

# Valget mellem vold og udvisning

DILEMMAET FOR VOLDSRAMTE  
FAMILIESAMMENFØRTE KVINDER I DANMARK

# Valget mellem vold og udvisning

ENLIGEMÅNEDT FOR VOLD I FAMILIEN  
FAMILIE SAMVÆRGET I DE KVINDER I DANMARK

# Agreement on the Measurement

of the ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...



## Resumé

Amnesty Internationals rapport: "Valget mellem vold og udvisning" viser, at voldsramte familiesammenførte kvinder i Danmark ofte står i et dilemma mellem at udholde volden i ægteskabet eller at blive udvist af Danmark. Den danske stat er forpligtet af de internationale menneskerettighedskonventioner til at beskytte kvinder mod vold, men desværre beskytter den danske stat ikke de voldsramte familiesammenførte kvinder i tilstrækkelig grad.

Familiesammenførte kvinder har opholdstilladelse i Danmark på grund af deres ægteskab, og de kan som udgangspunkt først få egen opholdstilladelse efter 7 år i Danmark. Den danske udlændingelov indeholder dog en undtagelsesbestemmelse, der giver familiesammenførte kvinder mulighed for at blive i Danmark, hvis de har forladt et voldeligt ægteskab, inden de 7 år er gået. Desværre viser Amnestys rapport, at undtagelsesbestemmelsen ikke virker efter hensigten. Størstedelen af de kvinder, der ansøger om opholdstilladelse med begrundelse i et voldeligt ægteskab, får nemlig afslag.

Det hænger sammen med, at de voldsramte kvinder skal opfylde en række betingelser for at få opholdstilladelse efter undtagelsesbestemmelsen. De skal dokumentere, at de har været udsat for vold, og at volden er årsagen til, at de har forladt deres mand. Derudover skal kvinderne have tilknytning til det danske samfund, og de skal dokumentere, at de vil lide overlast ved en udvisning til deres oprindelsesland.

Rapporten viser, at kvinderne har meget svært ved at opfylde disse krav. Desuden er administrationen af undtagelsesbestemmelsen uigennemskuelig. Det er svært på forhånd at vurdere chancen for, at en voldsramt familiesammenført kvinde kan blive i Danmark, hvis hun forlader sin mand inden 7 år. Derfor opgiver mange kvinder at søge opholdstilladelse og forbliver i stedet i det voldelige ægteskab af frygt for at blive udvist.

De voldsramte familiesammenførte kvinders frygt for at blive udvist kan være velbegrunderet. I mange lande kan kvinderne blive udstødt socialt – og i værste fald risikere at blive dræbt af deres familiemedlemmer, hvis de vender tilbage som fraskilte.

Amnesty International er bekymret over, at de udenlandske kvinder af frygt for udvisning ofte forbliver i voldelige forhold og ikke anmelder ægtefællens vold. Dermed bliver mændene ikke draget strafferetligt til ansvar for den udøvede vold, og kvindernes rettigheder bliver fortsat krænket.

I så fald beskytter den danske stat ikke de voldsramte familiesammenførte kvinders rettigheder, som den danske regering er internationalt forpligtet til at respektere, beskytte og fremme.

### Amnesty International har følgende anbefalinger:

- Bestemmelserne vedrørende dokumentationskravet til volden skal ændres. Langt flere former for dokumentation bør vægtes. Der bør desuden være helt klare kriterier for dokumentation af volden, så de voldsramte kvinder kan blive rådgivet om deres muligheder for egen opholdstilladelse ved skilsnisse.
- Der bør ikke stilles et særskilt krav om, at kvinden også skal dokumentere, at volden er den direkte årsag til samlivsophævelsen. Hvis det bliver dokumenteret, at kvindens ægtefælle har udøvet vold mod hende, må formodningen være, at volden er årsag til, at samlivet er ophørt.
- Tilknytningskravet skal ændres. Når volden er dokumenteret, må formodningen være, at kvinden har været forhindret i at blive integreret i det danske samfund, fordi mange voldelige forhold inkluderer tvangsisolation af kvinden. Derudover bærer administrationen af det nuværende tilknytningskrav præg af vilkårlighed. Som mindstemål bør myndighederne præcisere, hvad der kræves for, at en voldsramt kvindes tilknytning er stor nok til, at hun kan få opholdstilladelse.

- ◊ Den voldsramte familiesammenførte kvinde bør kunne opnå opholdstilladelse efter udlændingelovens §19, stk. 8, uanset om faderen har samvær med barnet.
- ◊ De danske myndigheder bør undersøge forholdene i oprindelseslandet for at sikre, at muligheden for at vende tilbage udgør et sikkert og reelt alternativ til at blive og udholde volden. Det bør være myndighedernes ansvar at bevise, at en kvinde ikke vil lide overlast ved en udvisning.
- ◊ Myndighederne skal forbedre sagsbehandlingen. Sagerne skal behandles ensartet og der skal sikres større gennemsigtighed i sagsbehandlingen. Myndighederne bør i alle tilfælde sørge for, at sagen er ordentligt belyst, inden en afgørelse bliver truffet.
- ◊ Kvinderne bør have gratis retshjælp i alle sager, hvor der skal tages stilling til inddragelse af deres opholdstilladelse efter undtagelsesbestemmelsen om vold. Det vil sikre, at kvinder ikke bliver stillet ringere på grund af manglende kendskab til reglerne.
- ◊ Skadestuerne skal være forpligtet til at indkalde en uvildig tolk til kvinden, hvis hun ikke taler dansk, i alle tilfælde, hvor der er mistanke om vold. I øjeblikket fungerer ægtefællen ofte som tolk, hvilket kan være yderst problematisk, når den voldsramte kvinde senere skal dokumentere volden i en sag mod manden eller i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse.

# Indhold

RESUMÉ	5
--------	---

INDHOLD	7
---------	---

INDLEDNING	8
------------	---

Skildring af 3 voldsramte kvinders skæbne	9
---	---

Fatmas, Karens og Mariams historier er ikke usædvanlige	11
---	----

AMNESTY INTERNATIONALS BEKYMRINGER	12
------------------------------------	----

STATISTIK	14
-----------	----

LOVGRUNDLAGET FOR UNDTAGELSESBESTEMMELSEN	16
---	----

Hovedregel og undtagelse for inddragelse af opholdstilladelse	16
---	----

Krav til kvinderne for at undgå udvisning	16
---	----

Undtagelsesbestemmelsens tilblivelse	17
--------------------------------------	----

PROBLEMER VED UNDTAGELSESBESTEMMELSEN	20
---------------------------------------	----

Kravet om dokumentation af volden	20
-----------------------------------	----

Volden skal være årsag til samlivsophævelsen	22
--	----

Tilknytningskrav – og tvangsisolation	23
---------------------------------------	----

7 år er for længe	25
-------------------	----

Tilbage til oprindelseslandet – til en uvis skæbne	26
--	----

Administration af undtagelsesbestemmelsen	28
---	----

DANMARKS INTERNATIONALE MENNESKERETLIGE FORPLIGTELSER	31
---	----

International kritik af Danmark	31
---------------------------------	----

AMNESTY INTERNATIONALS ANBEFALINGER	33
-------------------------------------	----

Volden skal dokumenteres	33
--------------------------	----

Krav om dokumentation af volden som årsag skal fjernes	34
--	----

Krav om tilknytning skal ændres	34
---------------------------------	----

Hensyn til barnets tarv	34
-------------------------	----

Forholdene i hjemlandet skal undersøges	34
---	----

Sagsbehandlingen skal forbedres	35
---------------------------------	----

Gratis retshjælp	35
------------------	----

Indkaldelse af tolke	35
----------------------	----

LITTERATUR	36
------------	----

APPENDIX	38
----------	----

## INDLEDNING

Vold mod kvinder er et brud på menneskerettighederne og skal betragtes med den største alvor. FN's *Konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder* (CEDAW)<sup>1</sup> sikrer, at kvinders rettigheder bliver tilgodeset både i den offentlige og den private sfære. Konventionen forpligter staterne til at respektere, beskytte og fremme kvinders rettigheder. Fra flere sider har der været rejst international kritik af Danmarks manglende beskyttelse af voldsramte familiesammenførte kvinder. Kritikken kommer blandt andet fra FN's CEDAW-komite, der overvåger implementeringen af FN's *Konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder*, og fra Europarådets menneskerettighedskommissær Alvaro Gil Robles.

