om å bli sendt hjem i hennes situasjon, må derfor anses som ekstra alvorlig. Vi kan imidlertid ikke se at UDI verken vurderer eller vektlegger dette i sitt vedtak.¹⁰⁴ Også i flere av sakene der søkerne utsettes for isolasjon og kontroll, mener vi at hendelsene framstår som særlig alvorlige fordi kvinnen er i et avhengighetsforhold til ektefellen, som ny i landet, med begrenset sosialt nettverk og lite kjennskap til landet.

Selv om det skal en del til før noe kan anses som mishandling etter utl. § 53 (1) b, er ombudets vurdering etter dette at det likevel kan synes som UDI i noen av sakene tillegger den psykiske volden som søkeren forklarer seg om for liten vekt, og at omfanget i noen av sakene er så omfattende, gjentakende og alvorlig at vi stiller spørsmål ved hvorfor dette ikke når terskelen for mishandling. Særlig gjelder det i saker der det også har forekommet enten seksuell eller fysisk vold eller begge deler. Vi stiller også spørsmål ved om UDI i tilstrekkelig grad tar høyde for søkerens sårbare livssituasjon i vurderingen av hvor alvorlig den psykiske volden i realiteten er, herunder isolasjonen, kontrollen, og truslene om å miste oppholdstillatelsen. Vi er bekymret for om en manglende vektlegging av dette i praksis fører til at terskelen for hva som anses som mishandling etter bestemmelsen blir for høy.

Flere voldsformer i sammenheng

Både ordlyd, forarbeider og rettspraksis om utl. § 53 (1) b viser at man skal vurdere ektefellens negative atferd samlet sett, både når det gjelder omfang, varighet og alvorlighetsgrad. Etter straffeloven § 282 er også det sentrale vurderingsmomentet om handlingene samlet sett «danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et 'regime' preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold».¹⁰⁵

Når det gjelder vedtakene fra UDI, står det imidlertid svært lite om det å bli utsatt for en kombinasjon av ulike voldsformer samtidig, og hvordan dette til sammen kan være med på å danne et voldsregime. Dette til tross for at det etter vår vurdering er klart at søkerne i de fleste av sakene vi har gjennomgått, har opplevd flere ulike former for vold, både psykisk, seksuell, fysisk, økonomisk, materiell og digital vold. Vår vurdering er at samlivsforholdene i mange tilfeller fremstår som regimer preget av undertrykkelse og kontroll. At UDI ikke redegjør i særlig grad for betydningen av at søkeren er utsatt for ulike voldsformer samtidig, eller vurderer nærmere om kombinasjonen av flere voldsformer, til sammen kan utgjøre mishandling i lovens forstand, fremstår som en svakhet ved vedtakene. Vi mener at dette kan peke i retning av at UDI ikke vurderer kombinasjonen av ulike voldsformer i tilstrekkelig grad, hvordan dette kan være med på å gjennomsyre og prege et samliv, og dermed til sammen utgjøre mishandling, selv om ikke hver enkelt hendelse i seg selv når opp til terskelen for mishandling.

Særlig om « redusert livskvalitet »

Selv om det ikke følger av selve lovteksten i § 53 (1) er det etter utlendingslovens forarbeider og UDIs rundskriv, lagt til grunn at hendelsene må ha ført til at søkerens livskvalitet er redusert for at det skal nå opp til terskelen for mishandling. I dette kravet ligger at søker på grunn av mishandlingen er påført en psykisk eller fysisk skade av ikke helt forbigående art.

Flere av kvinnene som har fått avslag på søknaden om opphold på selvstendig grunnlag, beskriver at de har alvorlige psykiske plager eller lidelser. I en sak viser blant annet søkeren til en legeerklæring der det slås fast at hun lider av angst og situasjonsbestemt depresjon og medisineres mot dette. I et annet vedtak er det beskrevet at kvinnen «opplever sin egen livssituasjon som svært utfordrende». I et tredje vedtak fremgår det at søker har panikkanfall, er dypt deprimeret og lider av angst. Hun beskriver dessuten at hun har selvmordstanker. Også i en fjerde sak gjentar kvinnen flere ganger at det at hun ble isolert og ikke hadde noen frihet, førte til at hun ble veldig deprimeret og hadde tanker om at hun ikke ville leve mer. Lignende helseplager kommer fram i flere andre vedtak.

Mange knytter de psykiske utfordringene direkte til mishandlingen, mens andre forklarer at de har ulike psykiske utfordringer/lidelser, uten at de sier noe om årsaken til dette. Vi kan ikke se at UDI forsøker å klargjøre hva som er årsaken til den psykiske uhelsen i intervjuene. Noen av søkerne viser også til lettere fysiske skader, som blåmerker i etterkant av mishandlingen.

¹⁰⁴ Sak 4 datert 11.5.23.

¹⁰⁵ HR 2019-621-A.

Selv om det kommer frem at kvinnene har psykiske eller fysiske skader i etterkant av volden de er utsatt for, slår UDI fast at det ikke fremstår som om livskvaliteten deres er redusert. I den ene saken der kvinnen sier at isolasjonen og mangelen på frihet førte til at hun ble veldig deprimert og hadde selvmordstanker, slår UDI eksempelvis fast at det ikke fremstår som hun har fått redusert livskvalitet som følge av mishandlingen, men at symptomene kommer av at det har vært vanskelig å etablere seg i Norge.¹⁰⁶ I en annen sak knytter UDI vurderingen av redusert livskvalitet til to kvelertak-episoder som søkeren har vært utsatt for, og skriver at de har sett hen til at de ikke har opplysninger om at handlingene var så alvorlige at de påførte henne redusert livskvalitet. Hun har forklart at hun fikk blåmerker og måtte harke/hoste i ettertid. Samtidig forklarer hun i intervjuet at hun har fått panikkanfall og er i en dyp depresjon på grunn av mishandlingen hun opplevde. UDI nevner imidlertid ikke dette i sitt vedtak.¹⁰⁷ I noen saker tar UDI også det at søker har fortsatt på norskkurs eller har beholdt sosiale relasjoner til inntekt for at livskvaliteten hennes ikke er redusert. Også i flere andre saker der det fremkommer beskrivelser av søkerens psykiske uhelse, slår UDI fast at livskvaliteten ikke er redusert, og at terskelen for mishandling etter bestemmelsen ikke er nådd.

Etter praksisgjennomgangen er vi etter dette bekymret for hvordan kravet forstås i praksis, og er bekymret for om kravet kan bidra til at terskelen for mishandling legges for høyt. Ombudet mener at det i flere av sakene kommer klart frem at søker har fått en psykisk skade som følge av mishandlingen hun har opplevd. Det er derfor vanskelig å forstå hvorfor UDI likevel konkluderer med at livskvaliteten ikke er redusert. Ettersom det er søkers egen beskrivelse av livskvalitet som skal legges til grunn, er det også vanskelig å forene beskrivelsene fra kvinnene med UDIs konklusjoner. I noen av vedtakene kan det også synes som om UDI mener at kun fysisk, og ikke psykisk skade, vil kunne oppfylle kravet om redusert livskvalitet.

Videre er det høyst individuelt hvordan den enkelte reagerer på vold – derfor kan det etter ombudets syn være problematisk å for eksempel vise til at personen fortsatt står i jobb, går på norskkurs eller har beholdt

sosiale relasjoner som holdepunkt for at vedkommens livskvalitet ikke er redusert.¹⁰⁸

Vi mener også at det i tilfeller der det er snakk om psykisk skade, vil kunne være vanskelig for UDI å vurdere om det er mishandlingen eller noe annet som er årsaken til den reduserte livskvaliteten. Som nevnt viser ett eksempel fra saksgjennomgangen at UDI konkluderer med at depresjonen skyldes at søkeren er ny i Norge, og ikke selve mishandlingen, og at de dermed kommer til at kravet ikke er oppfylt.¹⁰⁹

I UDIs rundskriv til loven, står det videre at der det er tvil om terskelen for mishandling er nådd, skal opplysninger om redusert livskvalitet tillegges vekt. Selv om UDI vurderer om søkers livskvalitet er redusert i de fleste vedtak vi har sett, er det også vedtak der dette ikke blir vurdert. Når kravet er at dette skal vurderes i tvilssaker, reagerer vi på at disse vurderingene mangler i noen saker.

