



**Jussbuss**

**Praktiseringen av utlendingsloven § 53 første ledd  
bokstav b**

**Oslo, 20.05.2018**

## Innhold

1. Sammendrag .....	3
2. Dagens lovbestemmelse og dens formål.....	3
3. Svakheter ved dagens utl. § 53 (1) b.....	4
3.1 Hvem som kan regnes som mishandler .....	4
3.2 Mishandlingsbegrepet i utl. § 53 (1) b.....	5
3.3 Beviskravet i utl. § 53 (1) b .....	8
3.4 Krav om at samlivet har opphørt.....	10
3.5 Krav til underhold og bolig, jf. utl. § 58, jf. utlendingsforskriftens § 10-8 til § 10-12 ..	11
4. Praksis sammenholdt med Norges internasjonale forpliktelser.....	11
4.1 Istanbul-konvensjonen .....	11
4.2 Kvinnekonvensjonen .....	12
5. Forslag til endring av lovens ordlyd .....	13
6. Forslag til føringer for utlendingsmyndighetenes praktisering av reglene: .....	14
6.1 Mishandlingsbegrepet .....	14
6.2 Bevisterskelen .....	14
6.3 Veiledning i vedtakene .....	15

Vedlegg 1: Statistikk fra utlendingsforvaltningen

# 1. Sammendrag

Jussbuss har gjennom saksbehandlingen erfart at utlendingsmyndighetene behandler saker om opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 (1) b i strid med lovgivers intensjon.

For det første stilles det et for strengt beviskrav, som ikke stemmer overens med lovens ordlyd. Det skal være tilstrekkelig at det er *grunn til å anta* at det har forekommet mishandling. Terskelen er lav, og søkerens forklaring skal legges til grunn. Praksis viser at utlendingsmyndighetene har stilt et krav om dokumentasjon for å bevise mishandling.

For det andre er det lagt til grunn en for streng tolkning av mishandlingsbegrepet, som ikke stemmer overens med lovgivers ønske som kommer til uttrykk i forarbeidene. Praksis viser at utlendingsmyndighetene stiller strenge krav til at vedkommende har fått *redusert livskvalitet*, og at *psykisk vold* ikke likestilles med *fysisk vold*.

I begge nevnte tilfeller er UDIs rundskriv ikke tilstrekkelig for å ivareta søkerens rettighet etter lovens ordlyd. Jussbuss foreslår derfor at rundskrivet endres.

For det tredje bidrar kravet om at *samlivet må være opphørt* til mørketall. Vilkåret sørger for at mange vegrer seg fra å søke, selv når tilstrekkelig mishandling forekommer. Forarbeidene presiserer at ikke må oppfattes som et *usikkert handlingsalternativ*, noe bestemmelsen i realiteten har blitt med dagens praksis.

For å sørge for at bestemmelsen fungerer som et reelt og sikkert handlingsalternativ må lovens ordlyd endres.

Rapporten inneholder Jussbuss sine bemerkninger til dagens regelverk om personer som kommer til Norge på familiegjenforening med ektefelle eller samboer, men som opplever mishandling i forholdet. Rapporten redegjør for de svakheter som følger av dagens § 53 og tilhørende veiledninger for vurderingen, særlig knyttet til praksis fra UNEs praksisdatabase. I tillegg kommenteres Norges internasjonale forpliktelser og forslag til endringer.

## 2. Dagens lovbestemmelse og dens formål

Det følger av dagens § 53 (1) b at

«En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, 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 utsatt for mishandling i samlivsforholdet».

Bestemmelsen er ment som en mulighet for å få selvstendig oppholdstillatelse selv om ens opphold i utgangspunktet er avhengig av forholdet til ektefellen eller samboeren. Det sentrale hensynet bak bestemmelsen er at den skal kunne gi beskyttelse til personer som har behov for det, ved at de ikke lenger trenger å være avhengig av partneren for å beholde oppholdstillatelsen sin i Norge.

Det er en viktig rettssikkerhetsgaranti at dette oppholdsgrunnlaget ikke fremstår som en tvilsom mulighet preget av store skjønnsmarginer, men at søkeren kan være trygg på sin

rettstilstand. Bestemmelsen er også innført for å ivareta våre internasjonale forpliktelser etter Istanbul-konvensjonen og FNs kvinnekonvensjon. Se nærmere om dette i punkt 4.

Dersom en utlending som er i Norge på familieinnvandring vil ha en oppholdstillatelse som ikke er knyttet til samboeren eller ektefelle, har de fem alternativer:

1. Søke om norsk statsborgerskap, som i utgangspunktet krever minst syv års botid i Norge, og at man oppfyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse.
2. Søke om permanent oppholdstillatelse, som i utgangspunktet krever minst tre års botid i Norge, og at man oppfyller et inntektskrav (selvforsørgelseskrav<sup>1</sup>).
3. Søke om oppholdstillatelse på annet grunnlag, (for eksempel familieinnvandring med norsk barn, eller en arbeidstillatelse), hvor øvrige vilkår må være oppfylt.
4. Søke om opphold på selvstendig grunnlag dersom man har blitt utsatt for mishandling, jf. utl. § 53 (1) b.
5. Få innvilget en oppholdstillatelse etter utl. § 38 om opphold på humanitært grunnlag.