Amnesty International sætter med rapporten "**Valget mellem vold og udvisning**" fokus på den situation og de vanskeligheder, som familiesammenførte kvinder havner i, når de forlader deres voldelige ægtefælle i Danmark. Desværre dokumenterer rapporten, at den danske stat ikke i tilstrækkelig grad beskytter voldsramte familiesammenførte kvinder i Danmark.

Rapporten er skrevet af Amnesty Internationals danske afdeling. Den er baseret på interviews med hhv. Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK), advokater med erfaring på området samt voldsramte familiesammenførte kvinder.<sup>2</sup> Vi har derudover anvendt en række nyere notater, forskningsprojekter og rapporter om emnet som baggrund for rapporten. Se i øvrigt appendiks for uddybelse. Desuden har vi modtaget oplysninger fra Udlændingestyrelsen, kvindekrisecentre, Institut for Menneskerettigheder og forskere på området.

Ifølge den danske udlændingelov skal familiesammenførte kvinder efter en skilsmisse kunne dokumentere, at de har boet i Danmark i mindst 7 år med en ægtefælle for, at de fortsat kan blive boende lovligt i Danmark. For at tage særligt hensyn til voldsramte familiesammenførte kvinder er der indsat en undtagelsesbestemmelse i

udlændingeloven, §19, stk.8.<sup>3</sup> Denne bestemmelse giver de voldsramte familiesammenførte kvinder mulighed for at søge om opholdstilladelse i Danmark, selvom de ikke har boet i Danmark i 7 år, når skilsmissen skyldes overgreb eller misbrug af kvinden. Kvinden skal imidlertid opfylde en række krav. Denne rapport fokuserer på de krav, der følger af udlændingeloven. Rapporten belyser, hvordan administrationen af undtagelsesbestemmelsen medfører, at det er svært for voldsramte familiesammenførte kvinder at imødekomme disse betingelser og dermed få lov til at blive i Danmark.

Der findes ingen opgørelser over, hvor mange familiesammenførte kvinder, der årligt bliver udsat for vold af deres ægtefælle i Danmark. Omfanget af vold mod kvinder er generelt svært at fastlægge. Området er præget af mørketal, fordi mange kvinder aldrig anmelder volden eller tager kontakt til et krisecenter, og dette gør sig efter al sandsynlighed også gældende for de familiesammenførte kvinder.<sup>4</sup> I 2004 befandt 340 familiesammenførte kvinder sig på et dansk kvindekrisecenter.<sup>5</sup> Samme år søgte 40 familiesammenførte kvinder om opholdstilladelse i Danmark efter undtagelsesbestemmelsen, og under halvdelen af kvinderne fik forlænget deres opholdstilladelse.<sup>6</sup>

Amnesty International er bekymret over, at størstedelen af de voldsramte familiesammenførte kvinder får afslag på opholdstilladelse i Danmark. Mange kvinder frygter at blive udvist af Danmark, og den ringe chance for at få lov til at blive i Danmark kan betyde, at kvinderne ikke tør forlade deres voldelige ægtefælle. Mange kvinder frygter med rette, at de ved en udvisning til deres oprindelsesland i værste fald risikerer forfølgelse af deres familiemedlemmer, og de har ofte ikke mulighed for at opnå myndighedernes beskyttelse.<sup>7</sup> De voldsramte familiesammenførte kvinder bør have mulighed for at blive i Danmark, så de reelt bliver beskyttet – og støttet i at komme ud af det voldelige forhold og skabe sig en tilværelse uden vold.

1 "Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women" (CEDAW), også kaldet FN's Kvindekonvention (1979). Konventionen blev underskrevet af Danmark i juli 1980 og ratificeret i april 1983.

2 Begrebet 'familiesammenførte' skal i denne rapport sammenhæng forstås som indvandrerkvinder gift med mænd med indvandrerbaggrund eller indvandrerkvinder gift med etnisk danske mænd samt asylsøgere/lygningekvinder, der er gift med andre asylsøgere eller flygtninge. Fælles for disse kvinder er, at de er blevet familiesammenført med en mand, der er bosiddende i Danmark. Begrebet "voldsramte" henviser til, at kvinderne har været udsat for vold af deres ægtefælle i Danmark.

3 I rapporten vil vi løbende henvide til 'undtagelsesbestemmelsen'.

4 Nielsen og Gitz-Johansen 2006, s. 23

5 LOKK 2005, s. 18 og s. 70

6 Opgørelse fra Udlændingestyrelsen fra november 2005 (Udlændingestyrelsen den 1. november 2005)

7 Ikke alle voldsramte familiesammenførte kvinder risikerer forfølgelse ved en eventuel tilbagevenden. I nærværende rapport giver Amnesty International et meget generelt billede af nogle af de forhold, der gør sig gældende for kvinder i visse oprindelseslande, som kan have betydning for kvinders retstilling. Dvs. hvorvidt kvinder i de lande har mulighed for at opnå myndighedernes beskyttelse, og hvilket generelt syn der er på kvinder, der bliver skilt. Men en afgørelse af, hvorvidt en familiesammenført kvinde risikerer forfølgelse ved en eventuel udvisning beror på et individuelt skøn. Vi viser dog i denne rapport, at de danske udlændingemyndigheder ikke altid tager de trusler, der kommer fra kvindens familiemedlemmer, alvorligt, og at kvinderne har svært ved selv at indhente oplysninger om deres oprindelseslande.

## Skildring af 3 voldsramte kvinders skæbne

### FATMAS HISTORIE

Fatmas<sup>8</sup> historie i Danmark begyndte i 2000, da hun flyttede fra Marokko for at blive familiesammenført med en 25 år ældre marokkansk mand. Ægteskabet var blevet arrangeret af hendes familie. Det viste sig hurtigt, at hendes mand var voldelig. Han bankede hende og behandlede hende dårligt, og volden blev værre og værre for hver dag. Manden var meget opmærksom på, at volden ikke skulle blive opdaget og lagde f.eks. en pude over hendes mund, så naboerne ikke kunne høre hende skribe. På trods af volden pressede familien i Marokko Fatma til at blive i ægteskabet, og eftersom hun ikke havde andre at støtte sig til, forsøgte hun at udholde volden.

Ægteskabet endte to år senere, da politiet blev tilkaldt til parrets bolig. Fatma kom på hospitalet, og hendes mand fik en betinget voldsdom. Siden har Fatma kæmpet for at få lov til at blive i Danmark. Hun taler flydende dansk og har været i arbejde, selvom mandens vold har betydet, at hun tit har været nødt til at sygemelde sig. Hendes far har både telefonisk og i breve truet hende på livet med, at hun ikke kan vende tilbage til Marokko. Alligevel har de danske myndigheder givet hende en række afslag på opholdstilladelse i Danmark.