Videre er det ofte slik at vurderingen av redusert livskvalitet er nokså knapp i vedtakene vi har lest. I flere av vedtakene er det en standardformulering som er tatt inn der det kun fremgår for eksempel at: «Det fremstår heller ikke for UDI som at din livskvalitet er blitt redusert som en følge av disse forholdene». Dette gjør det også vanskelig å forstå UDIs vurderinger i sakene.

Oppsummeringsvis mener vi at kravet som er omtalt i forarbeider og uttrykt i rundskriv om redusert livskvalitet, ikke er et egnet krav, fordi det fremstår vanskelig å vurdere og praktisere. Vår vurdering er at praksisen knyttet til dette kravet fremstår lite forståelig og uensartet. Dette bidrar etter vår vurdering blant annet til en svekket forutsigbarhet for utsatte, og det kan føre til at terskelen for hva som anses som mishandling etter bestemmelsen blir for høy sett i lys av lovgivers intensjon.

108 Når det er sagt, gjøres en liknende vurdering av lagmannsretten i sak LB-2016-116118-2, der førstvoterende i vurderingen av om søkers livskvalitet var redusert, legger vekt på at hun blant annet har deltatt på norskkurs. I denne saken kommer det også fram at hun og eksmannen var nokså gode venner, og at de hadde forsøkt å få barn sammen. Det fremkommer ikke andre konkrete opplysninger i saken som tilsier at hun hadde psykiske eller fysiske skader. Dermed er faktum likevel noe annerledes i denne saken.

109 Sak 4 (11.5.2023).

106 Sak 4 (11.5.2023).

107 Sak 5 (14.08.23).

Vektlegging av sårbarhetsfaktorer

Som nevnt viser praksis fra Høyesterett om straffeloven § 282 at det å være i en sårbar livssituasjon kan få betydning for vurderingen av voldshendelsenes alvorlighetsgrad, og at det også skal virke straffeskjerpende.¹¹⁰ EMD har på sin side slått fast at kjønnsbasert vold gir staten en særskilt forpliktelse til å beskytte den utsatte fordi hun på grunn av volden er i en sårbar situasjon, mens CEDAW-komiteen og CERD-komiteen understreker at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn eller usikkert oppholdsgrunnlag, kan være i en sårbar livssituasjon, og at myndighetene av den grunn må sikre beskyttelse som er tilpasset deres situasjon.¹¹¹

Ombudets vurdering er etter dette at maktubalansen mellom partene, herunder søkerens sårbarhet, som kvinne og som (relativt) nyankommet innvander, må tillegges vekt i UDIs vurdering av om søkeren er utsatt for mishandling. Vi kan imidlertid ikke se at dette blir nevnt i UDI sine vurderinger. Vi stiller altså spørsmål ved om UDI i tilstrekkelig grad hensyntar søkerens sårbarhet, og om de i tilstrekkelig grad vektlegger dette i vurderingen av voldens alvorlighetsgrad.

Andre utfordringer ved avslagene

Mangelfulle utredninger

Ombudet bemerker at mange av sakene etter vår vurdering fremstår mangelfullt utredet, og er bekymret for om dette kan ha fått betydning for sakens utfall. Utgangspunktet for UDIs vurdering er søknaden om opphold på selvstendig grunnlag, samt et intervju som gjennomføres av politiet. Det benyttes tolk under intervjuet i de fleste sakene. En del av søkerne får hjelp fra advokat eller annen rettshjelper. Under selve intervjuet ser det likevel ut til at søker er alene med intervjuer og tolk.

Vi mener at praksisgjennomgangen viser at det ofte ikke stilles tilstrekkelige eller riktige spørsmål eller oppfølgingsspørsmål under intervjuet. Vi reagerer for det første på at det stilles få eller ingen konkrete spørsmål om seksuell vold. Dette er blant annet problematisk fordi det kan være at søkere vegrer seg for å snakke om dette, fordi temaet kan være forbundet med skam. Særlig i noen kulturer kan det være tabubelagt å snakke om sex/seksuell vold, noe som kan føre til at søkere ikke forteller om dette av eget initiativ.¹¹² Voldtekt i ekteskapet er heller ikke kriminalisert i alle land, noe som kan føre til at søkere ikke vet at dette er noe

de burde fortelle om.¹¹³ At kvinner ikke forteller om dette uoppfordret, betyr altså ikke nødvendigvis at det ikke har skjedd. Vi viser også til sak 2, der søker sier at: «Det har skjedd ting som ikke burde skjedd», uten at dette følges opp videre med spørsmål, og at det først er i klageomgangen at det kommer frem at søker har blitt utsatt for jevnlig og alvorlig seksuell vold (voldtekt) av partneren sin. Årsaken til at hun ikke fortalte om dette i søknaden til UDI var at hun kjente på skam knyttet til hendelsene.

Et av spørsmålene som går igjen i intervjuene er: «Kan du fortelle om noen episoder med fysisk, psykisk eller seksuell vold/episoder av fysisk, psykisk eller seksuell art»? Vi er bekymret for om dette spørsmålet kan være vanskelig å forstå og for lite konkret, og at det igjen kan føre til at søkere ikke forteller om alt de har opplevd. Vi viser også til at det blant annet fra voldsforskningen anbefales å bruke spørsmål som beskriver konkret atferd, i stedet for å bruke spørsmål med uttrykk som vold, voldtekt eller overgrep, nettopp for å være sikre på å få fram om personen man snakker med er utsatt for handlinger som kan utgjøre mishandling i nære relasjoner.¹¹⁴ Mangel på konkrete og detaljerte spørsmål om vold, vil etter ombudets vurdering kunne føre til at kvinner ikke forteller om ulike former for vold, og til at de får avslag på søknader om opphold på selvstendig grunnlag, selv om de har vært utsatt for mishandling i strid med loven.

Det er heller ikke konkrete spørsmål i løpet av intervjuene om eksempelvis digital vold, økonomisk eller materiell vold. Som følge av at mange ofte opplever ulike former for vold i kombinasjon, samtidig som den utsatte ikke nødvendigvis er kjent med at også andre former for vold enn den fysiske er ulovlig, mener vi det er en svakhet at UDI/politiet ikke har stilt spørsmål som kan bidra til å belyse om det har foregått andre typer vold enn den rent fysiske.

I noen av sakene sier også søker at dette er det vanskelig å fortelle om, eller at «jeg klarer ikke fortelle alt», uten at dette blir fulgt opp med flere spørsmål. Dette er etter vår vurdering ikke egnet til å sikre god opplysning av saken.

Til sist mener vi at det stilles få oppfølgingsspørsmål om fysisk vold. For eksempel er det få spørsmål som kan bidra til å belyse alvorlighetsgraden av kvelertakene – herunder spørsmål om hvor lenge taket ble holdt, om hun mistet pusten eller om hun fikk skader eller andre problemer i etterkant av kvelertaket. I

¹¹⁰ HR 2019-621-A og HR 2020-1345-A.

¹¹¹ Se mer i del 1.

¹¹² Øien, Øyvind Dybvik (2013) *Lærebok i utlendingsrett*.

¹¹³ CEDAW generell anbefaling nr. 35 (2017) avsnitt 7.

¹¹⁴ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2023)

Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen, kapittel 2.2.

sak 6 fra 2023 som gjelder annen fysisk vold, ber heller ikke UDI/politiet om mer informasjon om slagene hun utsettes for, hvor harde de er, hvor mange, eller om hun har fått merker eller skader i etterkant. Mangelfull informasjon om disse episodene vil gjøre det vanskelig å vurdere den fysiske mishandlingens alvorlighetsgrad, og vil dermed også etter ombudets vurdering gjøre det vanskelig for UDI å vurdere om volden er alvorlig nok til å kunne anses som mishandling i utlendingslovens forstand. Med tanke på at kvelertak er svært alvorlig, og er identifisert som en risikofaktor for partnerdrap, mener vi at det er særlig kritisk at UDI/politiet ikke spør om flere detaljer knyttet til disse episodene.

