



STORTINGET

Innst. 209 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:50 S (2022–2023)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Seher Aydar og Tobias Drevland Lund om reversering av botidskrav og bedre vern mot partnervold

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om reversering av botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra fem år til tre år.
2. Stortinget ber regjeringen sikre at kvinner som har kommet til Norge på familiegjenforening, og som anmelder eller varsler om partnervold, gis fritak fra botidskravet og sikres opphold i Norge på selvstendig grunnlag.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 1. desember 2022 til Justis- og beredskapsdepartementet ved statsråd Emilie Mehl bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 19. desember 2022. Komiteen har imøtesett og mottatt skriftlige innspill i saken.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Rune Støstad, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni, Kathrine Kleveland og Haakon Skramstad, fra Fremskrittspartiet, Helge André Njåstad og Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Grete Wold, og fra Rødt, Tobias Drevland Lund, viser til representantforslaget. Komiteen viser til at representanter fra Rødt har fremmet forslag om å reversere botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra fem til tre år. Videre fremmes forslag om å sikre at kvinner som har kommet til Norge på familiegjenforening, og som anmelder eller varsler om partnervold, gis fritak fra botidskravet og sikres opphold i Norge på selvstendig grunnlag.

Komiteen viser til statsrådens svarbrev av 19. desember 2022. Komiteen viser til at statsråden fraråder å reversere botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra fem til tre år. Videre viser statsråden til utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, hvor det fremgår at personer som har fått oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer, etter søknad har rett til fortsatt opphold etter samlivsbrudd dersom de har opplevd mishandling i samlivet. Det er ikke strenge krav til sannsynliggjøring av om det foreligger mishandling.

Komiteen har åpnet for skriftlige innspill i saken.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, er opptatt av å bekjempe vold i nære relasjoner og mot kvinner. For

kvinner med flyktning- og innvandrerbakgrunn er det særlig viktig å sikre at kvinnene tør å si ifra, og at personer med oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer sikres rett til fortsatt opphold dersom de har opplevd mishandling i samlivet. Flertallet viser til viktigheten av et forutsigbart regelverk og en praksis som unngår at utlendinger som utsettes for mishandling, opplever oppholdstillatelse som et så usikkert alternativ at de heller velger å bli i et forhold med mishandling. Flertallet viser videre til statsrådets svarbrev om at det ikke stilles strenge krav til sannsynliggjøring i disse sakene, og at hovedregelen er at søkerens forklaring skal legges til grunn.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det bør stilles krav om en tilknytning til riket for å få permanent opphold, og mener regelverket knyttet til botid bør beholdes som i dag.

Disse medlemmer mener at personer som er utsatt for vold, ikke skal bli tvunget til å bli værende i forholdet av hensynet til oppholdsstatus. Disse medlemmer merker seg at det allerede i dag er bestemmelser som ivaretar at personer som er utsatt for vold, kan få oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Disse medlemmer merker seg at mishandlingen må sannsynliggjøres, og at søkerens forklaring i utgangspunktet skal legges til grunn, med mindre det foreligger klare holdepunkter for å anta at den ikke er riktig. Disse medlemmer støtter mishandlingsbestemmelsen i dagens regelverk og understreker viktigheten av at den virker etter hensikten. Disse medlemmer mener regjeringen eventuelt må vurdere justeringer om regelverket ikke håndheves i tråd med hensikten. Disse medlemmer merker seg at det er en høy innvilgelsesprosent i denne sakskategorien. Disse medlemmer mener utlendingsmyndighetene må foreta en vurdering i hvert enkelt tilfelle, og at det ikke er tilstrekkelig at et forhold er anmeldt eller varslet. Disse medlemmer mener det er hensiktsmessig om departementet løpende vurderer om det finnes andre forbedringspunkter i regelverket som kan gjennomføres. Det bør også iverksettes flere tiltak mot vold i nære relasjoner. Disse medlemmer viser til at regjeringen Solberg la fram en handlingsplan mot vold i nære relasjoner for perioden 2021–2024. Disse medlemmer viser til at denne handlingsplanen inneholdt 82 konkrete tiltak for å styrke innsatsen ytterligere mot vold i nære relasjoner. Disse medlemmer viser videre til at disse tiltakene skulle bidra til mer forebygging av vold i nære relasjoner, bedre tjenester for de som utsettes for vold, og at flere saker om vold i nære relasjoner havner i rettsvesenet, samt legge til rette for bedre samordning mellom etater og sektorer på alle forvaltningsnivåer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er uenige i forslaget om å reversere økningen av botidskravet for permanent oppholdstillatelse. Slik disse medlemmer ser det, bør botidskravet økes, og disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre at kravet til botid for permanent oppholdstillatelse økes fra fem år til åtte år.»