Efter 3 års kamp er Fatmas skæbne endelig afgjort. I sidste ende opnåede Fatma at få bevilget ophold i Danmark. Hun fik dog ikke opholdstilladelse efter undtagelsesbestemmelsen i udlændingeloven, der giver ophold til familiesammenførte kvinder, hvis samliv er ophørt på grund af vold, men fordi faderen til hendes barn ønskede samvær med barnet. Danmark har tiltrådt FNs Børnekonvention<sup>9</sup>, hvoraf følger, at et barn ikke må blive adskilt fra sine forældre, medmindre det er af hensyn til barnets tarv.<sup>10</sup> En udvisning af Fatma og barnet ville betyde, at barnet var afskåret fra at være sammen med sin far og ville være et brud på Børnekonventionen. Dermed blev faderens samvær afgørende for, at Fatma fik lov til at blive i Danmark.

Fatmas tidligere mand er nu gift for fjerde gang med en marokkansk kvinde. Fatma er bange for, at han også ud-sætter sin nye kone for vold.

### KARENS HISTORIE

Karen<sup>11</sup> mødte sin danske mand i sit oprindelsesland Gambia. Karens far var imod ægteskabet, men Karen besluttede sig for at trodse sin far. Hun blev familiesammenført til Danmark i 2001.

I Danmark ventede der Karen en ubehagelig overraskelse. Manden viste sig at være alkoholiseret, og fra første dag behandlede han Karen dårligt. Han tvang Karen til at arbejde i hjemmet og på sit værtshus med rengøring, madlavning og pasning af hans børn fra et tidligere ægteskab. Han forsøgte også at tvinge hende til at drikke og gå i seng med kunderne fra værtshuset. Flere gange måtte Karen flygte fra huset for ikke at blive tvunget til at gå i seng med hans kunder. Når hun kom tilbage, nægtede han ofte at lukke hende ind. Han bankede hende en gang og truede efterfølgende med mere vold, hvis hun ikke gjorde, som han forlangte. Manden kontrollerede økonomien, og Karen fik hverken penge til sig selv, til mad eller til andre ting. Hun forlod kun huset for at gå i sprogskole. Manden ønskede ikke, at hun havde kontakt med andre.

I 2004 fik Karen et barn. Herefter fik hun besked på at flytte ud af mandens soveværelse og finde en madras at sove på et andet sted sammen med babyen. Karen fik hverken penge eller mad af sin mand, og babyen sygnede mere og mere hen. Karens sundhedsplejerske blev opmærksom på situationen i hjemmet og sørgede for, at Karen og datteren flyttede til et krisecenter. Dette skete tre måneder før, at Karen havde været gift og boet sammen med sin mand så længe, at hun ville have fået sin egen opholdstilladelse.

Karen har ofte overvejet at melde sin mand til politiet, men han har altid truet med, at hun ville blive sendt tilbage til Gambia, hvis hun fortalte noget til nogen. Derfor har hun ikke turdet fortælle om sin situation. Karens far har slået hånden af hende på grund af ægteskabet, og Karen er bange for, at faderen vil gøre hende ondt eller måske slå hende ihjel, hvis hun vender tilbage. Desuden har hun ingen muligheder for at forsørge sig selv og sit barn som fraskilt kvinde i Gambia.

<sup>8</sup> Interview foretaget den 8. juni 2005. Kvindens navn er ændret for at fastholde hendes anonymitet.

<sup>9</sup> Børnekonventionen – Convention on the Rights of the Child. Danmark tiltrådte Konventionen i 1991.

<sup>10</sup> Børnekonventionen, artikel 9

<sup>11</sup> Interview foretaget den 15. februar 2006. Kvindens navn er ændret for at fastholde hendes anonymitet.



I april 2006 var det over et år siden, at Karen indgav sin anmodning om opholdstilladelse til de danske myndigheder. Hun har endnu ikke modtaget endeligt svar. Udlændingestyrelsen har anmodet om dokumentation af risikoen for overgreb ved en udvisning. Karen har svært ved at klare den lange ventetid og usikkerheden om sin fremtid. Hun har svært ved at sove om natten og koncentrere sig om sprogskolen om dagen.

#### MARIAMS HISTORIE

Mariam<sup>12</sup> er én iransk kvinde, som for 7 år siden kom til Danmark, efter at hun var blevet gift med en herboende iransk mand.

Efter ankomsten til Danmark isolerede manden Mariam i hjemmet og han tvang hende til at opvarte sig selv og sin familie. Manden nægtede Mariam 'egne' penge. Han bankede hende og mishandlede hende både psykisk og seksuelt. Mariam snakkede flere gange med sin praktiserende læge, men manden var med som tolk, og hun fik derfor ikke mulighed for selv at forklare lægen om sin situation.

Manden blev hurtigt træt af Mariam og forsøgte at 'komme af med hende'. Han tog blandt andet kontakt til udlændingemyndighederne og meddelte, at han ønskede skilsmisse, og at parret reelt ikke længere var sammen, selvom de fortsat boede på samme adresse. Mariam kom

alligevel først væk fra sin voldelige mand efter, at hun i yderligere flere måneder var blevet udsat for både fysisk og psykisk vold. Kun fordi lægen og Mariams sagsbehandler blev opmærksomme på volden i forholdet og hjalp hende med at flytte fra hjemmet, lykkedes det Mariam at undslippe det voldelige ægteskab.

Efter skilsmissen mistede Mariam sin opholdstilladelse men søgte om ny opholdstilladelse på baggrund af undtagelsesparagraffen. Mariam kunne fremvise dokumentation fra læge og fra hospitalsrapporter på volden begået af hendes mand. Men hendes ansøgning blev afvist med den begrundelse, at det ikke kunne bevises, at volden var årsagen til skilsmissen, samt at Mariam manglede tilknytning til Danmark. Mariams eksmand har spredt rygter i Iran om, at hun er prostitueret, og Mariams familie har truet hende på livet, hvis hun vender tilbage. Mariams ansøgning om asyl er også blevet afvist af de danske myndigheder.

På grund af de oplevelser, Mariam har haft, siden hun blev gift og kom til Danmark, lider hun af psykiske problemer og har forsøgt at begå selvmord. Mariams advokat har derfor søgt om humanitær opholdstilladelse til Mariam, men denne ansøgning blev også afvist af myndighederne, fordi Mariam ikke er tilstrækkeligt syg. Mariams advokat forsøger i øjeblikket at søge økonomisk støtte til en mentalundersøgelse af Mariam til brug for en appelsag i Østre Landsret.

Mariams skæbne er stadig uvis.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Indsigt i iransk kvindes sag efter aftale med kvindens advokat og hendes samtykke, november 2005. Kvindens navn er ændret for at fastholde hendes anonymitet.

<sup>13</sup> Status per december 2005

## Fatmas, Karens og Mariams historier er ikke usædvanlige

---

Fatmas, Karens og Mariams historier er langt fra enestående. I 2004 befandt 340 familiesammenførte kvinder sig på de danske kvindekrisecentre.<sup>14</sup>

Dette tal viser dog ikke problemets sande omfang, for vold i hjemmet er ofte et skjult problem. Der er generelt et stort mørketal i forbindelse med vold mod kvinder. Det er nemlig langt fra alle kvinder, der anmelder volden eller henvender sig til myndigheder eller krisecentre. Efter al sandsynlighed gør det sig også gældende for de familiesammenførte kvinder.<sup>15</sup> Hvis man tager de familiesammenførte kvinders beskrevne isolation, afhængighed af manden og angst for udvisning i betragtning, kan man frygte, at det reelle antal af voldsramte familiesammenførte kvinder i Danmark er meget højt.