Særlig i saker der det ikke finnes annen tilleggsdokumentasjon enn søknaden og intervjuet, og i tilfeller der søker ikke har fått rettshjelp i forbindelse med søknaden, mener vi at mangelfull utredning/knappe intervjuer er problematisk. Vi stiller derfor spørsmål ved om intervjuene i tilstrekkelig grad bidrar til å opplyse sakene, og dermed om sakene er så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17 (1).

Resultatet av mangelfulle utredninger kan være at søkere som har vært utsatt for mishandling i strid med utl. § 53 (1) b, likevel ikke får innvilget opphold etter bestemmelsen.

Mangelfulle begrunnelser

Videre er en gjennomgående observasjon at UDI i samtlige vedtak har svært like og korte begrunnelser for sine vedtak. I de fleste avslagene står det at: «Vi mener forholdene du viser til, først og fremst er å betegne som ekteskapelige problemer og utslag av et vanskelig samliv, og at det ikke utgjør mishandling i utlendingslovens forstand», uten at UDI forklarer hvorfor de mener at episodene kun er å regne som ekteskapelige problemer. I mange av vedtakene står det også at UDI: «legger til grunn at du har levd i et konfliktfylt ekteskap, men at dette etter UDIs vurdering fremstår som problemer som er en følge av ulike forventninger i parforholdet med påfølgende samlivsbrudd, mer enn mishandling i lovens forstand.» På hvilken måte konfliktene anses som problemer som følge av ulike forventninger i parforholdet, redegjøres det ikke for. I saker der det har skjedd én eller få fysiske voldshendelser skriver UDI at: «voldshandlingen fremstår mer som en enkeltstående handling knyttet til konkrete uoverensstemmelser, enn som en

del av et handlingsmønster.», også i tilfeller der det kan synes som det er et handlingsmønster av annen type vold. I disse sakene savner vi derfor en vurdering av den fysiske voldshendelsen sett i sammenheng med de øvrige voldshendelsene. I de aller færreste vedtakene der det i intervjuet kommer frem at søker har opplevd seksuell vold, fremgår det i UDIs vedtak hvordan de vurderer den seksuelle volden. Når det ikke fremgår om, eller hvordan, de har vurdert dette, er det også vanskelig å si om UDI ser på denne formen for vold som relevant for vedtaket.

Videre viser UDI i flere av avslagene til at søkers livskvalitet ikke fremstår som redusert, på tross av at det fremgår at hun har psykiske problemer på grunn av mishandlingen, uten at de forklarer hvorfor de mener dette. Det er derfor vanskelig å forstå hvorfor UDI likevel mener at hun ikke har fått redusert livskvalitet, når dette ikke er beskrevet i vedtaket.

Mangelfulle begrunnelser gjør det vanskelig å ettergå vedtakene, å forstå hvilke fakta som er lagt vekt på og dermed også å vurdere hvor UDI legger terskelen for hva mishandling er. Det vanskeliggjør også klage på vedtaket. Vi stiller derfor spørsmål ved om begrunnelsene er tilstrekkelig utfyllende til at de er i tråd med krav i forvaltningsloven § 24 og § 25 om at enkeltvedtak skal grunngis.

Vi viser også til at ved inngripende forvaltningsvedtak skjerpes kravene til begrunnelse.¹¹⁵ Et slikt skjerpet krav gjelder for saker om avslag på søknad om oppholdstillatelse for familieinnvandring på bakgrunn av ekteskap, og det er dermed etter ombudets vurdering gode grunner som taler for at skjerpede krav til begrunnelse også bør gjelde for saker som gjelder søknad på opphold på selvstendig grunnlag.¹¹⁶

Uavhengig av om minimumskravene i forvaltningsloven § 24 og § 25 er oppfylt, mener ombudet at UDI bør gi mer utfyllende begrunnelser i sakene, slik at vurderingene blir lettere å forstå, ettergå og eventuelt klage på.

¹¹⁵ Jf. Rt-1981-745.

¹¹⁶ Sivilombudet (2023) *Begrunnelser. En veileder basert på*

Sivilombudets uttalelser om begrunnelser i forvaltningen.

Tilrettelagte intervjuer

Etter blant annet CEDAW-konvensjonen er det klart at myndighetene har en plikt til å sikre kjønnsspesifikke tilnærminger der det er behov for det i lovgivning, politikk og programmer. Dette kan også innebære en plikt til å sikre at UDI tar høyde for kvinners kjønnsspesifikke behov i sin saksbehandling.¹¹⁷ CRPD-konvensjonen artikkel 16.1 slår også fast at myndighetene må sikre at tjenester som skal verne og beskytte voldsutsatte med en funksjonsnedsettelse, må ta hensyn til funksjonsnedsettelsen i sine tjenester.

I denne rapporten har vi ikke undersøkt særskilt om UDI tilrettelegger intervjuer eller søknadsprosesser for ulike behov som søkerne kan ha, for eksempel på grunn av kjønn eller funksjonsnedsettelse. Noen av funnene fra praksisgjennomgangen gjør likevel at vi reiser spørsmål ved om UDI sikrer tilstrekkelig tilrettelegging for slike sårbarhetsfaktorer i saker der dette kunne vært aktuelt.

Eksempelvis vil vi nevne saken der det kommer fram at søker ikke fortalte UDI om den seksuelle volden hun var utsatt for på grunn av skam. Som nevnt tidligere viser forskning at kvinner som har opplevd seksualisert vold kan ha vansker med å gi en klar og fullstendig fremstilling av dette i forbindelse med søknadsprosesser for å få oppholdstillatelse, på grunn av skam, traumer eller psykiske problemer.¹¹⁸ Vår vurdering er at det kan synes som UDI/politiet ikke har tilrettelagt tilstrekkelig for denne kjønnete problematikken i sine intervjuer. I den samme saken oppgir også søker å ha vært utsatt for en ulykke, noe som har ført til kognitiv svikt i form av at hun lett kan misforstå det som blir sagt, også dersom det er tolk tilgjengelig. I denne konkrete saken kan vi heller ikke se at UDI har tilrettelagt for søkerens funksjonsnedsettelse i intervjuet. Manglende tilrettelegging kan få betydning for utfallet i sakene.

Beviskrav

Etter å ha gjennomgått avslagene fra 2022 og 2023, er vår vurdering at søkerens fremstilling stort sett legges til grunn i vedtakene. I flere av sakene foreligger det ikke andre bevis enn søkerens søknad til UDI og intervjuet med søker som gjennomføres av politiet i forbindelse med søknaden. Det fremstår ikke som om UDI krever at påstandene som kommer fram i søknad og/eller intervju underbygges av andre bevis.

Dette er i henhold til beviskravene som fremgår av lovens ordlyd og forarbeidene til bestemmelsen. Etter forarbeidene er det gjort klart at det ikke stilles krav om sannsynlighetsovervekt, og at søkerens fremstilling skal legges til grunn dersom han eller hun gir en troverdig forklaring om det som har skjedd.¹¹⁹

Ombudet mener at strengere dokumentasjonskrav enn dette, vil innebære en vesentlig barriere for søkere, som følge av at det kan være et misforhold mellom deres faktiske situasjon og hva det er mulig å bevise, for eksempel dersom de har vært utsatt for psykisk vold eller isolasjon. Derfor er det avgjørende at beviskravene er slik de er i dag.

I en sakene vi har gjennomgått stilles det imidlertid spørsmål ved søkerens troverdighet, og hun får avslag på søknaden. I dette tilfellet har søker gitt motstridende opplysninger.

I denne saken har søker oppgitt to ulike tidspunkt for når hun traff ektefellen sin for første gang. Begge de oppgitte tidspunktene var imidlertid før hun kom til Norge, før hun flyttet sammen med ektefellen, og før mishandlingen begynte, og har dermed ikke relevans for det hun forklarer om mishandling. Hun er også medisineret for «dyp depresjon» på tidspunktet for intervjuet, og intervjuet må avbrytes flere ganger på grunn av hennes sinnstilstand. UDI skriver likevel at det at hun har oppgitt to ulike tidspunkt, fører til tvil om hennes troverdighet, og hun får som følge av dette avslag på søknaden.