### 3. Svakheter ved dagens utl. § 53 (1) b

Norske statsborgere har muligheten til å avslutte et fysisk eller psykisk voldelig forhold, og har rett på full beskyttelse fra hjelpeapparatet rundt, som politiet, NAV, krisesentre og andre relevante hjelpeinstanser. En utlending som har opphold i Norge på grunnlag av familiegjenforening, vil måtte velge mellom oppholdstillatelsen sin og å bli i det voldelige forholdet. Dette utgjør en ekstra belastning for den enkelte, og kan ha stor betydning for personens valg om å gå ut av et voldelig forhold eller ikke.

Utl. § 53 (1) b er innført for å avbøte det særlige avhengighetsforholdet utlendingen har til ektefelle eller samboer i de tilfeller de utsettes for mishandling av denne referansepersonen. Jussbuss erfarer likevel at bestemmelsen blir praktisert så strengt at den ikke i tilstrekkelig grad oppfyller dens uttalte formål.

I det følgende vurderes det som Jussbuss mener er svakheter med dagens regelverk.

#### 3.1 Hvem som kan regnes som mishandler

Regjeringen vedtok i 2017 en handlingsplan for å bekjempe negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, hvor de i tiltak nr. 5 foreslo å utvide virkeområdet til utl. § 53 (1). I dag gir utl. § 53 (1) b kun beskyttelse til utlendinger som blir mishandlet i samlivet av ektefelle eller samboer. Dersom de blir mishandlet av andre familiemedlemmer, har de ikke det samme kravet på beskyttelse.

I punkt 3.3 om gjeldende rett i Prop. 68 L (2017-2018) forklares det at dette problemet kan avhjelpes ved at man vurderer om disse utlendingene vil ha krav på opphold på humanitært grunnlag etter utl. § 38. Departementet mener likevel at det vil være bedre å lovfeste en bestemmelse om opphold på selvstendig grunnlag ved mishandling i utl. § 53. Jussbuss er enige med departementet i at det er en bedre løsning at det heller lovfestes at også utlendinger i slike situasjoner vil få beskyttelse etter utl. § 53(1) b. Å benytte § 38 er problematisk, da bestemmelsen hjemler en snever og skjønnsmessig unntaksadgang som ikke gir rettskrav på oppholdstillatelse. Bestemmelsen i § 53 (1) b er en

---

<sup>1</sup> Jf. Utl. § 62(1)f, Inntektskrav tilsvarende 82% av lønstrinn 19, som per mai 2018 utgjør 238 784kr.

rettighetsbestemmelse, som innebærer at søkeren har et rettskrav på å få slik oppholdstillatelse dersom vilkårene er oppfylt, i motsetning til § 38. Utlendinger som blir utsatt for mishandling i samlivsforholdet, vil dermed ha et sterkere vern gjennom § 53 enn gjennom § 38.

Regjeringen foreslår nå å utvide bestemmelsen til også å gjelde søkere som er utsatt for mishandling av svigerfamilien eller storfamilien.

Jussbuss er positiv til forslaget. Forslaget vil gi trygghet for personer som opplever en sterk sosial kontroll og mishandling fra personer de omgås daglig. Mishandling fra storfamilien kan imidlertid være like problematisk om den så utøves av familiemedlemmer som bor utenfor husstanden. I den forbindelse mener Jussbuss det må presiseres at det må foretas en helhetlig vurdering, hvor all mishandling søkeren har blitt utsatt for må regnes med, uten å skille på om det er ektefellen eller storfamilien som har stått for dette.

For utdypende kommentarer til forslaget, se Jussbuss' høringsuttalelse av 22.08.2017<sup>2</sup>.

Det er også en svakhet ved dagens lovverk at det ikke er en tilsvarende bestemmelse for utlendinger som har opphold med ektefelle eller samboer på grunnlag av EØS-regelverket. Jussbuss støtter derfor også departementets forslag om å gi utlendinger som er omfattet av utl. kapittel 13 det samme vernet som tredjelandsborgere har etter utl. § 53 (1) b.

### 3.2 Mishandlingsbegrepet i utl. § 53 (1) b

Jussbuss mener at utlendingsforvaltningen tolker mishandlingsbegrepet i utl. § 53 (1) b for strengt. Det er derfor behov for ytterligere føringer, som sikrer at praksis er i samsvar med bestemmelsens ordlyd og lovgivers intensjon.

Praksis er blant annet kritisert av Oslo Tingrett<sup>3</sup> og Borgarting Lagmannsrett<sup>4</sup>:

*«i enkelte av UNEs beslutninger kan reises spørsmål om det er lagt til grunn en for høy terskel for hva som omfattes av mishandlingsbegrepet i utlendingsloven».*

Borgarting Lagmannsrett<sup>5</sup> uttaler også at

*«Lagmannsretten legger til grunn at terskelen er lavere enn for mishandlingsbegrepet i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner».*

Domstolenes uttalelser viser at det ikke er samsvar mellom utlendingsmyndighetenes praktisering og domstolenes forståelse av bestemmelsen. Denne kritikken må få utslag i en endring av de retningslinjer som ligger til grunn for utlendingsforvaltningens avgjørelser.