Som i Fatmas, Karens og Mariams tilfælde befinder disse kvinder sig i Danmark på baggrund af ægteskab eller samliv med en herboende mand.<sup>16</sup> Størstedelen af kvinderne har intet netværk i Danmark bortset fra

manden og hans familie. De fleste behersker ikke sproget og kender ikke deres rettigheder. Ofte isolerer mændene kvinderne fra omverdenen, som også Karen beretter om.<sup>17</sup> Hertil kommer, som i Fatmas tilfælde, at manden i visse tilfælde har flere voldelige ægteskaber med udenlandske kvinder bag sig. Det bliver bekræftet af krisecentrene, som ofte støder på flere forskellige kvinder, der har været gift med samme mand.<sup>18</sup>

Eftersom kvinderne er i Danmark på grund af ægteskabet, er deres muligheder for at blive i landet, når de forlader deres voldelige mand, meget begrænsede. Udgangspunktet er, at deres opholdstilladelse tilbagekaldes, hvis samlivet bliver ophævet indenfor de første 7 år.<sup>19</sup> Udlændingeloven indeholder som nævnt en undtagelsesbestemmelse, der giver kvinderne mulighed for at forblive i Danmark, når de har forladt deres mand på grund af vold i ægteskabet. Som rapporten her sætter fokus på, er det dog meget svært for kvinderne at opnå opholdstilladelse efter bestemmelsen.

---

14 LOKK 2005, s. 18 og s. 70. Antallet af kvinder på krisecentre, der ikke er født i Danmark, har været stigende i de senere år. I 2002 udgjorde denne gruppe 40% og i 2004 steg tallet til 46%, dvs. 802 udenlandske kvinder. I 2004 var 30% eller 552 kvinder ikke-danske statsborgere. Til sammenligning er ca. 5% af alle kvinder i Danmark ifølge Danmarks statistik ikke danske statsborgere.

15 Nielsen og Gitz-Johansen 2005, s. 23

16 62 % (eller 340 kvinder) af kvinderne uden dansk statsborgerskab på landets krisecentre er familiesammenførte, jf. LOKK 2005, s. 18

17 Egne interview med voldsramte familiesammenførte kvinder, samt LOKK 2003

18 LOKK 2003, s. 3

19 Udlændingeloven § 19, stk. 1, jf. § 11, stk.3

## AMNESTY INTERNATIONALS BEKYMRINGER

---

Vold mod kvinder er en krænkelse af menneskerettighederne. Volden har alvorlige fysiske og psykiske konsekvenser for de kvinder, der bliver udsat for ægtefællens voldelige overgreb. Amnesty International er bekymret over, at voldsramte familiesammenførte kvinder har ringe mulighed for at få opholdstilladelse i Danmark efter undtagelsesbestemmelsen i udlændingeloven. Kvinderne kommer reelt til at stå i et valg mellem vold og udvisning, fordi selvstændigt ophold i praksis er så svært at opnå. I den forbindelse er følgende punkter særligt problematiske:

### ADMINISTRATIONEN AF BESTEMMELSEN TVINGER KVINDERNE TIL AT UDHOLDE VOLDEN

Ifølge de internationale menneskerettigheder skal stater beskytte kvinder mod vold. Det betyder, at Danmark er forpligtet til at hjælpe kvinder ud af voldelige forhold. Administrationen af undtagelsesbestemmelsen medfører, at en overvejende del af de voldsramte familiesammenførte kvinder bliver udvist af Danmark. Kvinderne forbliver derfor ofte i det voldelige forhold af frygt for hjemsendelse. Dette strider mod Danmarks internationale forpligtelser.

### KRAV OM 7 ÅRS OPHOLD I DANMARK

For at de familiesammenførte kvinder, der lever i et voldeligt ægteskab, kan være sikre på at få en selvstændig opholdstilladelse i Danmark, skal de have været i landet i mindst 7 år. Dette kan betyde, at kvinderne føler sig tvunget til at blive i et voldeligt forhold i flere år.

### HØJE KRAV TIL DOKUMENTATION AF VOLDEN

Undtagelsesbestemmelsen stiller krav om, at volden skal dokumenteres. Kravene til dokumentationen af, at en kvinde har været udsat for vold, er urimeligt høje. Flere fagfolk vurderer, at kravene er meget vanskelige at opfylde.<sup>20</sup> Kvinderne forventes at tage kontakt til politi eller skadestue umiddelbart efter, at volden har fundet sted. Sker det ikke, vil de senere have problemer med at dokumentere volden. Erklæringer fra krisecentre kan i dag også bruges, men ifølge Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK) har kun de færreste krisecentre de fornødne ressourcer til at udfærdige en kvinde-krisecentererklæring.

### INGEN TOLKEBISTAND PÅ SKADESTUER

Skadestuerne indkalder ikke uvildige tolke til de familiesammenførte kvinder. I stedet er det ofte kvindens ægtefælle, som selvsagt kan være udøveren af volden, der oversætter kvindens forklaring om, hvordan de fysiske skader er opstået. Dette kan gøre det umuligt for kvinden at dokumentere volden.

### KRAV OM AT VOLDEN SKAL VÆRE ÅRSAG TIL SAMLIVSOPHÆVELSEN

I undtagelsesbestemmelsen er der krav om, at kvinden skal dokumentere, at volden er direkte årsag til, at hun ikke længere lever sammen med sin mand. Det betyder, at hvis kvinden bliver hos manden efter, at han har slået hende og først på et senere tidspunkt forlader ham, så vil myndighederne vurdere, at hun ikke har forladt ham direkte på grund af volden. Der er eksempler på, at kvinden får afslag på opholdstilladelse, fordi dokumentationen af volden er dateret et par måneder før, hun forlader manden. Der er desuden eksempler på, at kvinden vælger at blive i forholdet på trods af volden, fordi ægtefællen har truet hende med, at hun vil blive udvist af Danmark, hvis hun forlader ham. Manden tvunger hende således til at blive i forholdet, hvilket bliver brugt mod hende, når Udlændingestyrelsen på et senere tidspunkt ikke anerkender, at volden er årsag til samlivets ophør.

<sup>20</sup> Ifølge interview med advokat d. 4. juli 2005, samt interview med repræsentant fra kvindekrisecenter den 29. april 2005

#### KRAV OM TILKNYTNING TIL DET DANSKE SAMFUND

Efter undtagelsesbestemmelsen er det en betingelse for, at den voldsramte kvinde kan blive i Danmark, at hun har tilknytning til det danske samfund – ellers bliver hun udvist. Men i mange voldelige forhold isolerer ægtefællen kvinden fra omverdenen. Kvinden bliver dermed forhindret i at blive integreret i det danske samfund. Et resultat af den vold, som manden udøver, kan derfor blive, at kvinden ikke kan opfylde tilknytningskravet.

#### BØRNEENS INDFLYDELSE

De voldsramte kvinders advokater er begyndt at lægge vægt på faderens samværsret med barnet, når de skal argumentere for, at kvinden opfylder tilknytningskravet og dermed kan blive i Danmark. Faderens ret til samvær med barnet kan være bestemmende for, om kvinden får opholdstilladelse i Danmark. Dermed bibeholder manden sin magt over kvinden, og børnene risikerer i nogle tilfælde at blive tvunget til at have samvær med en voldelig far.

#### EN USIKKER TILBAGEVENDEN TIL HEMLANDET

De danske myndigheder undersøger tilsyneladende ikke i tilstrækkeligt omfang voldsramte kvinders muligheder for at genetablere sig i oprindelseslandet, eller hvordan de vil blive modtaget af lokalsamfundet som fraskilte. Kvinderne kan i værste fald risikere forfølgelse og miste livet, hvis de sendes tilbage til deres oprindelsesland.