I rundskrivet til bestemmelsen står det at søkerens forklaring om mishandling som hovedregel skal legges til grunn, med mindre det foreligger klare holdpunkter for å anta at denne ikke er riktig. Basert på praksis fra UDI, virker det som UDI også vektlegger motstridende uttalelser som ikke gjelder selve mishandlingen.

I denne konkrete saken stiller vi dermed spørsmål ved om UDI har tillagt de motstridende opplysningene for stor vekt, all den tid dette ikke har sammenheng med forklaringen hennes om mishandling i samlivsforholdet. Det kan også virke som UDI ikke har tatt i betraktning hennes sinnstilstand under intervjuet, som muligens kan ha vært årsaken til at hun oppga ulike tidspunkt.

¹¹⁷ CEDAW artikkel 1, FNs kvinnekomité generell anbefaling nr. 28 avsnitt 16 og FNs kvinnekomites konkluderende anbefalinger til Norge fra 2017.

¹¹⁸ Øyen, Øystein Dybvik (2013) *Lærebok i utlendingsrett*, s. 258.

¹¹⁹ Ot.prp.nr. 35 (2006–2007) kapittel 9.8.2.5.

Konklusjon

Vår vurdering er at det i flere tilfeller fremstår som om terskelen for hva som anses som mishandling etter utl. § 53 (1) b er for høy sett opp mot menneskerettslige krav og lovgivers intensjon. Vi er spesielt bekymret for om UDI vektlegger seksuell vold i tilstrekkelig grad, og for om den psykiske volden hensyntas i tilstrekkelig grad. Vi er også bekymret for om UDI i tilstrekkelig grad vektlegger maktubalansen i samlivsforholdene og søkerens sårbare livssituasjon som følge av at hun er kvinne og nyankommet innvandrer. Videre er vi bekymret for om UDI i alle tilfeller vektlegger den fysiske volden i tilstrekkelig grad, særlig dersom kvinnen er utsatt for kvelertak i kombinasjon med andre voldsformer. Samtidig mener vi at flere av sakene fremstår lite utredet og at begrunnelsene ofte er mangelfulle. Det gjør det vanskelig å vite hvor alvorlig vold som faktisk har foregått, og om UDI har vektlagt hendelsene på en slik måte som loven krever.

At terskelen for hva som anses som mishandling etter utl. § 53 (1) b er for høy, kan bety at staten ikke i tilstrekkelig grad beskytter kvinner uten selvstendig oppholdstillatelse mot vold i nære relasjoner. Det kan også bety at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn uten selvstendig oppholdstillatelse, i realiteten ikke får (den samme) beskyttelsen mot vold i nære relasjoner som andre borgere. Manglende beskyttelse kan som omtalt ovenfor medføre risiko for brudd på EMK artikkel 2, 3 og 8 og 14 samt Istanbul-konvensjonens artikkel 59, jf. artikkel 3 b, CERD artikkel 5 b og CEDAW artikkel 1, jf. artikkel 2 og 5 (a) og CRPD artikkel 16 – i de tilfeller der det også dreier seg om kvinner med funksjonsnedsettelse.

Når det gjelder begrepet mishandling, er det som nevnt etter EMK artikkel 8 klart at både fysisk og psykisk mishandling omfattes. Istanbul-konvensjonen artikkel 3 b legger også til grunn at alle voldsformer, herunder fysisk, psykisk, seksuell og økonomisk vold, skal omfattes av begrepet vold i nære relasjoner. Også CEDAW-konvensjonen artikkel 1 jf. generell anbefaling nr.19, klargjør at vold kan ha ulike former, både fysisk, psykisk og seksuell.

Manglende anerkjennelse av at også annen vold enn fysisk vold kan utgjøre mishandling, medfører risiko for brudd på både EMK artikkel 8, CEDAW artikkel 1 jf. komiteens generelle anbefaling nr. 19 og Istanbul-konvensjonen art 3 b.

Ombudet mener også at det er en svakhet ved vedtakene at UDI ikke gjør en vurdering av, og dermed tilsynelatende heller ikke vektlegger, søkerens sårbare situasjon som nyankommet innvandrer og kvinne (interseksjonalitet). Som det blant annet slås fast gjennom høyesterettspraksis om straffeloven § 282, vil

dette kunne øke handlingenes alvorlighetsgrad. Etter konvensjonene følger det også at man skal se hen til sårbarhetsfaktorer ved den utsatte, som for eksempel etnisk minoritetsbakgrunn. Ved flere anledninger har eksempelvis CERD-komiteen kommet med spesifikke anbefalinger til Norge for å motvirke sammensatt diskriminering av voldsutsatte kvinner og jenter med minoritetsbakgrunn. En mangelfull vektlegging av sårbarhetsfaktorer som følger av å være etnisk minoritetskvinne uten permanent opphold, i selve søknadsprosessen, i intervjuet eller i UDIs vurderinger, kan etter ombudets vurdering medføre risiko for brudd på menneskerettslige krav etter EMK, Istanbul-, CERD-, og CEDAW-konvensjonen.¹²⁰

Vår vurdering er også at praksisen knyttet til kravet om redusert livskvalitet fremstår lite forståelig og uensartet. Dette kan føre til at terskelen for hva som anses som mishandling etter bestemmelsen blir for høy sett i lys av lovgivers intensjon. Det øker også risikoen for at myndighetene ikke i tilstrekkelig grad beskytter innbyggere mot vold i nære relasjoner i tråd med menneskerettslige krav.

Mangelfulle utredninger av om kvinnene er utsatt for eksempelvis seksuell vold i samlivsforholdet, eller manglende undersøkelser av den fysiske voldens alvorlighetsgrad, kan føre til at kvinner som er utsatt for slik vold i samlivsforholdet likevel ikke får opphold på selvstendig grunnlag, selv om volden burde blitt ansett som mishandling i strid med loven. Også dette kan innebære en risiko for at forpliktelsen etter menneskerettighetene til å beskytte kvinnene mot vold ikke oppfylles.

Selv om vi for denne rapportens del, ikke har undersøkt særskilt om UDI tilrettelegger intervjuer eller søknadsprosesser for ulike behov som søkerne kan ha, for eksempel på grunn av kjønn eller funksjonsnedsettelse, gjør funn i noen av sakene likevel at vi reiser spørsmål ved om UDI sikrer tilstrekkelig tilrettelegging for slike sårbarhetsfaktorer i saker der dette kunne vært aktuelt. Blir ikke sårbarhetsfaktorer hensyntatt i selve søknadsprosessen eller i intervjuet, mener vi at det kan reise spørsmål om brudd på menneskerettslige forpliktelser til å tilrettelegge for eksempelvis kjønns spesifikke behov eller for funksjonsnedsettelse, herunder etter CEDAW og CRPD. Manglende tilrettelegging medfører også risiko for brudd på forbudet mot diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. §§ 8 og 9, samt offentlige

¹²⁰ Nærmere omtale av forpliktelsene etter disse konvensjonene

i rapportens del 1. Se også CEDAW generell anbefaling nr. 35

avsnitt 28.

myndigheters plikt til å jobbe for likestilling og mot diskriminering i all sin virksomhet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 24. Denne bestemmelsen sier at myndighetene har en plikt til å sikre likeverdige tjenester uavhengig av diskrimineringsgrunnlag for sine innbyggere.¹²¹

Etter EMK artikkel 3 og 8 jf. 1 kan man som nevnt utlede en sikringsplikt i form av en innsatsforpliktelse for staten for å beskytte individer mot vold i nære relasjoner. Det følger av konvensjonens artikkel 14 at denne skal sikres uten diskriminering. EMK slår i tillegg fast at statene har en plikt til å sikre at det iverksettes effektive tiltak for å beskytte personer som kan være særlig utsatt for vold i nære relasjoner, og til å sikre dem et like effektivt vern mot vold – uten diskriminering, jf. EMK artikkel 14. CERD-konvensjonen stiller på sin side krav til at etniske minoriteter, herunder personer med midlertidig oppholdstillatelse, sikres mot diskriminering.