En rekke saker i UNEs praksisdatabase underbygger domstolenes uttalelser og viser at utlendingsmyndighetenes terskel for mishandling ikke er i tråd med den allmenne

---

<sup>2</sup> Regjeringens referanse: 17/3064 - <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing----endringer-i-utlendingsloven-utvidelse-av-mishandlingsbestemmelsen/id2553350/>

<sup>3</sup> TOSLO-2015-201075 siste avsnitt under overskriften «Rettens vurderinger»

<sup>4</sup> LB-2016-116118-2 nest siste avsnitt under overskriften «Ble A mishandlet i samlivet med tidligere ektemann?»

<sup>5</sup> LB-2016-116118-2 siste setning i nest siste avsnitt under overskriften «Lagmannsretten bemerker»

rettsfølelse. Under følger noen sitater av handlinger fra tre forskjellige saker som ikke ble ansett tilstrekkelig til å utgjøre mishandling, selv om klagerens forklaring ble lagt til grunn:

«De hadde jevnlig utsatt henne for **voldsomt press og psykisk vold**. Hun var blitt utsatt for **vold ved 2-3 tilfeller**. Ektefellen hadde **dyttet og klapset henne** og hun var blitt slått med flat hånd, så hun fikk blåmerke. Hun var blitt **nektet penger og bevegelsesfrihet, herunder adgang til å snakke med egen familie**. Hun følte seg behandlet som en «stuepike» og hadde som følge av dette hatt et selvmordsforsøk.»<sup>6</sup>

«Klageren forklarte seg i politiavhør om hendelsene i ekteskapet. Mannen var hele tiden opptatt av sex. Klageren ble **tvunget til promenerer naken** mens gardinene var fra hverandre. Han **krevde at han ble tilfredsstillt seksuelt hele tiden**. Han holdt hånden konstant i buksen. Det dreide seg om sex i forskjellige posisjoner over alt i huset på forskjellige møbler. Klageren begynte å miste nattesøvnen og hun fikk mareritt.»<sup>7</sup>

«Klageren anførte blant annet at den tidligere ektefellen kritiserte hennes husarbeid og matlaging, at han kjeftet mye på henne og at han i beruset tilsand snakket stygt om henne og ofte truet med å sende henne tilbake til hjemlandet slik at hun kunne bli fengslet. Hun anførte også at den tidligere ektefellen ved en anledning skal ha **slått henne mot skulderen med knyttet neve**. Ved en annen anledning skal han ha **dyttet henne slik at hun falt på gulvet**, lent seg over henne og **truet med å slå henne med knyttet neve**.»<sup>8</sup>

(vår utheving)

UDIs og UNEs praksis styres i dag av RS – 2010 – 009. I rundskrivet pkt. 2.2 gis det blant annet uttrykk for at «Hva som kan betegnes som mishandling, beror på en helhetsvurdering. Mishandlingen kan være av fysisk art [...] eller av psykisk art». Det står også at «Hendelsene må ha ført til at søkerens livskvalitet har blitt redusert.»

Basert på det overnevnte mener Jussbuss at det må gis nye føringer til utlendingsmyndighetene som innebærer at terskelen for mishandling settes lavere enn straffelovens § 282 og at alvorlighetsgraden senkes i tråd med rettspraksis og den allmenne rettsfølelse.

Nedenfor følger enkelte særlige spørsmål knyttet til myndighetenes praksis.

### 3.2.1 Særlig om psykisk mishandling

Etter dagens regelverk og retningslinjer skal psykisk mishandling likestilles med fysisk mishandling. Jussbuss ser imidlertid at dette ikke er tilfellet og at psykisk mishandling behandles strengere i praksis enn det som følger av lov og retningslinjer. Det virker som at utlendingsmyndighetene i praksis mener det må foreligge tilfeller av fysisk vold i tillegg. Sosial kontroll har ikke vært ansett tilstrekkelig.

<sup>6</sup> Sak N122626214

[http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=10776&mir=-1&q=redusert+livskvalitet+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+\(NOT+%40sysspiscontainer\)&wld=True](http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=10776&mir=-1&q=redusert+livskvalitet+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+(NOT+%40sysspiscontainer)&wld=True)

<sup>7</sup> Sak N112208107

[http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=11787&mir=-1&q=redusert+livskvalitet+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+\(NOT+%40sysspiscontainer\)&wld=True](http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=11787&mir=-1&q=redusert+livskvalitet+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+(NOT+%40sysspiscontainer)&wld=True)

<sup>8</sup> Sak N1838300214

[http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=13463&mir=-1&q=redusert+livskvalitet+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+\(NOT+%40sysspiscontainer\)&wld=True](http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=13463&mir=-1&q=redusert+livskvalitet+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+(NOT+%40sysspiscontainer)&wld=True)

I saken N1837840214 uttaler UNE at

*«Trusler om hjemsendelse er etter praksis isolert sett ikke tilstrekkelig for å konstatere psykisk mishandling i lovens forstand. UNE betvilte ikke at klageren hadde følt seg krenket av sin ektefelle, men det var etter UNE sitt syn ikke avgjørende.»<sup>9</sup>*

Jussbuss mener at selv om dette ikke isolert sett er tilstrekkelig for å regnes som psykisk mishandling, så er dette sett i sammenheng med den skjeve maktbalansen mellom referansepersonen og utlendingen (se punkt 3.4) med på å utgjøre en stor, psykisk påkjenning for utlendingen. Jussbuss mener at også trusler om hjemsendelse må kunne oppfylle vilkåret, dersom det har redusert søkerens livskvalitet.