Disse medlemmer støtter heller ikke forslag nummer to. Det å gi fordeler i form av styrket oppholdsgrunnlag for den som foretar en bestemt handling, er et incentiv som – slik disse medlemmer ser det – er egnet til å medføre utilsiktede virkninger som igjen kan føre til at politi og påtalemyndighet belastes med ugrunnede anklager som alene er motivert av det styrkede oppholdsgrunnlaget de medfører. Slik disse medlemmer ser det, må partnervold bekjempes med andre virkemidler enn de utlendingsregulatoriske.

Komiteens medlem fra Rødt vil uttrykke bekymring for at det fremmes et forslag fra komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet om å ytterligere øke botidskravet. Da botidskravet ble økt fra tre til fem år, var det mange som uttrykte bekymring for at dette ville gjøre situasjonen for kvinner som utsettes for vold i nære relasjoner, verre. Dette medlem viser til at en rekke faglige instanser og organisasjoner som arbeider med kvinner og andre i slike situasjoner, har uttrykt sterk bekymring for det strenge botidskravet på fem år, og at det er et unisont krav fra de som har sendt inn skriftlige innspill, om at botidskravet bør reverseres tilbake til tre år. Noen vil også ha det lavere enn som så. Dette medlem mener vi må gjøre mer for å bekjempe vold i nære relasjoner og vold mot kvinner. Da er dette medlem redd for at en ytterligere innstramning i botidskravet vil gå på bekostning av kvinners liv og helse.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt vil understreke viktigheten av at vold i nære relasjoner og vold mot kvinner bekjempes med alle midler tilgjengelig. Dette er noe Norge er forpliktet til å gjøre gjennom både Istanbul-konvensjonen og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.

Disse medlemmer vil vise til samtlige skriftlige innspill som støtter forslaget om å reversere botidskravet tilbake til tre år. Det vises til Likestillings- og diskrimineringsombudets (LDO) innspill, der det fremheves at ombudet støtter forslaget og viser til at Norge etter Istanbul-konvensjonen og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon har en forpliktelse til å beskytte kvinner som utsettes for vold i nære relasjoner. LDO poengterer at et botidskrav på fem år ikke bidrar til at kvinnene