Konsekvensen av et avslag på søknad om opphold på selvstendig grunnlag er svært inngripende for disse utenlandske kvinnene som lever i voldelige relasjoner. Vi stiller derfor også spørsmål ved om praksisen til UDI, og det vi vurderer som en for høy terskel for hva som anses som mishandling i lovens forstand, stiller kvinner uten selvstendig oppholdstillatelse, og som opplever vold i nære relasjoner, dårligere enn andre kvinner som utsettes for vold i nære relasjoner. Dette kan medføre risiko for diskriminering, i strid med EMK artikkel 14, jf. artikkel 2, 3 eller 8.

Vår vurdering er etter dette at UDIs praksis ikke sikrer god nok etterlevelse av menneskerettighetene i sin praktisering av utlendingsloven § 53 (1) b. Dette medfører risiko for brudd på menneskerettighetene til kvinner uten selvstendig oppholdstillatelse som lever i samlivsforhold med voldelige partnere.

Rettspolitiske betraktninger knyttet til utlendingslovens § 53 (1) b

Slik vi har konkludert med ovenfor mener vi at det ikke er gap mellom selve lovbestemmelsen og våre menneskerettslige forpliktelser. Imidlertid mener vi at det er svakheter ved denne lovbestemmelsen som kan føre til at beskyttelsen av voldsutsatte kvinner ikke blir så reell og effektiv som den bør og kan være. I det følgende redegjør vi for dette.

Samlivet må være opphørt

For kvinner som er i Norge på familiegjennforening, er det et vilkår for å ha rett til opphold i Norge, at hun bor sammen med samboeren eller ektefellen. Dette står i utlendingsloven §§ 40 og 41. Dersom partene ikke lenger bor sammen, vil også retten til opphold for den familiegjennforente bortfalle.

Dersom kvinnen vil søke om opphold på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling etter utl. § 53 (1) b, er det på den annen side et vilkår at hun har flyttet fra samboeren eller ektefellen, altså at samlivet er opphørt.

Sammenholdt med bo sammen-vilkåret for familiegjennforente, vil dermed konsekvensene ved et eventuelt avslag på en søknad om opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 (1) b, bli at søkeren må reise ut av landet innen kort tid, fordi vilkårene for fortsatt oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 40 og 41 ikke lenger er oppfylt.

Vurderingen av om en søker er utsatt for mishandling i nære relasjoner beror på en helhetsvurdering av sakens alvorlighet, varighet og omfang, og der den nedre terskelen for hva som er mishandling ikke er klart angitt. Det innebærer at en utlending som søker om opphold på selvstendig grunnlag ikke vil kunne være sikker på om hun får innvilget selvstendig opphold ved søknad. I 2022 og 2023 fikk også 83 av 277 søkere avslag på søknaden om selvstendig oppholdstillatelse etter lovens § 53 (1) b.

Når utfallet av en søknad er så usikker, er ombudet bekymret for om vilkåret om at samlivet må være opphørt, i realiteten kan føre til at noen likevel føler seg presset til å bli værende i et samliv hvor de blir utsatt for mishandling, fordi de frykter konsekvensene av et eventuelt avslag. Undersøkelser viser også at bo-sammen kravet fører til at kvinner på familieinnvandring står i et avhengighetsforhold til ektemannen, og det er eksempler på at utsatte

blir værende i voldelige forhold i frykt for å miste oppholdstillatelsen.¹²²

Dersom vilkåret om at samlivet må være opphørt fjernes, vil utlendingen kunne søke om opphold på selvstendig grunnlag uten samtidig å risikere å miste sin oppholdstillatelse. Ombudet mener derfor at det bør vurderes om dette vilkåret kan fjernes.

Det må være grunn til å anta at hun er mishandlet i samlivsforholdet

Det andre vilkåret som må være oppfylt for å ha rett til opphold på selvstendig grunnlag, er at det må være grunn til å anta at søkeren er utsatt for mishandling i samlivsforholdet. Det lave beviskravet som følger av bestemmelsens ordlyd, er etter ombudets vurdering nødvendig for å sikre at den utsatte får beskyttelsen hun har krav på. Fordi denne type vold av natur kan være vanskelig å bevise eller dokumentere, vil høye beviskrav kunne hindre at utsatte for mishandling i samlivet sikres reell beskyttelse, fordi de ikke klarer å bevise handlingene de har vært utsatt for. Høyere beviskrav kan dermed føre til at utsatte ikke får den beskyttelsen hun har krav på etter menneskerettighetene.

At det stilles krav om *mishandling* i nære relasjoner, noe som vil innebære at behandlingen må være av en viss alvorlighetsgrad før den omfattes, er etter ombudets vurdering i henhold til menneskerettslige forpliktelser. Vi mener likevel at begrepet *mishandling* og hvordan dette skal tolkes, ikke er klart nok definert verken i lovens ordlyd, i forarbeidene til loven eller i lovens rundskriv, og at dette kan bidra til at bestemmelsen tolkes strengere enn lovgivers intensjon. Det kan etter ombudets vurdering føre til at kvinner uten selvstendig oppholdstillatelse ikke beskyttes i samme grad mot mishandling, som det andre innbyggere blir.

Selv om det vil være vanskelig å definere helt klart hva som er den nedre grensen for mishandling etter bestemmelsen, mener ombudet at dette kan klargjøres bedre enn i dag, slik at det blir enklere for den utsatte og for saksbehandlere i UDI å vurdere om det søkeren har opplevd oppfyller lovens vilkår.

Vi stiller også spørsmål ved kravet som er uttrykt i forarbeider og rundskriv om at mishandlingen må

ha ført til redusert livskvalitet. Med dette menes at søkeren må ha fått en fysisk eller psykisk skade av ikke helt forbigående art. Ut over dette er det lite veiledning i forarbeider og rundskriv til hvordan kravet skal forstås. Utlendingsdirektoratet har selv uttalt at det er vanskelig å vurdere om mishandlingen har ført til redusert livskvalitet.¹²³ Hvordan den enkelte reagerer på å leve med vold er også individuelt, og å vurdere om en søker har fått redusert livskvalitet, vil etter ombudets vurdering kunne føre til uensartet praksis og også til at terskelen for hva som anses som mishandling i realiteten kan bli høyere enn det som har vært lovgivers intensjon. Vi mener også at vi i gjennomgangen av UDIs praksis, ser en uensartet praktisering av dette kravet.

Videre er det ikke synliggjort verken i lov, forarbeider eller rundskriv at ved den konkrete vurderingen av om noe utgjør mishandling, kan ulike sårbarhetsfaktorer ved den utsatte virke skjerpende, for eksempel maktubalanse, at den utsatte har kort botid i Norge, har manglende norskkunnskaper eller lite nettverk/støtte. Vi mener dette bør presiseres klarere i forskrifts form.

Det fremgår etter ombudets syn heller ikke klart av verken ordlyd eller forarbeider til loven at en kombinasjon av flere former for kontroll eller vold samtidig, herunder seksuell, psykisk, økonomisk og materiell vold og negativ sosial kontroll, som vurdert isolert ikke vil anses som mishandling, likevel vil kunne gjennomsyre et forhold i en slik grad at det til sammen må forstås som mishandling etter utlendingsloven § 53 (1) b. Vi savner også en tydeliggjøring av hva seksuell og psykisk vold er og hvordan UDI skal vektlegge dette i sine vedtak.

Selv om det er klart at det skal mindre til før noe skal anses som mishandling etter utl. § 53 (1) b enn etter straffeloven § 282, er det ikke utdypet hvordan dette skal forstås i praksis. Manglende klargjøring av dette, kan også bidra til at utlendingsforvaltningen stiller strengere krav enn det som har vært lovgivers intensjon.

Ombudet mener etter dette at det bør tydeliggjøres hvordan mishandlingsbegrepet i utlendingsloven § 53 (1) skal tolkes. Mer om hvilke konkrete anbefalinger vi har knyttet til dette i rapportens del 3.

122 Innvandrerkvinnens rettsikkerhet: En rettsdogmatisk, retts sosiologisk og rettspolitisk studie av den rettslige og faktiske posisjonen til innvandrerkvinner på familieinnvandring med ektefelle, med hovedvekt på utlendingsloven § 40 (3), § 53 (1) b og § 62. (2022) s. 81. Kan leses her: https://www.jus.uio.no/ior/forskning/omrader/kvinneverett/publikasjoner/skriftserien/111_chelaghma.pdf.