Jussbuss mener at praksis her må presiseres, og at det må understrekes at psykisk vold alene kan gi grunnlag for opphold. Det må legges særlig vekt på den skjeve maktbalansen som ligger til grunn for disse sakene.

### 3.2.2 Krav til redusert livskvalitet

Videre stilles det i UDIs rundskriv krav om at *«hendelsene må ha ført til at søkerens livskvalitet har blitt redusert»*. Jussbuss mener rundskrivets krav gir myndighetene et stort rom for skjønn, og at dette har bidratt til en for streng fortolkning. Begrepenes innhold må presiseres for å sikre klagernes rettssikkerhet.

Blant annet viser praksis fra UNE at *«symptomer på depresjon og stressrelaterte plager»<sup>10</sup>* ikke er tilstrekkelig til å gi redusert livskvalitet. I en annen sak ble det også vedlagt uttalelse fra kritesenter om at klageren *«under oppholdet der var preget av volden og overgrepene hun hadde blitt utsatt for, blant annet hadde hun fysiske smerter og angstanfall i form av pusteproblemer. Det ble anført at hun var psykisk ødelagt.»<sup>11</sup>* Heller ikke dette ble ansett som redusert livskvalitet.

Et krav om redusert livskvalitet kan ikke tolkes for strengt. Det kan ikke stilles krav til en varig redusert livskvalitet, slik UNE ser ut til å tolke kravet i enkelte avgjørelser. Det er også betenkelig at dette kravet i mange saker har blitt ansett avgjørende, selv om det ikke følger av loven, men av UDIs eget rundskriv.

### 3.2.3 Enkeltstående episoder eller del av et handlingsmønster

Videre står det i rundskrivet under pkt. 2.2 at det må vurderes hvorvidt en handling *«er en del av et handlingsmønster eller om det dreier seg om en enkeltstående episode. En handling som alene ikke kan betegnes som mishandling, vil likevel kunne karakteriseres som det dersom handlingen gjentas over tid»*.

---

<sup>9</sup> [http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=13422&mir=-1&q=N1837840214+\(%40Resultat%3d%3d%22Ikke+tatt+til+f%C3%B8lge%22\)+%40Sakstype%3d%3d%22Famile%22+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+\(NOT+%40sysspiscontainer\)&wld=True](http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=13422&mir=-1&q=N1837840214+(%40Resultat%3d%3d%22Ikke+tatt+til+f%C3%B8lge%22)+%40Sakstype%3d%3d%22Famile%22+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+(NOT+%40sysspiscontainer)&wld=True)

<sup>10</sup> Sak N114443107

[http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=11591&mir=-1&q=depresjon+\(%40Resultat%3d%3d%22Ikke+tatt+til+f%C3%B8lge%22\)+%40Stikkord%3d%22mishandling%22+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+\(NOT+%40sysspiscontainer\)&wld=True](http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=11591&mir=-1&q=depresjon+(%40Resultat%3d%3d%22Ikke+tatt+til+f%C3%B8lge%22)+%40Stikkord%3d%22mishandling%22+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+(NOT+%40sysspiscontainer)&wld=True)

<sup>11</sup> Sak N122626214

[http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=10776&mir=-1&q=redusert+livskvalitet+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+\(NOT+%40sysspiscontainer\)&wld=True](http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=10776&mir=-1&q=redusert+livskvalitet+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+(NOT+%40sysspiscontainer)&wld=True)

I sak N122626214, som er omtalt ovenfor<sup>12</sup>, fikk kvinnen avslag på sin søknad. Kvinnen fortalte at hun ble utsatt for fysisk vold ved flere anledninger. UNE uttaler her at

*«UNE fant ikke at den fysiske volden, slik den var beskrevet, hadde vært av slik art og omfang at den i seg selv kunne anses som mishandling. Selv om det er uakseptabelt at man blir slått, dreide det seg her om lite alvorlige og enkeltstående episoder.»*

I en annen sak hentet fra UNEs praksisdatabase ble det uttalt at ektefellen «ved en anledning skal ha slått henne mot skulderen med knyttet neve» og senere har han «dyttet henne slik at hun falt på gulvet, lent seg over henne og truet med å slå henne med knyttet neve». <sup>13</sup> Også dette ble ansett for å være enkelthandlinger.

Jussbuss erfarer at utlendingsforvaltningen i flere saker legger stor vekt på at voldsepisodene ikke har skjedd gjentatte ganger til tross for at voldsepisoden har hatt svært alvorlige konsekvenser for søkerne.

Jussbuss ønsker derfor en presisering om at også alvorlige handlinger som kun har skjedd én gang kan regnes som mishandling.

### 3.2.4 Sammenhengen med vilkårene for permanent oppholdstillatelse

Sett i sammenheng med de nye reglene for å få permanent oppholdstillatelse, er det særlig problematisk at det er høy terskel for hva som ansees som mishandling.