#### EN UYDELIJDSSTILLENDE SAGTBEHANDLING

Administrationen af undtagelsesbestemmelsen betyder, at det er vanskeligt at gennemskue, hvad der bliver krævet i den enkelte sag. Ifølge advokater er det derfor vanskeligt at give kvinderne en ordentlig vejledning om deres muligheder for at opfylde kravene for opholdstilladelse. Af den grund opgiver mange kvinder på forhånd. Endvidere skal kvinderne på ganske kort tid selv fremskaffe oplysninger om deres oprindelsesland og bevise, at de vil lide overlast ved en eventuel udvisning.

#### INGEN RETSHJÆLP TIL KVINDERNE

De voldsramte familiesammenførte kvinder på krisecentrene har mulighed for at modtage juridisk bistand fra LOKK, men kvinder, som ikke har haft kontakt til et krisecenter, har ikke adgang til gratis retshjælp. Det betyder, at mange voldsramte familiesammenførte kvinder på grund af manglende penge og kendskab til deres muligheder, fører deres egen sag. Det kan få stor betydning for sagens udfald, eftersom reglerne på området er særdeles komplicerede.

#### MANDEN GÅR FRI FOR STRAF

Mange voldsramte familiesammenførte kvinder frygter at blive udvist af Danmark og blive sendt tilbage til deres oprindelsesland. De tør derfor ikke anmelde volden. Det betyder, at de voldelige mænd kun sjældent bliver retsforfulgt. Udlændingemyndighedernes nuværende praksis kan således have den konsekvens, at gerningsmænd ikke bliver stillet til ansvar for strafbare forhold. I stedet kan mændene gifte sig på ny – og blot gentage udøvelsen af vold mod en ny kvinde.

## STATISTIK

Langt størstedelen af de voldsramte familiesammenførte kvinder, der forlader deres mand inden de har været 7 år i Danmark, bliver udvist. Det sker trods undtagelsesbestemmelsen i udlændingeloven, der skulle give voldsramte familiesammenførte kvinder mulighed for at blive i Danmark, også selvom de forlader deres voldelige mand inden 7 år.

I årene fra 1998 frem til 2004 søgte 253 familiesammenførte kvinder om forlængelse af deres opholdstilladelse hos Udlændingestyrelsen efter undtagelsesbestemmelsen. Heraf fik 103 forlænget deres opholdstilladelse. Fra 1998 til 2004 klagede 76 kvinder ud af de 150 kvinder, der havde fået afslag på forlængelse af deres opholds-

tilladelse, til Integrationsministeriet. Heraf fik kun 3 kvinder medhold i deres klage – og dermed opholdstilladelse i Danmark.<sup>22</sup>

Der er altså langt flere kvinder, som får afslag på deres ansøgning om opholdstilladelse, end der er kvinder, der får forlænget deres opholdstilladelse på baggrund af undtagelsesbestemmelsen. Antallet af afslag varierer fra år til år, men tendensen er den samme. I et notat fra Integrationsministeriet fra 2005 vurderer ministeriet, at der i perioden fra 1998 til 2004 sammenlagt er givet opholdstilladelse til omkring en tredjedel af de kvinder, der har forsøgt at få opholdstilladelse efter at have været udsat for vold af deres mand.<sup>23</sup>

### Forlængelser og afslag fra Udlændingestyrelsen:<sup>24</sup>

År	I alt søgt om opholdstilladelse	Forlængelse af opholdstilladelse	Forlængelse af opholdstilladelse i %	Opholdstilladelse ikke forlænget/ opholdstilladelse inddraget i antal	Opholdstilladelse ikke forlænget/ opholdstilladelse inddraget i %
1998	29	11	38%	18	62%
1999	23	13	57%	10	43%
2000	50	17	34%	33	66%
2001	40	20	50%	20	50%
2002	45	12	28%	31	72%
2003	28	11	39%	17	61%
2004	40	19	48%	21	52%
I alt	253	103	41%	150	59%

<sup>22</sup> Brev af 1. november 2005 fra Udlændingestyrelsen til Amnesty International. Tal fra både Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration er gengivet for herved at give et billede af praksis hos begge instanser. Der er klageadgange over Udlændingestyrelsens afgørelse til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Udlændingestyrelsen den 1. november 2005).

<sup>23</sup> Integrationsministeriet 2005

<sup>24</sup> Udlændingestyrelsen den 1. november 2005

Nedenstående tal viser, hvor mange kvinder, der klagede over Udlændingestyrelsens afgørelser, og hvor mange der efterfølgende af Integrationsministeriet fik medhold.

Tallene afspejler dog langt fra problemets virkelige omfang. Statistikken giver ikke et billede af alle de udenlandske kvinder, der bliver udsat for vold, men som ikke anmelder volden og forlader deres ægtefælle, fordi de frygter at miste deres opholdsgrundlag. Den afspejler heller ikke de kvinder, der søger opholdstilladelse på et andet grundlag såsom asyl, humanitært ophold eller ny familiesammenføring.

Hos LOKK henviser man til, at de udenlandske kvinder ofte ikke kan opfylde de krav, som der bliver stillet i undtagelsesbestemmelsen. Det er også vanskeligt at gennemskue, hvordan den bliver administreret. En stor del af de kvinder, som LOKK er i kontakt med, opgiver derfor at søge på forhånd. Mange voldsramte familiesammenførte kvinder vælger i stedet at blive i det voldelige forhold og forsøger at udholde volden. Andre vender hjem til en, for manges vedkommende, yderst usikker fremtid i oprindelseslandet.<sup>25</sup>

#### Forlængelser og afslag fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration:<sup>26</sup>

År	Klager over afgørelse i alt	Forlænget opholdstilladelse/undlact inddragelse i antal	Forlænget opholdstilladelse/undlact inddragelse i %	Ikke forlænget opholdstilladelse/inddraget i antal	Ikke forlænget opholdstilladelse/inddraget i %
1998	0	-	-	-	-
1999	2	-	0%	2	100%
2000	5	-	0%	5	100%
2001	15	-	0%	15	100%
2002	21	-	0%	21	100%
2003	24	3	13%	21	87%
2004	9	-	0%	9	100%
I alt	76	3	4%	73	96%

<sup>25</sup> Interview med LOKK den 1. marts 2005. En del af de kvinder, LOKK er i kontakt med, opgiver at søge, andre beder LOKK's konsulent eller en advokat om at køre deres sag om ansøgning om opholdstilladelse efter såvel undtagelsesbestemmelsen, asyl som humanitært ophold.

<sup>26</sup> Udlændingestyrelsen den 1. november 2005



# LOVGRUNDLAGET FOR UNDTAGELSESBESTEMMELSEN

## HOVEDREGEL OG UNDTAGELSE FOR INDDRAGELSE AF OPHOLDSTILLADELSE

Grundlaget for en opholdstilladelse som familiesammenført kvinde er, at hun er gift og lever sammen med den mand, hun er familiesammenført med. Hvis kvinden forlader sin ægtefælle, er grundlaget for hendes opholdstilladelse forsvundet, og hun vil som udgangspunkt få inddraget sin opholdstilladelse. Ifølge den danske udlændingelov mister en udlænding nemlig som udgangspunkt sin opholdstilladelse, hvis der sker ændringer, der betyder, at de forhold, der har givet mulighed for opholdstilladelsen, ikke længere er til stede.

Udlændingelovens hovedregel om inddragelse af en opholdstilladelse:

### **Udlændingeloven §19, stk. 1**

En tidsbegrænset opholdstilladelse kan inddrages:

- 1) Når grundlaget for ansøgningen eller opholdstilladelsen var urigtigt eller ikke længere er til stede, herunder når udlændingen har opholdstilladelse efter §§7 eller 8, og forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse, jf. §§7 og 8.