123 UDI-2010-009.

Utlendingsloven § 53 (2)

Er ordlyden i utlendingsloven § 53 (2) i samsvar med menneskerettslige krav?

Etter EMK artikkel 2, 3 og 8 har statene en plikt til å beskytte personer innen sin jurisdiksjon mot mis-handling i nære relasjoner. EMD har uttalt at plikten til å beskytte innbyggerne etter artikkel 3, også omfatter en plikt til ikke å sende noen til et land der de risikerer å utsettes for alvorlig vold. I saken *Jabari mot Tyrkia*, hadde klager hatt et forhold med en gift mann i Iran. Hun ble arrestert for utroskap, men klarte å flykte til Tyrkia. Tyrkia ville sende henne tilbake til Iran. En rapport fra Amnesty International viste imidlertid at kvinner i hennes situasjon risikerte å bli utsatt for steining på grunn av utroskap. EMD konkluderte derfor med at å utlevere en kvinne til Iran ville være i strid med artikkel 3.¹²⁴ Etter Istanbul-konvensjonen artikkel 60 er det også klart at partene ved lovgivning eller på annen måte må sikre at offer for vold mot kvinner som har behov for beskyttelse, uansett oppholdsstatus, ikke under noen omstendigheter returneres til et land der livet hennes er i fare, eller der hun kan bli utsatt for tortur, umenneskelig behandling eller straff.

Utlendingsloven § 53 (2) åpner for at kvinner kan få opphold på selvstendig grunnlag dersom hun som følge av samlivsbruddet risikerer urimelige vanskeligheter i hjemlandet på grunn av sosiale eller kulturelle forhold der. I UDIs rundskriv til loven fremgår det at hvorvidt søkeren risikerer vold, sosial utestengelse eller negativ sosial kontroll ved retur som skilt, er et generelt forhold som kan gi grunnlag for oppholdstillatelse.

Etter vår vurdering kan bestemmelsen praktiseres slik at den bidrar til å sikre at innbyggerne ikke sendes til et land der de risikerer å utsettes for alvorlig vold, noe som vil være i tråd med plikten til å beskytte innbyggerne også ved utsendelse etter EMK artikkel 3 og prinsippet om non-refoulement, samt plikten etter Istanbul-konvensjonen artikkel 60.

Samtidig er bestemmelsen utformet som en kanbestemmelse, og det er dermed opp til utlendingsforvaltningens skjønn om de vil innvilge opphold på selvstendig grunnlag i disse tilfellene. Ombudet mener det bør vurderes å gjøre om bestemmelsen til en skalbestemmelse, slik at søkere som oppfyller vilkårene i bestemmelsen, har et rettskrav på oppholdstillatelse.

Er Utlendingsdirektoratets forvaltningspraksis etter utlendingsloven § 53 (2) i samsvar med lovgivers intensjon og menneskerettslige krav?

I noen av avslagene fra 2022 og 2023 foretar UDI en vurdering av om søker på grunn av skilsmissen vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet, men ikke alle. Det er uklart for ombudet hvorfor dette ikke gjøres i alle saker.

Som følge av at vi kun har fått innsyn i avslagene fra UDI, er det ikke i noen av sakene vi har sett på, funnet at søkeren vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet. Vi vet derfor heller ikke om UDI i denne perioden har innvilget saker etter denne bestemmelsen. Det kan det være grunn til å undersøke nærmere.

I en av sakene er vurderingen etter § 53 (2) blitt omgjort av UNE i klageomgangen. Det gjelder sak 4.¹²⁵ I saken vurderer UDI at søkeren kan oppleve vanskeligheter som skilt kvinne i hjemlandet, men de mener at dette som hovedregel ikke er nok for å få innvilget opphold etter bestemmelsen. De utdyper ikke denne vurderingen noe nærmere, men konkluderer med at hun ikke får innvilget opphold. Det fremgår ikke av vedtaket fra UDI om de har sett hen til objektiv informasjon om situasjonen for skilte kvinner i landet eller ikke. Det er først i klageomgangen hos UNE at det fremkommer av vedtaket at skilte kvinner i dette landet løper risiko både for økonomiske problemer, sosial utstøtelse og vold. UNE omgjør derfor UDIs vedtak. UNE viser her til informasjon om hjemlandet fra Landinfo.¹²⁶ I en annen sak UDI har gitt avslag på etter utl. § 53 (2), kommer søker fra det samme landet, som nevnt ovenfor. UDI vektlegger også i denne saken at det ikke er sannsynliggjort at søker vil få urimelige vansker i hjemlandet, og har i den forbindelse sett hen til opplysninger søker har gitt om at familien ikke har kapasitet til at hun skal bo hos dem, og at broren hennes ikke har nok inntekt til å forsørge henne, samt at det ikke er holdepunkter for at hun vil bli utstøtt av familien som skilt.¹²⁷ Ut fra vedtaket kan vi ikke se at UDI har sett hen til annen objektiv informasjon om hjemlandet. Saken ser heller ikke ut til å ha blitt klaget videre til UNE.¹²⁸

I de øvrige vedtakene vi har lest der UDI har vurdert utlendingsloven § 53 (2) ser det ut til at UDI legger vekt på opplysningene fra søker under intervjuet om hvordan hun ser for seg situasjonen dersom hun

¹²⁵ Sak 4 (11.5.23).

¹²⁶ Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon.

¹²⁷ Sakene skiller seg fra hverandre ved at søker i den ene ikke hadde familie i dette landet i Midtøsten, mens hun hadde det i den andre.

¹²⁸ Sak datert 2.11.2023.

sendes tilbake til hjemlandet, og om hun gjennom forklaringen i intervjuet sannsynliggjør at hun vil få urimelige vanskeligheter der. Vi kan imidlertid ikke se at UDI selv gjør undersøkelser knyttet til situasjonen som skilt i de ulike landene. I visse saker skriver de at UDI har kjennskap til at det eksempelvis er: «vanlig med skilsmisser i Iran», eller at: «etter UDIs kjennskap til forholdene i Thailand er det ikke slik at skilte kvinner blir stigmatisert der», uten at de viser til hvor denne informasjonen kommer fra. Det er også i de fleste sakene korte vurderinger og begrunnelser, med likelydende formuleringer.

Basert på informasjonen vi har mottatt i sakene, mener vi etter dette at det er grunn til å spørre om UDI i tilstrekkelig grad vurderer og vektlegger en eventuell risiko for å utsettes for vold i nære relasjoner i hjemlandet. I sakene der vi har bedt om merinnsyn, kan vi blant annet ikke se at UDI i løpet av intervjuet spør søker om hun risikerer å bli utsatt for vold i hjemlandet, selv om de spør hvilke returforutsetninger hun har. Ut fra vedtakene, kan vi heller ikke se at UDI ser hen til informasjon eller rapporter om de ulike landene, som kan gi informasjon om situasjonen for skilte kvinner der. Vi er også usikre på hvorfor UDI kun vurderer utl. § 53 (2) i noen av sakene, men ikke alle. Vi mener det bør vurderes om dette skal vurderes i alle saker der det søkes om opphold på selvstendig grunnlag.

Manglende eller mangelfulle vurderinger eller undersøkelser kan føre til at kvinner sendes tilbake til land der livet deres kan være i fare, eller der de kan risikere å bli utsatt for tortur, umenneskelig behandling eller straff. Det vil kunne være i strid med blant annet EMK artikkel 3 og Istanbul-konvensjonen artikkel 60.

Oppsummering

Etter gjennomgangen av vedtak om avslag på opphold på selvstendig grunnlag fattet i 2022 og 2023 er det ombudets vurdering at UDI i flere av sakene har en for høy terskel for hva de anser for å være mishandling i utlendingslovens forstand. Dette kan medføre at staten i flere av disse sakene ikke i tilstrekkelig grad beskytter kvinner mot vold i nære relasjoner. Dette mener vi ikke er god praksis for å sikre beskyttelse og at det dermed kan medføre risiko for brudd på Norges forpliktelser etter EMK, Istanbul-konvensjonen, og CEDAW og CERD-konvensjonen. I de tilfeller kvinnen har funksjonsnedsettelse er det også risiko for brudd på CRPD.