oppnår den reelle beskyttelsen de har krav på, og at botidskravet kan komme i konflikt med retten til å leve et liv uten vold. Dette synet deles av de fleste av de som har sendt inn skriftlige innspill til behandlingen av forslaget. Disse medlemmer vil understreke at samtlige organisasjoner som har kommet med innspill, mener at botidskravet bør vurderes senket ytterligere, selv om dette forslaget kun søker å reversere endringen fra 2020 fra fem til tre år. Disse medlemmer vil vise til at vurderinger rundt en økning av botidskravet fra tre til fem år ble gjort i forbindelse med arbeidet med en ny utlendingslov i 2008. Den gangen landet man på at det ikke var tungtveiende grunner til å øke botidskravet. Disse medlemmer viser til skriftlig innspill fra Jussbuss, som påpeker at det i 2015 ble argumentert fra Justisdepartementet med at et skjerpet botidskrav ville kunne forhindre opphold på fiktive grunnlag samt forhindre tilfeller der ektefeller skiller seg kort tid etter innvilget familiejenforening. Disse medlemmer deler oppfatningen av at departementet og utlendingsmyndighetene har flere virkemidler for kontroll med proformaekteskap, samt at personer som er villige til å leve i et proformaekteskap i tre år for å få opphold, sannsynligvis vil være villige til å leve slik i fem år. Det er derfor disse medlemmers syn at det strenge og skjerpede botidskravet ikke er treffende for å forhindre proformaekteskap, men derimot vil ha uheldige og negative konsekvenser for langt flere. Disse medlemmer vil vise til at UNHCR i sitt høringssvar i 2015 oppfordret medlemslandene til å begrense tiden med midlertidig oppholdstillatelse til tre år.

Disse medlemmer viser videre til at flertallet av de som har sendt inn skriftlige innspill, også støtter forslaget om at kvinner som har kommet til Norge på familiejenforening, og som anmelder eller varsler om partnervold, gis fritak fra botidskravet og sikres opphold på selvstendig grunnlag i Norge. Partnervold og vold i nære relasjoner er et utbredt problem som samtlige regjeringer og partier hevder å ta på ytterste alvor. Disse medlemmer henviser til funn fra NOU 2020:17 og mener partnervold og partnerdrap må sees i sammenheng med hverandre. Den store majoriteten av personer som drepes av sine partnere, har opplevd gjentatt vold i samlivet i tiden før drapet. NOU 2020:17 fant også at majoriteten av både gjerningspersoner og ofre var i hyppig kontakt med hjelpeapparatet før drapet skjedde. Kvinner med flyktning- eller innvandrerbakgrunn, som har kommet til Norge gjennom familiejenforening, kan oppleve det som for risikabelt å forlate en voldelig partner i frykt for å miste retten til opphold i landet fordi de ikke oppfyller botidskravet. Disse medlemmer vil derfor nok en gang understreke hvor viktig det er at kvinner og andre som kommer til Norge på familiejenforening, sikres bedre vern mot vold i nære relasjoner, slik at de kan komme seg ut av et volde-

lig- og potensielt dødelig-samliv. Derfor mener disse medlemmer at det vil være et steg i riktig retning å sikre at kvinner som anmelder eller varsler om vold i nære relasjoner, sikres opphold på selvstendig grunnlag i Norge, uavhengig av om de oppfyller botidskravet eller ei. Vernet som eksisterer i dagens lovverk, er etter disse medlemmers syn ikke godt nok, og det praktiseres for strengt.

Disse medlemmer vil videre vise til skriftlig innspill fra JURK – Juridisk rådgivning for kvinner, et uavhengig rettshjelptiltak for kvinner som arbeider tett med de problemstillingene som dette forslaget tar opp. Det henvises til utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, som skal være en bestemmelse som skal sikre at utenlandske kvinner som opplever mishandling i form av fysisk, psykisk eller seksuell vold, ikke skal føle seg tvunget til å bli værende i en voldelig og skadelig relasjon. JURK skriver:

«JURK opplever imidlertid at bestemmelsen praktiseres for strengt. Innvilgelsesprosenten varierer hos UDI, men vårt klare inntrykk er at det er mange som ikke tør søke om opphold på selvstendig grunnlag i frykt for å ikke bli trodd.»

På denne bakgrunn vil disse medlemmer fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om reversering av botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra fem år til tre år.»

«Stortinget ber regjeringen sikre at kvinner som har kommet til Norge på familiejenforening, og som anmelder eller varsler om partnervold, gis fritak fra botidskravet og sikres opphold i Norge på selvstendig grunnlag.»

«Stortinget ber regjeringen instruere utlendingsmyndighetene om å i større grad også vektlegge andre former for vold og mishandling enn fysisk vold i fremtidige saker som omfattes av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.»

«Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av praktiseringen av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, blant annet i lys av bestemmelsens forarbeider, og på egnet måte sørge for at unntaksadgangen ikke tolkes for strengt.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med nødvendige forslag til lovendringer slik at kvinner som kommer på familiejenforening til norske menn eller menn som har bodd i Norge i mer enn fem år, eller kvinner som får opphold som arbeidsinnvandrere, gis rett og plikt til opplæring etter integreringsloven § 8.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre at kravet om botid for permanent oppholdstillatelse økes fra fem år til åtte år.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om reversering av botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra fem år til tre år.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen sikre at kvinner som har kommet til Norge på familiegjenforening, og som anmelder eller varsler om partnervold, gis fritak fra botidskravet og sikres opphold i Norge på selvstendig grunnlag.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen instruere utlendingsmyndighetene om å i større grad også vektlegge andre former for vold og mishandling enn fysisk vold i fremtidige saker som omfattes av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av praktiseringen av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, blant annet i lys av bestemmelsens forarbeider, og på egnet måte sørge for at unntaksadgangen ikke tolkes for strengt.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med nødvendige forslag til lovendringer slik at kvinner som kommer på familiegjenforening til norske menn eller menn som har bodd i Norge i mer enn fem år, eller kvinner som får opphold som arbeidsinnvandrere, gis rett og plikt til opplæring etter integreringsloven § 8.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 8:50 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Seher Aydar og Tobias Drevland Lund om reversering av botidskrav og bedre vern mot partnervold – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 21. februar 2023

Lene Vågslid

leder

Mari Holm Lønseth

ordfører



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
22/6356 - CEF

Dato
19.12.2022

Dokument 8: 50 S (2022–2023) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Seher Aydar og Tobias Drevland Lund om reversering av botidskrav og bedre vern mot partnervold

Jeg viser til brev 1. desember d.å. fra Kommunal- og forvaltningskomiteen, hvor det bes om min vurdering av forslaget i Dokument 8: 50 S (2022–2023) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Seher Aydar og Tobias Drevland Lund om reversering av botidskrav og bedre vern mot partnervold*. Forslaget lyder som følger:

1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om reversering av botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra fem år til tre år.
2. Stortinget ber regjeringen sikre at kvinner som har kommet til Norge på familiegjennforening, og som anmelder eller varsler om partnervold, gis fritak fra botidskravet og sikres opphold i Norge på selvstendig grunnlag.

Ad forslag 1 – reversering av botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra fem til tre år

Da botidskravet ble økt fra tre til fem år i 2020 for flyktninger, utlendinger med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og utlendinger som har fått familieinnvandring med disse, var endringen begrunnet i at det ble ansett som rimelig å stille krav til tilknytning til Norge før man ga en varig tillatelse til opphold her. Det ble vist til at tre års oppholdstid ga en begrenset tilknytning til Norge, og at en flyktning ikke har krav på videre beskyttelse her dersom beskyttelsesbehovet faller bort og

flyktningen kan returnere til sitt hjemland og leve trygt der, uten fare for forfølgelse eller andre alvorlige overgrep. Det ble videre understreket at det i alle saker skal gjøres en individuell vurdering av om det er andre hensyn som tilsier at personen eller familien bør få bli, f.eks. hensyn til barnets beste og dets tilknytning til riket.

Lovendringen har nå virket i omtrent to år. Dette er kort tid. Jeg mener det er uheldig å foreta hyppige skifter mellom ulike løsninger i regelverket. Det vil skape en uryddig rettstilstand hvis tidligere lovvedtak skal reverseres hver gang det parlamentariske grunnlaget i Stortinget endres. Jeg mener derfor det bør være en relativt høy terskel for å gjøre dette når en lovendring først er vedtatt.