I høringsnotatet står det at permanent oppholdstillatelse som hovedregel gis etter tre års opphold. Departementet nevner ikke at vedkommende nå også må tjene 82 % av lønnstrinn 19, som i dag tilsvarer 238 784 kr. Permanent oppholdstillatelse har tidligere vært en mulighet for mange som har levd i voldelige forhold, men som ikke har turt å ta risikoen det innebærer å søke opphold etter utl. § 53..

Selvforsørgelseskravet for permanent oppholdstillatelse kan innebære at mange som har levd i slike forhold, verken har mulighet til å få permanent oppholdstillatelse eller når opp til terskelen etter § 53. Dette fordi mange som lever i voldelige forhold også blir utsatt for sosial kontroll og dermed ikke har mulighet til å ta inntektsgivende arbeid. Ved vurderingen av kravene i utl. § 53, må det derfor også sees hen til de skjerpede kravene for å få permanent oppholdstillatelse. FNs kontrollkomité for Kvinnekonvensjonen har tidligere kommet med en uttalelse hvor reglene for permanent oppholdstillatelse kritiseres særlig sett i lys av praktiseringen av utl. § 53. Dette utdypes nærmere i punkt 4.2.

### 3.3 Beviskravet i utl. § 53 (1) b

I dagens bestemmelse står det at dersom det er «grunn til å anta» at søkeren blir utsatt for mishandling, skal det være tilstrekkelig for å kunne få opphold.

Stortinget har tatt et bevisst valg om at det skal svært lite til for at beviskravet er oppfylt. I forarbeidene Ot.prp. nr.75 (2006-2007) kapittel 21 punkt 9.8.2.5 vises det til departementets vurdering, hvor det står at:

---

<sup>12</sup> Se fotnote 6 og 11.

<sup>13</sup> Sak N1838300214

[http://praksis.une.no/CESS/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=13463&mir=-1&q=redusert+livskvalitet+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+\(NOT+%40syspiscontainer\)&wld=True](http://praksis.une.no/CESS/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=13463&mir=-1&q=redusert+livskvalitet+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+(NOT+%40syspiscontainer)&wld=True)



*«Når det gjelder den nærmere utformingen av mishandlingsbestemmelsen, foreslår utvalget at dagens lave beviskrav videreføres. Dette innebærer at søkerens fremstilling skal legges til grunn dersom søkeren gir en troverdig forklaring, og at det ikke stilles noe krav om at det skal være sannsynlighetsovervekt.»*

Beviskravet gjentas i RS-2010-009. Likevel erfarer Jussbuss at beviskravet praktiseres for strengt.

Dette gjelder særlig i tilfeller av psykisk mishandling. Det ser ut til at det skal mer til for å oppfylle kravet dersom mishandlingen utelukkende er av psykisk art. I slike tilfeller er det tilsvarende vanskelig å dokumentere mishandlingen. Jussbuss mener beviskravet for psykisk mishandling ikke kan praktiseres strengere enn for fysisk vold, og at det må hensynstas at det er særlig vanskelig å bevise psykisk vold.

I sak N14552818<sup>14</sup> uttaler UNE at

*«Uten at det var av avgjørende betydning, ble det også vist til at klageren hadde gjort lite for å dokumentere ektefellens trusler, som ved for eksempel å legge frem e-post og sms som ektefellen etter det anførte hadde brukt for å true henne.»*

Slik det ovennevnte utdraget fra en anonymisert sak hentet fra praksisdatabasen viser, mener Jussbuss at det praktiseres et dokumentasjonskrav i søkerens disfavør.

Ettersom beviskravet som oppstilles etter lovens ordlyd er lempelig, skal det tas utgangspunkt i søkerens egen forklaring. Uttalelsene fra departementet bekrefter denne forståelsen. Det skal derfor ikke være nødvendig å fremskaffe ytterligere dokumentasjon.

I saker hvor det er snakk om stigmatiserende og «sårbare» opplysninger, som mishandling i nære relasjoner ofte er, vil søker ofte kvie seg for å søke hjelp, eller opplyse nærstående om det.

I LB-2016-116118-2 var søkerens troverdighet svekket, fordi hun ikke fortalte om alt hun hadde blitt utsatt for med en gang. Lagmannsretten mener at det svekker søkerens troverdighet *«at hun uten noen plausibel grunn ventet så lenge med å fortelle at ektemannen hadde mishandlet henne fysisk»*.

Det sakkyndige vitnet i saken, psykolog Judith Van der Weele, uttaler likevel at

*«mange utlendinger nøler med å fortelle hva de har vært utsatt for i de første asylavhørene e.l.. På bakgrunn av erfaring fra hjemlandet er det mange som er skeptiske til politiet og andre myndighetspersoner i Norge. Det forekommer derfor ofte at utlendingen forteller mer etter hvert som han eller hun blir tryggere. Det er anført at lagmannsretten må vurdere endringen i As forklaring i lys av dette»*.

Jussbuss mener at søkerens mistillit til myndighetspersoner ikke kan få konsekvenser for søkerens troverdighet, men at det derimot er noe de som utfører intervjuene burde være oppmerksomme på. Slik vil det være enklere å skape den nødvendige tilliten mellom søkeren og utlendingsforvaltningen slik at søkeren vil fortelle om situasjonen.