For at tage særligt hensyn til voldsramte familiesammenførte kvinder er der indsat en undtagelsesparagraf i udlændingeloven. Denne bestemmelse skulle gøre det lettere for de voldsramte kvinder at undgå udvisning og blive i Danmark efter en skilsmisse indenfor de første 7 år. Dermed skulle kvinderne være sikret en mulighed for at forlade deres voldelige mænd uden samtidig at blive udvist.

Udlændingelovens undtagelse rettet mod voldsramte familiesammenførte kvinder:

### **Udlændingeloven §19, stk. 8**

Ved afgørelsen om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt i medfør af §9, stk. 1, nr. 1, skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at udlændingen med opholdstilladelse efter §9, stk. 1, nr. 1, har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet

## KRAV TIL KVINDERNE FOR AT UNDGÅ UDVISNING

Hvis en voldsramt familiesammenført kvinde ønsker at blive i Danmark, når hun har forladt sin mand inden 7 år, skal hun leve op til en række krav. Efter undtagelsesbestemmelsen i udlændingelovens §19, stk. 8 skal kvinden først og fremmest have været *udsat for overgreb*. Men samlivsophævelse på grund af vold er ikke nok til, at kvinderne kan blive i Danmark. I forarbejderne til loven står, at følgende krav skal opfyldes:<sup>27</sup>

- Dokumentation for at kvinden har været udsat for overlast.
- Volden skal have været årsag til samlivsophævelsen.
- Inddragelsen må antages at virke særligt belastende for den enkelte. Denne vurdering skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, og der vil blandt andet blive lagt vægt på udlændingens tilknytning til det danske samfund, udlændingens alder, helbred og tilknytning til herboende personer. I den forbindelse inddrages også situationen i hjemlandet.<sup>28</sup>

Hvad angår vurderingen af, om en udvisning af kvinden vil 'virke særligt belastende' bliver den foretaget på baggrund af udlændingelovens §26:

<sup>27</sup> Disse krav følger ikke af lovbestemmelsens ordlyd, men af bemærkningerne til lov nr. 380 af 22. maj 1996 jf. Hvidbog vedrørende lov nr. 380 af 22. maj 1996 om ændring af udlændingeloven, s. 5f.

<sup>28</sup> Dette blev bekræftet af daværende integrationsminister Bertel Haarder som svar på spørgsmål nr. 324 af 1. november 2002 stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik

### Udlændingeloven §26, stk. 1:

Ved afgørelsen om udvisning skal der tages hensyn til, om udvisningen

må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af

- 1) udlændingens tilknytning til det danske samfund,
- 2) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
- 3) udlændingens tilknytning til herboende personer,
- 4) udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed,
- 5) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, og
- 6) risikoen for, at udlændingen uden for de i §7, stk. 1 og 2, eller §8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

#### UNDTAGELSESBESTEMMELSENS TILBLIVELSE

Baggrunden for vedtagelsen af undtagelsesbestemmelsen viser, at der i mange år har været en politisk vilje til at beskytte voldsramte familiesammenførte kvinder.

#### ♦ Retsudvalget opmærksom på beskyttelse

Allerede ved en ændring af udlændingeloven i 1992 var Folketingets Retsudvalg særligt opmærksom på at beskytte voldsramte familiesammenførte kvinder, der forlader deres mand på grund af mandens vold mod dem. Folketingets Retsudvalg afgav en betænkning over et lovforslag, der blandt andet indebar et forslag om at forlænge tidskravet for en permanent opholdstilladelse fra 2 til 4 år. Flertallet af Retsudvalget mente, at tidskravet kun burde forlænges til 3 år. De mente desuden, at forlængelsen af tidskravet burde resultere i, at der også skulle indføres et særligt hensyn til familiesammenførte kvinder, der forlod deres mand i det 3. opholdsår på grund af vold i ægteskabet. De voldsramte kvinder burde ikke automatisk miste deres opholdstilladelse. I stedet skulle udlændingemyndighederne tillægge volden betydning, når de skulle afgøre om kvinderne kunne få forlænget deres opholdstilladelse. Der skulle tages særligt hensyn til vold i ægteskabet i de tilfælde, hvor det ville være vanskeligt for kvinden at vende tilbage til en tålelig tilværelse i hjemlandet. I betænkningen lægger flertallet vægt på, at det skal kunne dokumenteres, at kvinden har været udsat for vold, at volden har været årsagen

til, at hun forlod sin mand, samt at hun ikke vil kunne få en tålelig tilværelse i hjemlandet.<sup>29</sup> Justitsministeren tiltrådte de ændringsforslag, som flertallet af Retsudvalget havde fremført i betænkningen, og ændringerne blev gennemført.<sup>30</sup>

#### ♦ Udvalg under indenrigsministeren fastslår, at kvinder mangler beskyttelse

I 1993 nedsatte indenrigsministeren "Udvalget for udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark."<sup>31</sup> Udvalget anbefalede en særskilt beskyttelse af de voldsramte familiesammenførte kvinder og vurderede, at den hidtidige beskyttelse ikke i tilstrækkeligt omfang tilgodeså Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's kvindekonvention (CEDAW).

Efter et omfattende arbejde under dette udvalg blev der ved en lovændring i 1996 indsat en bestemmelse i udlændingelovens §26 (§26, nr. 6) om, at der skal tages hensyn til, om inddragelse af opholdstilladelser eller udvisning vil være særligt belastende på grund af "*udsættelse for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, der har medført, at en udlænding med opholdstilladelse efter §9, stk. 2, nr. 1 [familiesammenføring red.], ikke længere samlever på fælles bopæl med den i Danmark fastboende person*". Hermed blev det præciseret i selve lovtæksten, at der skal tages særlige hensyn til voldsramte familiesammenførte kvinder.<sup>34</sup>

29 Betænkning afgivet af Retsudvalget den 11. juni 1992 til L 257. Folketingstidende 1991/1992, Tillæg B, sp. 2445-2466

30 Lov nr. 482 af 24. juni 1992

31 Nedsat den 13. februar 1993 af indenrigsministeren. Udvalget afgav delbetænkning I. Betænkning nr. 1303 af 28. september 1995 vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling

34 Lov nr. 380 af 22. maj 1996

Udvalget argumenterede også for, at det eksisterende skel mellem 2 års ophold og 3 års ophold skulle fjernes, fordi det ikke skulle være afgørende, hvor længe en kvinde havde opholdt sig i Danmark.<sup>35</sup> Det fremgår på den baggrund af bemærkningerne til lovændringen i 1996, at der fortsat skal tages hensyn til, hvor længe den voldsramte kvinde har været i Danmark, men at bedømmelsen i højere grad skal bygge på sagens konkrete omstændigheder.