Siden pandemien brøt ut, har det vært lave ankomsttall til Norge for flyktninger fra andre land enn Ukraina. Tallene viser imidlertid at ankomstene er stigende. Det kan komme langt flere asylsøkere til Europa og Norge i fremtiden. I en slik situasjon mener jeg det vil kunne gi en uheldig signaleffekt dersom Norge velger å foreta en slik oppmyking i regelverket for flyktninger.

På bakgrunn av ovennevnte fraråder jeg å reversere botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra fem til tre år.

Ad forslag 2 – mishandlingsbestemmelsen

I henhold til utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b (den såkalte «mishandlingsbestemmelsen») har personer som har fått oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer, etter søknad *rett* til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd dersom de har opplevd mishandling i samlivet.

For at en tillatelse etter § 53 første ledd bokstav b skal gis, må mishandlingen sannsynliggjøres. Det stilles ikke strenge krav til sannsynliggjøringen. Det stilles heller ikke dokumentasjonskrav. Søkeren innkalles til å møte personlig for å opplyse saken. Søkerens forklaring om mishandling skal legges til grunn, med mindre det foreligger klare holdepunkter for å anta at denne ikke er riktig.

Det er viktig at regelverk og praksis er så forutsigbart som mulig for å unngå at utlendinger som utsettes for mishandling, opplever den selvstendige oppholdstillatelsen som et så usikkert handlingsalternativ at de i stedet velger å bli i et forhold med mishandling. Samtidig er det viktig å erkjenne at mishandlingsbestemmelsen har et potensial for misbruk. Jeg mener derfor det er riktig at utlendingsforvaltningen skal foreta en selvstendig vurdering av om mishandlingen er sannsynliggjort, og at det ikke bør være tilstrekkelig at søkeren har anmeldt eller varslet om partnervold. Jeg gjentar at det ikke stilles strenge krav til sannsynliggjøring i disse sakene; hovedregelen er at søkerens forklaring skal legges til grunn.

Tall fra UDI viser også at de fleste som søker om opphold på selvstendig grunnlag, får innvilget søknaden sin. Fra 2016 til 2021 har innvilgelsesprosenten i snitt ligget på over

70 prosent. Tabellen nedenfor viser vedtak etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, kun førstegangs tillatelser (ikke fornyelser) for perioden 2016 t.o.m. 2021:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Innvilgelser	73	51	68	69	78	55
Avslag	19	43	28	13	14	28
Totalt	92	94	96	82	92	83
Innvilgelsesprosent	79 %	54 %	71 %	84 %	85 %	66 %

Merknad: Tabellen viser vedtak i UDI og UNE. Tabellen er et uttrekk for hele perioden under ett, slik at kun det siste vedtaket i en sak vises. Dette innebærer at en person som eksempelvis har fått avslag i UDI i 2016, men hvor saken omgjøres i UNE i 2017, kun vises i tabellen som innvilgelse i 2017. En person som har fått et avslag av UDI i 2021 og vedtaket er påklaget, men ikke behandlet av UNE, vises som avslag i 2021.

Når det er sagt, understreker jeg likevel at jeg alltid vil vurdere om det er mulig å tydeliggjøre regelverket ytterligere for å gjøre det mer forutsigbart for brukerne, uten at dette går på bekostning av andre viktige hensyn, som f.eks. kontrollhensyn. Forutsigbarhet for brukerne er, som nevnt, spesielt viktig når det gjelder mishandlingsbestemmelsen.

For øvrig viser jeg til innsatsen Regjeringen ellers gjør for voldsutsatte kvinner. Vi har under utarbeidelse en opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Opptrappingsplanen vil ta arbeidet mot vold og overgrep ett steg videre, styrke innsatsen og adressere gjenstående utfordringer. Tiltakene i den eksisterende handlingsplanen for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (2021–2024) «Frihet fra vold» videreføres inntil opptrappingsplanen foreligger, for å sikre kontinuitet i arbeidet.

Med hilsen


Emilie Mehl