---

<sup>14</sup> [http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=8710&mir=1&q=N14552818+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+\(NOT+%40sysspiscontainer\)&wld=True](http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=8710&mir=1&q=N14552818+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+(NOT+%40sysspiscontainer)&wld=True)

Lagmannsretten har i samme dom presisert at

*«En generelt svekket troverdighet leder således ikke til et høyere beviskrav, slik som ved vurderingen av om asylhistorien er sannsynliggjort, jf. utlendingsloven § 28 og Rt-2011-1481.»*

Jussbuss ønsker at departementet presiserer dette i et rundskriv.

### 3.4 Krav om at samlivet har opphørt

For å få fornyet oppholdstillatelse etter utl. §§ 40 og 41 er det et krav at samlivet mellom partene *består*, enten om det er i form av ekteskap eller samboerforhold. Dersom man blir utsatt for mishandling og ønsker å søke om opphold på selvstendig grunnlag, er det i dag et vilkår at samlivet mellom partene *har opphørt*. Det blir uttalt i Ot. Prp. Nr. 75 (2006-2007) punkt 9.8.2.5 at

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

Kravet om at samlivet må være opphørt innebærer at utlendingen må bryte med forutsetningene for sin nåværende oppholdstillatelse for å kunne søke opphold på selvstendig grunnlag. Ved å avbryte samlivet har utlendingsmyndighetene adgang til å tilbakekalle oppholdstillatelsen. Slik lovens vilkår er utformet i dag er derfor et svært risikabelt valg å søke oppholdstillatelse etter utl. § 53 (1) b. Sett i sammenheng med den høye terskelen for hva som ansees som mishandling, gjør dette utl. § 53 til et usikkert handlingsalternativ for mange.

Mange velger å forbli i det voldelige samlivet for å ikke miste oppholdstillatelsen. Praksis fra UNE viser at mange blir utsatt for trusler om hjemsendelse fra ektefellen eller samboer dersom de søker hjelp. Jussbuss antar på bakgrunn av dette at det er store mørketall på området.

I sak N114443107<sup>15</sup> uttales det at

*«Klageren hadde blitt truet med hjemsendelse. Klageren hadde fått symptomer på depresjon og stressrelaterte plager.»*

Reglene fører til en ujevn maktbalanse mellom referansepersonen og utlendingen som kommer til Norge på grunnlag av familieinnvandring, ettersom utlendingens oppholdstillatelse i Norge avhenger av at vedkommende fortsetter å bo sammen med referansepersonen.

Ettersom det er vanskelig å forutse hvordan praksis vil slå ut i det enkelte tilfellet, er det også risikabelt å konkludere sikkert med hvorvidt vilkårene er oppfylt. Dette fører til at rettshjelpiltak som Jussbuss vegrer seg mot å gi den utsatte bestemte anbefalinger. Rettshjelpen blir ofte begrenset til ren informasjon om vilkårene, noe som er svært uheldig i

---

<sup>15</sup> [http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=11591&mir=1&q=utl+53+hjemsendelse+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+\(NOT+%40sysspiscontainer\)&wld=True](http://praksis.une.no/CES5/default.aspx?&sk=NyLov&ccr=ctl04&k=cchd&docid=11591&mir=1&q=utl+53+hjemsendelse+%40sysfiletype%3C%3Espuserprofile+(NOT+%40sysspiscontainer)&wld=True)

slike alvorlige saker, særlig sett i lys av lovgivers ønske om en tydelig rettighetsbestemmelse som den mishandlede kan stole på.

Jussbuss mener på denne bakgrunn at vilkåret om at samlivet må være opphørt bør fjernes fra lovteksten, se punkt 5.

3.5 Krav til underhold og bolig, jf. utl. § 58, jf. utlendingsforskriftens § 10-8 til § 10-12 Underholdskravet som gjelder ved søknad om opphold i Norge gjelder også for personer som søker om opphold på selvstendig grunnlag. I praksis gir likevel UDI disse personene unntak på grunnlag av utlendingsforskriftens (utlf.) § 10-7 eller § 10-11. Når det likevel er etablert praksis at personer som oppfyller kravene i utl. § 53, skal få unntak, mener Jussbuss at det er viktig at dette blir forankret i forskriften eller loven. Det vil tydeliggjøre søkerens rettsstilling.

Jussbuss støtter derfor departementets forslag om å forskriftsfeste unntaket fra underholdskravet i saker hvor søkeren får opphold etter § 53 (1) b, jf. punkt 3.4.3 i Prop 68 L (2017-2018).

## 4. Praksis sammenholdt med Norges internasjonale forpliktelser

Det følger av Grunnloven § 93, EMK art. 2 og 3 og praksis fra EMD at Norge er forpliktet til å beskytte mennesker mot å bli utsatt for vold, overgrep og nedverdiggende behandling. Ved alle handlinger som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn jf. Barnekonvensjonen art. 3.

Norge har også ratifisert Istanbul-konvensjonen<sup>16</sup> og Kvinnekonvensjonen<sup>17</sup>. Dette innebærer at vi har forpliktet oss til å ivareta og tilby effektiv beskyttelse til de som utsettes for mishandling.