I en omfattende lovændring af udlændingeloven i 1998<sup>36</sup> blev ordlyden af §26 ændret i forbindelse med en revision af udvisningsbestemmelserne. I den forbindelse blev hensynet til de voldsramte familiesammenførte kvinder af systematiske grunde omplaceret til udlændingelovens §19, der indeholder reglerne om inddragelse af opholdstilladelser. Hermed fik undtagelsesbestemmelsen sin nuværende ordlyd. Fortolkningen af bestemmelsen hviler fortsat på bemærkningerne til lov nr. 380 af 22. maj 1996.<sup>37</sup>

#### • Hvad er 'kort tid'?

Den seneste ændring blev foretaget i 2002 i forbindelse med regeringens stramning af udlændingeloven.<sup>38</sup> Ændringen medførte, at en udlænding nu som udgangspunkt skal have været i Danmark i 7 år, inden personen har mulighed for at få varig opholdstilladelse.<sup>39</sup> Daværende integrationsminister Bertel Haarder fremhævede i den forbindelse, at ændringen ikke ville få nogen indflydelse på den gældende praksis for voldsramte familiesammenførte kvinder. Såfremt den pågældende kvinde kun havde været i Danmark i 'kort tid', mente integrationsministeren ikke, at en inddragelse ville virke særligt belastende.<sup>40</sup> Det blev ikke præciseret, hvad der mentes med 'kort tid'. Udtrykket 'kort tid' er blevet gentaget af Udlændingestyrelsen i februar 2005 – igen uden en specificering af, hvad der menes hermed.<sup>41</sup> I et notat fra Integrationsministeriet fra marts 2005 fremgår det, at der for at få ophold efter undtagelsesbestemmelsen kræves tilknytning til Danmark "typisk i form af ca. to års ophold her i landet".<sup>42</sup>

#### • Sammenligning af reglerne i Norge, Sverige og Danmark

I Sverige kan udlændinge få permanent opholdstilladelse efter 2 år. Voldsramte familiesammenførte kvinder kan få opholdstilladelse, inden de to år er gået. Der er krav om dokumentation af volden, volden skal være årsag til, at kvinden ikke er sammen med manden længere, og kvinderne skal have opnået en vis tilknytning til Sverige.

I Norge gives permanent ophold efter 3 års ophold, og familiesammenførte kvinder har krav på at få opholdstilladelse, hvis der har været vold i forholdet, uanset hvor længe de har været i landet.

Danmark har den mest restriktive lovgivning på området. I Danmark kan udlændinge få permanent ophold efter 7 år. En voldsramt familiesammenført kvinde kan få opholdstilladelse, hvis hun opfylder en række krav. Hun skal kunne dokumentere, at hun har været udsat for vold, og at volden er årsagen til, at ægteskabet er afsluttet. Derudover skal hun have opnået tilknytning til Danmark, og hun skal kunne dokumentere, at hun vil lide overlast ved en udvisning.<sup>43</sup>

#### • Debat om praksis i Danmark

De seneste år har der været rejst kritik af den gældende praksis i Danmark, og enkelte partier har forsøgt at ændre reglerne. I april 2005 fremsatte Det Radikale Venstre, Socialdemokratiet, SF og Enhedslisten et beslutningsforslag til Folketinget, der anmodede regeringen om at forbedre muligheden for opholdstilladelse for de voldsramte familiesammenførte kvinder. Flertallet i Folketinget ønskede at bevare de nuværende regler.<sup>44</sup>

35 Betænkning nr. 1303/1995

36 Lov nr. 473 af 1. juli 1998

37 Besvarelse af spørgsmål nr. 127, stillet af Folketinget Retsudvalg til Indenrigsministeren d. 4. juni 1998 (L 59 - bilag 104, Folketingsåret 97/98 2.samling,

38 Lov nr. 365 af 6. juni 2002.

39 Udlændingelovens § 11, stk. 3

40 Besvarelse af spørgsmål nr. 85, stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik til integrationsministeren den 17. april 2002 (L152 - bilag 47)

41 Brev af 10. februar 2005 fra Udlændingestyrelsen til Amnesty International

42 Indenrigsministeriet 2005, s. 3

43 Madsen et. al. 2005 og Rachel Moni Eapen ved Seminar: "Fængt mellem lov og liv - vold mod minoritetskvinder", den 30. november 2005

44 Beslutningsforslag B54, fremsat den 1. april 2005

### • Regeringens tiltag

Den danske regering har i løbet af 2004-2005 lagt vægt på oplysningsarbejde i forbindelse med vold mod kvinder. I april 2005 lancerede regeringen en handlingsplan til bekæmpelse af mænds vold mod kvinder og børn i familien. Handlingsplanen sætter blandt andet fokus på de etniske minoritetskvinder. Et af målene i handlingsplanen er en større oplysningskampagne for at gøre etniske minoritetskvinder opmærksomme på deres grundlæggende rettigheder i tilfælde af blandt andet vold og skilsmisse.<sup>45</sup>

Ligestillingsafdelingen under Minister for Ligestilling har blandt andet udarbejdet pjecen "Stop volden mod kvinder - bryd tavsheden". Pjecen er oversat til engelsk, tyrkisk, bosnisk, somali, højarabisk og pakistansk. Den er placeret på biblioteker, hos frisører, læger, på skadestuer, fødeafdelinger, sprogcentre, socialforvaltninger og hos politiet. Pjecen nævner, at familiesammenførte kvinder har mulighed for at bevare deres opholdstilladelse, hvis de har været udsat for vold. Den uddyber ikke, hvilke krav, der bliver stillet for at få en sådan opholdstilladelse.

I maj 2006 lancerede integrationsministeren og ministeren for ligestilling 5 informationsfilm, der skal oplyse voldsramte minoritetskvinder om deres rettigheder. Filmene er lavet på 10 forskellige sprog. Budskabet i filmene er, at de voldsramte kvinder skal bryde tavsheden og tage kontakt til myndighederne og fortælle om overgrebene. De indeholder oplysninger om, hvordan kvinderne kan søge hjælp hos politiet, advokater, kommunen, krisecentre etc. Filmene nævner, at kvinderne kan få oplysninger om, hvordan de kan beholde deres opholdstilladelse, men de oplyser ikke om hvilke krav, der bliver stillet, eller at det kan være svært at opnå en sådan opholdstilladelse.

De seneste år er der ikke sket ændringer i lovgivning eller praksis, der forbedrer de familiesammenførte kvinders mulighed for at bryde ud af et voldeligt ægteskab. Det er fortsat kun et mindretal af de kvinder, der søger om forlængelse af deres opholdstilladelse på baggrund af undtagelsesbestemmelsen, der får lov til at blive i Danmark.

## PROBLEMER VED UNDTAGELSESBESTEMMELSEN

Udlændingelovens undtagelsesbestemmelse (§19, stk. 8) skulle give voldsramte familiesammenførte kvinder mulighed for at få opholdstilladelse i Danmark. Men i forarbejderne til loven stilles en række krav, som kvinderne skal opfylde, hvis de vil undgå udvisning. Disse krav er yderst vanskelige at opfylde. Derudover bliver undtagelsesbestemmelsen administreret på en sådan måde, at det er vanskeligt at gennemskue den administrative praksis.<sup>46</sup>

### KRAVET OM DOKUMENTATION AF VOLDEN

Hvis en familiesammenført kvinde oplyser, at hun ikke længere lever sammen med sin mand på grund af vold, er det en forudsætning for anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen, at hun **kan dokumentere**, at ægtefællen har været voldelig overfor hende.<sup>47</sup>

#### • Hvad er vold?

Undtagelsesbestemmelsen kan anvendes, hvis den familiesammenførtes samlivsophævelse skyldes, at personen "har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet."<sup>48</sup> Af bemærkningerne til loven fremgår det, at undtagelsesbestemmelsen vil kunne anvendes ved fysisk vold, herunder voldtægt, samt ved trusler om vold. Desuden kan gentagen eller grov psykisk vold efter omstændighederne være omfattet af bestemmelsen.<sup>49</sup> Dette fremgår ligeledes af et notat fra Integrationsministeriet fra marts 2005.<sup>50</sup>

Både Fatmas og Mariams historier viser, at voldsramte kvinder kan have yderst svært ved at få opholdstilladelse, selvom de er blevet udsat for grov fysisk vold. Det er desuden bemærkelsesværdigt, at organisationen LOKK ikke kender til eksempler på, at en kvinde har fået opholdstilladelse på baggrund af psykisk vold alene.<sup>51</sup>