Menneskerettighetene legger opp til at både fysisk, psykisk, økonomisk, digital og seksuell vold skal omfattes av voldsbegrepet. Ombudet er etter gjennomgangen av praksisen spesielt bekymret for om vurderingen av seksuell vold ligger for høyt. Vi har også sett vedtak der vi mener det er beskrevet til dels alvorlig psykisk vold som utgjør et handlingsmønster, uten at dette vurderes av UDI som tilstrekkelig til å innvilge opphold. Vi er bekymret for om tilfeller der kvinnene har blitt tatt kvelertak på er tillagt tilstrekkelig vekt, og om ulike voldsformer i tilstrekkelig grad ses i sammenheng.

Når det gjelder vurderingene etter utlendingsloven § 53 (2), er de ofte knappe, og det vises i liten grad til objektiv informasjon om situasjonen for skilte kvinner i de ulike landene. Det er derfor vanskelig å konkludere med om praksisen er i henhold til menneskerettslige forpliktelser. Ut fra informasjonen vi har mottatt, mener vi likevel at det er grunn til å spørre om UDI i tilstrekkelig grad vurderer om søkere risikerer å sendes tilbake til land der livet deres kan være i fare, eller der de kan risikere å bli utsatt for tortur, umenneskelig behandling eller straff.

Ombudet er etter dette bekymret for at vi ikke beskytter disse kvinnene mot vold i nære relasjoner i tilstrekkelig grad, og at vi dermed ikke overholder våre menneskerettslige forpliktelser.

DEL 3

ANBEFALINGER

Praksisgjennomgangen viser etter ombudets vurdering at mishandlingsbegrepet i utlendingsloven § 53 (1) b tolkes for strengt av Utlendingsdirektoratet i noen saker. I det følgende kommer vi derfor først med anbefalinger til endringer i selve lovteksten og i forskrift/rundskriv til loven. Vi mener at disse forslagene vil kunne bidra til at terskelen for hva som anses som mishandling klargjøres og senkes i samsvar med lovgivers intensjon og menneskerettslige krav. Deretter kommer vi med anbefalinger som knytter seg til UDIs saksbehandling, og til sist gir vi noen generelle anbefalinger som vi mener vil bidra til økt rettssikkerhet for kvinner uten selvstendig oppholdstillatelse i Norge.

Utlendingsloven § 53 (1) b

Mishandlingsbegrepet må presiseres og tydeliggjøres

Basert på praksisgjennomgangen mener ombudet at selve mishandlingsbegrepet ikke er klart nok definert i verken lov, forarbeider eller rundskriv. Det kan føre til uensartet praksis og til at mishandlingsbegrepet tolkes strengere enn lovgivers intensjon og menneskerettslige krav. Konkret har vi følgende innspill til endringer i bestemmelsens ordlyd og forarbeider/rundskriv:

Psykisk vold

- Psykisk vold bør inn i bestemmelsens ordlyd og meningsinnholdet bør utdypes i forskrifts form

Ombudet mener, i likhet med utvalget bak NOU 2024: 13 *Lov og frihet*, at det bør presiseres i bestemmelsens ordlyd at mishandlingsbegrepet også omfatter psykisk vold.¹²⁹ Det vil bidra til å synliggjøre enda tydeligere enn i dag at denne formen for vold omfattes av mishandlingsbegrepet. Det vil også kunne gi økt klarhet og forutberegnelighet både for utsatte, for hjelpere og for saksbehandlere i UDI.

I tillegg mener vi at det bør tydeliggjøres i forskrifts form hva som ligger i begrepet psykisk mishandling. Vår vurdering er at det er mer hensiktsmessig å innta dette i forskrifts form enn i UDIs rundskriv. Årsaken til det er at UDIs rundskriv ikke er lett tilgjengelig for

¹²⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-13/id3046261/?ch=4#kap18-5-3>.

den enkelte utsatte. I tillegg kan rundskrivet endres og oppdateres av UDI fortløpende. Det kan skape manglende forutberegnelighet for den enkelte.

Om den nærmere presiseringen av begrepet psykisk mishandling, understreker vi at vår vurdering etter praksisgjennomgangen er at det synes som om UDI ikke vektlegger den psykiske volden en del søkere forklarer seg om i tilstrekkelig grad, og at maktubalansen mellom partene og sårbarhetsfaktorer ved søker ikke tillegges tilstrekkelig vekt. Det er derfor etter ombudets vurdering nødvendig å tydeliggjøre hvilket omfang og alvor psykisk vold må ha før det kan anses som mishandling. Det bør synliggjøres at ved den konkrete vurderingen av om noe utgjør psykisk mishandling, kan ulike sårbarhetsfaktorer ved den utsatte virke skjerpene, samt at skjeve maktforhold mellom partene kan få betydning i vurderingen av mishandlingens alvorlighetsgrad. Det bør også tydeliggjøres at psykisk vold kan ha ulike former, også digital, økonomisk og latent.

Ombudet mener videre at det må fremgå klart i forskrift til loven at press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer en person i å treffe selvstendige valg om eget liv og egen fremtid, klart kan utgjøre mishandling etter utlendingsloven § 53, det vil si at den gjengse definisjonen av negativ sosial kontroll inntas i forskrift som forklaring på hva psykisk vold kan være.

Til sist må det fremgå klarere at kombinasjonen av flere former for kontroll eller psykisk vold samtidig, som alene ikke vil anses som mishandling, til sammen vil kunne utgjøre mishandling. I den forbindelse mener vi at det er nødvendig å eksemplifisere i forskrifts form hva psykisk vold er, og hvor den nedre grensen kan være. Det må fremgå at kombinasjonen av flere former for kontroll eller psykisk vold samtidig, som alene ikke vil anses som mishandling, vil kunne gjennomsyre et forhold og gjøre at det til sammen likevel må forstås som alvorlig mishandling.

Seksuell vold

- Seksuell vold bør inn i bestemmelsens ordlyd og meningsinnholdet bør utdypes i forskrifts form

Ombudet mener at det bør presiseres i bestemmelsens ordlyd at mishandlingsbegrepet også omfatter seksuell vold. Vi mener at det må presiseres at seksuell vold alene kan utgjøre mishandling. Det bør også tydeliggjøres i forskrifts form hva som ligger i begrepet seksuell vold og hvilket omfang og alvor den seksuelle volden må ha før det kan anses som mishandling.

UDIs praksis må i tillegg oppdateres i tråd med ny samtykkelov (straffeloven § 291 om voldtekt).

Redusert livskvalitet

- Kravet om at mishandlingen må ha medført redusert livskvalitet bør fjernes.¹³⁰

Etter lovens forarbeider og UDIs rundskriv til loven, fremgår det at mishandlingen må ha medført redusert livskvalitet. Det er imidlertid ikke klart presisert hva som ligger i dette kravet, annet enn at det må innebære en psykisk eller fysisk skade av ikke helt forbigående art. At meningsinnholdet i dette kravet fremstår uklart gir rom for vilkårlighet i praktiseringen. UDI har, blant annet i rundskrivet til loven, selv skrevet at kravet er vanskelig å praktisere, blant annet fordi reaksjoner på vold kan være ulike. Etter straffeloven § 282 er det heller ikke et tilsvarende krav om redusert livskvalitet for at noe skal anses som mishandling etter bestemmelsen, selv om man ved tolkningen av mishandlingsbegrepet etter § 282, blant annet skal se hen til hvordan behandlingen har påvirket den fornærmede.¹³¹

I praksis mener ombudet at måten kravet om redusert livskvalitet tolkes på kan føre til at terskelen for hva som utgjør mishandling etter bestemmelsen blir for høy. Videre mener vi at praksisgjennomgangen viser at kravet er vanskelig å vurdere og praktisere, og at konklusjonene til UDI på dette punktet blir vanskelige å forstå. Det bidrar blant annet til en svekket forutsigbarhet for utsatte. Til sammen mener vi at kravet om redusert livskvalitet ikke er egnet, og at det bør fjernes.