### 4.1 Istanbul-konvensjonen

Det følger av 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».*

Dette må leses i lys av art 1 i Istanbul-konvensjonen 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;*

---

<sup>16</sup> Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210

<sup>17</sup> De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll 6. oktober 1999, jf. menneskerettighetsloven § 2(1) nr. 5

*c)promote international co-operation with a view to eliminating violence against women and domestic violence»*

Videre definerer konvensjonen «domestic violence» i art. 3b som

*«all acts of physical, sexual, psychological or economic violence that occur within the family or domestic unit or between former or current spouses or partners, whether or not the perpetrator shares or has shared the same residence with the victim»*

Dette innebærer at Norge er forpliktet til å gi utlendinger en selvstendig oppholdstillatelse uavhengig av lengden på forholdet, dersom de har blitt utsatt for mishandling. Selv om konvensjonen gir statene en viss diskresjon til å fastsette vilkårene for oppholdstillatelsen etter nasjonal rett, må beskyttelsen være reell.

For å ivareta våre internasjonale forpliktelser etter Istanbul-konvensjonen, kan ikke utl. § 53 (1) b kun gi rettskrav på oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag i de groveste, dokumenterbare mishandlingstilfellene. Det er heller ikke tilstrekkelig å henvise søkerne til opphold etter utl. § 38, blant annet fordi dette er en snever unntaksbestemmelse.

#### 4.2 Kvinnekonvensjonen

Norge har inkorporert Kvinnekonvensjonen i menneskerettighetsloven av 1999. Menneskerettighetsloven skal ved motstrid gå foran annen norsk lov<sup>18</sup>. Loven er innført for å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett. FNs kontrollkomité for Kvinnekonvensjonen anbefalte Norge å endre praktiseringen av utlendingsregelverket for mishandlingsutsatte utlendinger i deres Concluding Observations fra høsten 2017.

Komitéen uttalte i punkt 32 c<sup>19</sup>:

*«The current condition for obtaining permanent residence status of three years of temporary residence may force women in abusive marriages or cohabitation to remain in such violent relations, exposing them to revictimization owing to the high threshold for proving abuse»*

Videre følger det av punkt 33 c at komitéen anbefaler Norge å

*«Review the threshold for proving partner abuse in the context of the requirement for obtaining permanent residence status of three years of temporary residence, and implement the proposal to grant an independent right to stay to foreign women who are abused by persons other than their partners»*

Komitéen kritiserte både reglene for å få permanent oppholdstillatelse og praksis for opphold på selvstendig grunnlag.

Så lenge det ikke er en reell mulighet til å få beskyttelse etter § 53 (1) b, er utlendingen nødt til å forbli samlivet i minst tre år, og samtidig oppfylle de ytterligere vilkårene for å få permanent oppholdstillatelse. Permanent oppholdstillatelse gir videre rett til opphold, uavhengig den opprinnelige begrunnelsen for oppholdstillatelsen. Kravet til selvforsørgelse

---

<sup>18</sup> Menneskerettighetsloven § 3

<sup>19</sup> CEDAW/C/NOR/CO/9 - Concluding observations on the ninth periodic report of Norway

(se punkt 3.2.4) for å få permanent oppholdstillatelse vil ofte være svært vanskelig å oppfylle for utlendinger som er utsatt for sosial kontroll, og de har dermed i praksis ingen mulighet til å slippe unna mishandlingen, med mindre terskelen i § 53 (1) b senkes.

Uttalelser fra FNs kontrollkomitéer er en tungtveiende anvisning for hvorvidt Norge etterlever sine internasjonale forpliktelser. Derfor er det viktig at Norge følger opp komitéens anbefaling, og anvender styringsredskaper for å endre praksis slik at mishandlingsutsatte personer får den beskyttelsen de har behov for, og rett på.

## 5. Forslag til endring av lovens ordlyd

Som nevnt vil en endring av lovens ordlyd være nødvendig for å endre vilkåret om at *samlivet er opphørt*, som i dag sørger for at mange mishandlingsutsatte vegrer seg fra å søke om opphold på selvstendig grunnlag.

For hvem som skal anses som mishandler vises det til punkt 3.1, og Jussbuss sitt hørings svar av 22.08.2017. Hva gjelder forslag om å lovfeste unntak for krav til underhold og bolig (utl. § 58) viser vi til punkt 3.5 i rapporten. Jussbuss støtter også departementets forslag om å gi utlendinger som er omfattet av utl. kapittel 13 det samme vernet som tredjelandsborgere har etter utl. § 53 (1) b.

I det følgende legges forslaget til endringer i Prop 68 L (2017-2018) til grunn.

Jussbuss foreslår å endre lovens ordlyd til følgende:

*«En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 til 41, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom:*

- a) Samlivet er opphørt på grunn av referansepersonens død, med mindre særlige grunner taler imot det eller,*
- b) 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.»*

Subsidiært mener Jussbuss at ordlyden kan endres til:

*«En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 til 41, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom:*

- a) Samlivet er opphørt på grunn av referansepersonens død, med mindre særlige grunner taler imot det eller,*
- b) utlendingen har kontaktet krisesenter, helsetjenesten eller politiet, 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»*

Forslaget fjerner kravet om at samlivet må være opphørt, og følger opp departements forslag til utvidelse av personkrets. Bestemmelsen oppstiller også et vilkår om aktivitetsplikt, som kan fungere som en mellomløsning. Den sørger for konkrete vilkår som ikke nødvendigvis får like store konsekvenser for søkeren personlig.

## 6. Forslag til føringer for utlendingsmyndighetenes praktisering av reglene:

For å avbøte de svakheter som følger av praktiseringen av dagens bestemmelse, herunder mishandlingsbegrepet og bevisterskelen, kreves det ikke lovendring. Det er tilstrekkelig med endring av praksis, først og fremst de retningslinjer saksbehandler hos UDI og UNE må forholde seg til.

### 6.1 Mishandlingsbegrepet

Følgende er et forslag til utforming av retningslinjer for anvendelse av bestemmelsen, basert på de føringer som allerede finnes i UDIs rundskriv RS-2010-009:

*«Hva som kan betegnes som mishandling, beror på en helhetsvurdering. Mishandlingen kan være av fysisk art, for eksempel ved bruk av vold eller annen legemskrenkelse, eller av psykisk art, for eksempel trusler om bruk av vold. Psykisk vold kan i seg selv være tilstrekkelig.*

*Hendelsene må ha ført til at søkerens livskvalitet har blitt redusert.*

*I vurderingen av hvorvidt søkeren livskvalitet har blitt redusert, skal det legges vekt på både subjektive og objektive forhold, som for eksempel at søkeren er redd for å være alene med ektefellen. Søkeren trenger ikke å ha dratt til lege, psykolog eller å ha fått en diagnose, for at man skal kunne legge vekt på de subjektive påkjenningene mishandlingen har medført. Psykisk mishandling tar ofte form av sosial og økonomisk kontroll. Dersom en søker i realiteten fratras råderett over egne midler, og/eller på grunn av trusler i realiteten fratras bevegelsesfriheten, må det anses som psykisk mishandling etter loven. Det stilles ikke krav om at livskvaliteten er varig redusert.*

*Dersom søkeren har fått skader, skal man legge vekt på skader av både fysisk og psykisk art eller en kombinasjon av begge.*

*Ved vurderingen om det foreligger en mishandlingssituasjon, skal det foretas en helhetsvurdering hvor må man se hen til de beskrevne hendelsene, alvorlighetsgraden, under hvilke omstendigheter mishandlingen fant sted, om de er en del av et handlingsmønster eller om det dreier seg om en enkeltstående episode. I vurderingen skal man ikke skille mellom mishandling søkeren har blitt utsatt for av ulike personer, men behandle det søkeren har blitt utsatt for under ett. Terskelen for mishandling i utlendingslovens forstand skal ligge lavere enn terskelen for mishandling etter straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner.*

*En handling som alene ikke kan betegnes som mishandling, vil likevel kunne karakteriseres som det dersom handlingen gjentas over tid. På samme måte vil det ved en handling som er svært alvorlig være tilstrekkelig at det kun har skjedd én gang, på grunn av alvorlighetsgraden og den etterfølgende påkjenningen søkeren blir utsatt for».*

### 6.2 Bevisterskelen

Følgende er et forslag til utforming av retningslinjer for anvendelse av bestemmelsen, basert på de føringer som allerede finnes i UDIs rundskriv RS-2010-009:

*«For at en tillatelse etter utl. § 53 første ledd bokstav b skal gis, må det være grunn til å anta at mishandling foreligger. Det stilles ikke krav om sannsynlighetsovervekt. Formålet med bestemmelsen taler for en lav bevisterskel. Søkerens forklaring om mishandling skal legges til grunn, med mindre det foreligger klare holdepunkter for å anta at denne ikke er riktig.*

*Søkerens egen forklaring vil dermed være utgangspunktet for vurderingen. Det stilles ikke krav om at søkeren skal dokumentere at mishandlingen har funnet sted. Det skal heller ikke stilles krav om at forholdet er anmeldt, eller at mishandleren er straffet for forholdet eller forholdene. I utgangspunktet skal utlendingsmyndighetene heller ikke innhente noen uttalelse fra søkerens ektefelle eller samboer, men dette kan gjøres etter en konkret vurdering.*

*En generelt svekket troverdighet skal ikke tilsi et høyere beviskrav.»*

### 6.3 Veiledning i vedtakene

I tillegg foreslår Jussbuss at det i ethvert fremtidig vedtak om innvilgelse av opphold på grunnlag av familieinnvandring blir inntatt informasjon om at det er mulig å søke om opphold på selvstendig grunnlag dersom man skulle ha behov for det. Et eksempel på formulering som kan inntas er:

*«Dersom du blir utsatt for fysisk eller psykisk vold fra familien din, og du ikke ønsker å fortsette å bo sammen med familien din, kan du søke om opphold på selvstendig grunnlag. Dette betyr at du kan få opphold i Norge uavhengig av familien din. For at du skal få opphold må du ha blitt utsatt for mishandling av et familiemedlem. Dersom du har spørsmål om dette kan du kontakte UDI».*