Forskriftsfeste definisjonen av og vurderingsmomentene i mishandlingsbegrepet

For å sikre økt forutberegnelighet, mener ombudet som nevnt at det er nødvendig å forskriftsfeste definisjonen av og vurderingsmomentene i mishandlingsbegrepet. Dette tar også utvalget som har skrevet NOU 2024: 13 *Lov og frihet* til orde for.¹³² I dag fremgår dette først og fremst av UDIs rundskriv, som verken er en viktig rettskilde og som heller ikke er lett tilgjengelig for personer som søker om opphold på selvstendig grunnlag. Rundskrivet kan også endres og oppdateres av UDI fortløpende. Vi mener derfor at dette i stedet bør fremgå av forskrift.

¹³⁰ Fremgår av Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 9.8.2.5 som viser til kapittel 9.8.2.1 og UDI-2010-009.

¹³¹ HR-2019-621-A.

¹³² NOU 2024: 13 *Lov og frihet*. Kan leses her: <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/nou-2024-13/id3046261/?ch=4#kap18-5-3>.

Vurdere om vilkåret om at samlivet må være opphørt kan fjernes

Ombudet viser til redegjørelsen for bo sammen-vilkåret i utl. §§ 40 og 41 og vilkåret i utl. § 53 (1) b om at samlivet må være opphørt før man søker om opphold på selvstendig grunnlag i rapportens del 1. Ombudet mener at lovgiver bør gjøre en vurdering av disse to bestemmelsene, og av hvordan man kan unngå at de hindrer utsatte fra å søke hjelp.

Dersom vilkåret om at samlivet må være opphørt fjernes, vil utlendingen kunne søke om opphold på selvstendig grunnlag uten samtidig å risikere å miste sin oppholdstillatelse. Ombudet mener derfor at det bør utredes og vurderes om dette vilkåret kan fjernes.

Utlendingsloven § 53 (2)

Vurdere å gjøre utlendingsloven § 53 (2) om til en skal-bestemmelse

Dersom en kvinne ikke får opphold på selvstendig grunnlag, selv der hun risikerer å utsettes for alvorlig vold i hjemlandet, vil det kunne medføre risiko for brudd på EMK artikkel 3 og Istanbul-konvensjonen artikkel 60. Ombudet mener derfor at det bør vurderes om utlendingsloven bør utformes som en skal-bestemmelse og ikke en kan-bestemmelse, slik at det ikke er opp til forvaltningens skjønn om søkeren får oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen.

Saksbehandling hos UDI

Terskelen for hva som anses som mishandling i nære relasjoner må senkes

Gjennomgangen viser at mishandlingsbegrepet tolkes strengere enn lovgivers intensjon og menneskerettslige krav. Tilbakemeldingen vi har fått fra UDI til rapporten, tilsier også at UDI mener at terskelen i praksis har blitt høyere enn det også de mener er riktig. Blant annet anerkjenner de at det kan synes som om de ikke har vektlagt seksuell vold i tilstrekkelig grad, og at de ikke har vektlagt kvelertak-episodene tilstrekkelig.

For å sikre at kvinner opplever et effektivt vern mot mishandling i nære relasjoner, må terskelen som UDI legger til grunn i sine vurderinger etter ombudets vurdering senkes.

Bedre intervjumaler/rutiner for intervjuer i forbindelse med søknader om opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 (1) b

- Målet med dette er å sikre at sakene blir godt nok opplyst og at intervjuprosessen får frem alle former for vold som kvinnen kan ha vært utsatt for, samt voldens alvor og omfang

Saksgjennomgangen viser etter vår vurdering at intervjuene er mangelfulle og at det ikke stilles tilstrekkelig med spørsmål som er egnet til å belyse sakene. Det kan føre til at personer som er utsatt for mishandling, likevel ikke får opphold på selvstendig grunnlag. Blant annet mener vi at det bør stilles flere og mer konkrete spørsmål om seksuell vold og psykisk vold. Vi mener også at det må stilles flere spørsmål om fysisk vold for bedre å forstå denne voldens alvorlighetsgrad. Videre mener vi at det må formaliseres at UDI/politiet når de gjennomfører intervjuet, informerer kvinnen om hvilke former for vold som er ulovlige i Norge, slik at søker forstår hva det er relevant å fortelle om, eller at UDI/politiet på andre måter tilrettelegger slik at kvinner utsatt for ulike former for vold får fortalt om det de har opplevd.

Gjennomgå saksbehandlingen i saker etter utlendingsloven § 53 (2)

Når det gjelder utlendingsloven § 53 (2) kan vi ikke se ut fra saksgjennomgangen hvorfor UDI i noen saker, men ikke alle, vurderer om søkeren kan få opphold etter utlendingsloven § 53 (2). Vi anbefaler at man gjennomgår praksisen her, for å avgjøre om dette er tilsiktet eller utilsiktet, og for å avgjøre om UDI bør vurdere opphold etter § 53 (2) i alle sakene. Videre kan vi ikke se ut fra vedtakene, om UDI tar utgangspunkt i objektiv informasjon om hjemlandet til søkerne når de vurderer returforutsetninger. Vi mener det bør fremgå av vedtaket om de har informasjon, og hvor denne informasjonen i så fall kommer fra, om at retur er trygt for en skilt kvinne.

Skjerpet krav til begrunnelse

Vi mener at begrunnelsene for avslag er knappe og preget av bruk av standardformuleringer. Det gjør det også vanskelig å forstå og ettergå vurderingene. Vi viser til at ved inngripende forvaltningsvedtak skjerpes kravene til begrunnelse, og mener at et slikt skjerpet krav til begrunnelse bør gjelde for saker som gjelder søknad på opphold på selvstendig grunnlag.

Andre anbefalinger

Gi fri rettshjelp i saker om opphold på selvstendig grunnlag

En person som søker om opphold etter denne bestemmelsen, befinner seg allerede i en svært sårbar og utsatt posisjon. I tillegg til mishandlingen vil det ofte være andre sårbarhetsfaktorer som språkbarrierer, lite nettverk og begrenset økonomi. Det er nærliggende å legge til grunn at det for de fleste ikke er en reell mulighet å selv betale for bistand fra advokat. Vi ser i gjennomgangen at noen av søkerne har advokat, men mange har det ikke. Flere saker fremstår mangelfullt opplyst. Dette kan etter vår vurdering tilsi at det er behov for en bedre rettshjelpsordning i disse sakene.

Vi mener derfor at det bør vurderes å bedre rettshjelpsordningen i saker som gjelder søknad om opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingslovens § 53 (1) b og § 53 (2), slik at kvinnene sikres fri rettshjelp (fritt rettsråd) uten behovsprøving.¹³³

Sikre personer med midlertidig opphold i Norge som familiegjennforent opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Personer som kommer på familieinnvandring til en norsk referanseperson eller en referanseperson som har bodd i Norge i mer enn fem år, har ikke rett og plikt på opplæring etter integreringsloven § 8. Dette kan øke faren for at voldsutsatte blant disse gruppene ikke kjenner sine rettigheter når det gjelder ekteskap og skilsmisse, til beskyttelse fra vold, eller retten de har til å bryte ut av forholdet, men fortsatt ha oppholdstillatelse. I visse tilfeller er også feilinformering om rettigheter eller å nekte ektefellen å delta i opplæring en form for psykisk vold for å kontrollere partneren.¹³⁴ Ombudet anbefaler derfor at man gjennomgår regler i integreringsloven og om rett og plikt til opplæring etter denne.

Gjøre en større eller jevnlig gjennomgang av praksis fra UDI, der man også ser på innvilgelser

Vi mener det er gode grunner for å gjennomgå praksis fra UDI med jevne mellomrom, der man også ser på innvilgelser, for å vurdere om bestemmelsen tolkes i tråd med lovgivers intensjon og menneskerettslige krav.

¹³³ I dag gis det kun fritt rettsråd uten behovsprøving i saker som gjelder bortvisning, utvisning, tilbakekall av tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. Lov om fri rettshjelp § 11 jf. utlendingsloven § 92. Det kan også innvilges dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad, jf. Lov om fri rettshjelp § 11 (3).

¹³⁴ Bredal, Anja mfl. (2020) *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*, kapittel 3.



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Vi hjelper deg

Gratis juridisk veiledning

Finn oss på nett: www.ldo.no

Ring oss: 23 15 73 00



facebook.com/mittOmbud



x.com/mittOmbud



instagram.com/mittOmbud