En række undersøgelser dokumenterer, hvilken form for vold familiesammenførte kvinder i Danmark bliver ud-

sat for, heriblandt LOKK's rapport "Når drømme og håb forvandles til mareridt", som omhandler danske mænds vold mod udenlandske kvinder. Derudover har Center for ligestillingsforskning ved Roskilde Universitetscenter udgivet rapporten "Fanget mellem lov og liv" om voldsramte minoritetskvinder i Norden, og Institut for Uddannelsesforskning på Roskilde Universitetscenter og Minister for Ligestilling har udgivet rapporten "Mænd i Migrationsægteskaber" om hverdag og vold i danske mænds samliv med udenlandske kvinder.<sup>52</sup>

Disse undersøgelser dokumenterer, at udenlandske kvinder bliver udsat for mange forskellige former for vold, heriblandt voldtægt, slag, trusler på livet og gentagne ydmygelser. Nogle mænd slår bevidst på en sådan måde, at mærkerne ikke er synlige for at gøre det sværere for kvinderne at dokumentere volden. Udover fysisk vold har kvinderne ofte været udsat for psykisk vold.<sup>53</sup> Kvindernes usikre opholdsgrundlag i Danmark bliver ofte anvendt af deres ægtefæller som en del af den psykiske vold. Mange mænd bruger truslen om udvisning til at kontrollere kvinderne.

#### • Former for dokumentation

Ifølge forarbejderne til undtagelsesbestemmelsen kan kravet om dokumentation opfyldes gennem politirapporter, lægeerklæringer og udtalelser fra sociale myndigheder og krisecentre.<sup>54</sup>

Ifølge rapporten "Fanget mellem lov og liv" anses politirapporter som den mest centrale form for dokumentation, og det er uklart, hvorvidt anden form for dokumentation end politirapporter er tilstrækkelig. I rapporten møder denne praksis kritik. Mange voldsramte familiesammenførte kvinder anmelder nemlig ikke volden til politiet. Dels fordi oplevelser fra deres oprindelseslande gør, at de ikke tør stole på politiet, og dels fordi de frygter udvisning.<sup>55</sup>

46 Interview med LOKK den 1. marts 2005 og advokat den 4. juli 2005, Toft og Mau 2005, Madsen et. al 2005, LOKK 2003

47 Bemærkninger til lovforslaget s. 5-6, Hvidbog vedrørende lov nr. 380 af 22. maj 1996

48 Udlændingeloven §19, stk. 8

49 Hvidbog vedrørende lov nr. 380 af 22. maj 1996. Det skal her nævnes, at FN definerer vold omfattende "enliver handling, der fører til, eller kan formodes at føre til fysisk, seksuel eller psykisk skade eller lidelse, herunder trusler om sådanne handlinger, tvang eller vilkårlig berøvelse af frihed", FN's Generalforsamling "Declaration on the Elimination of Violence Against Women", 48/104 85, plenarmøde i Generalforsamlingen, 20. december 1993, uddybet i Beijing Platform for Action, 1995

50 Integrationsministeriet 2005

51 Interview med LOKK den 1. marts 2005

52 Henholdsvis LOKK 2003, Madsen et. al 2005, Nielsen & Gitz-Johansen 2005

53 Ibid.

54 Hvidbog vedrørende lov nr. 380 af 22. maj 1996, s. 5

55 Madsen et. al, 2005, s. 25

LOKK oplyser, at kvindekrisecentererklæringer bliver anvendt i de fleste af de sager, som organisationen fører for voldsramte kvinder. Mange kvindekrisecentre har dog ikke de fornødne ressourcer til at udfærdige disse erklæringer.<sup>56</sup>

Ifølge Center for Ligestillingsforsknings rapport *"Fanget mellem lov og liv"* har en medarbejder fra Udlændingestyrelsen tilkendegivet, at rapporter fra læger på skadestuen bliver vægtet højere i afgørelsen om opholdstilladelse end praktiserende lægers rapporter. Det kan være problematisk for de familiesammenførte kvinder, fordi den praktiserende læge ofte har en mere kontinuerlig kontakt med kvinden og dermed bedre kan danne sig et indtryk af voldens omfang.<sup>57</sup>

Desuden er modtagelsen af kvinderne på landets skadestuer problematisk. De familiesammenførte kvinder behersker ofte ikke det danske sprog, og de har derfor brug for en tolk til at forklare, hvad der er sket. Men skadestuerne tilkalder kun i ganske særlige tilfælde en tolk.<sup>58</sup> Oftest tager enten kvindens ægtefælle eller hans familiemedlemmer med den voldsramte kvinde på skadestuen og fungerer som tolk. Hvis kvindens skader skyldes, at hendes mand har udsat hende for vold, er der stor risiko for, at manden giver personalet en anden forklaring – eksempelvis at de blå og gule mærker skyldes, at hun er faldet ned af trappen.<sup>59</sup> Dermed får kvinden vanskeligt ved siden hen at dokumentere den virkelige årsag til volden i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse eller en retssag mod manden.

#### • Mangelfuld dokumentation giver afslag

Der bliver ikke lavet statistik over årsagerne til, at der gives afslag på opholdstilladelse. Daværende integrationsminister Bertel Haarder svarede i 2002 over for Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Indvandrerpolitik, at den væsentligste årsag til afslag på opholdstilladelse til voldsramte familiesammenførte kvinder var en mangelfuld dokumentation af volden.<sup>60</sup>

De voldsramte familiesammenførte kvinder har ofte store vanskeligheder med at opfylde dokumentations-

kravet. Kvinderne forventes at henvende sig til myndighederne umiddelbart i forbindelse med volden. Men kvinderne ved ofte ikke, hvor de skal henvende sig, og tit tør de simpelthen ikke henvende sig af frygt for manden. Hertil kommer, at mange af de familiesammenførte kvinder ikke har tillid til myndighederne, særligt politiet, som også har til opgave at gennemføre en eventuel senere udvisning.<sup>61</sup>

Samtidig fremgår det af forarbejderne til loven, at dokumentation af volden ikke er tilstrækkeligt til at få forlænget en opholdstilladelse. Mariam kunne fremvise dokumentation for den vold, hendes mand havde udsat hende for – både fra læge og fra hospitalsrapporter. Men hendes ansøgninger om opholdstilladelse efter undtagelsesparagraffen er alligevel blevet afvist af de danske myndigheder. Det er nemlig ikke nok at kunne dokumentere voldelige overgreb. For at undgå udvisning skal man som voldsramt kvinde også opfylde en række yderligere krav, blandt andet om tilknytning til Danmark.<sup>62</sup>

#### • Kvinden udvist trods voldsdom til manden

Den stærkeste dokumentationsform er en egentlig voldsdom til manden. Dermed får kvinden rettens ord for, at hun har været udsat for vold. Fatmas mand modtog en voldsdom for volden mod hende. Alligevel fik Fatma afslag på opholdstilladelse. Dokumentation for udøvet vold er nemlig blot én af de mange betingelser, der skal opfyldes for at få opholdstilladelse efter undtagelsesbestemmelsen. Det betyder, at selvom en kvindes ægtefælle modtager en voldsdom, er hun alligevel sikker på at undgå udvisning.

#### • Få kvinder anmelder volden

En advokat påpeger, at sandsynligheden for, at en voldsramt kvinde vil kunne genoptage et samliv med sin mand efter at have anmeldt ham for vold, er meget lille. Når en kvinde anmelder volden, betyder det derfor, at hun er afhængig af at få opholdstilladelse efter undtagelsesparagraffen for at undgå at blive udvist af Danmark.<sup>63</sup>

56 Peter Michael Toft, juridisk konsulent hos LOKK ved Seminar: "Fanget mellem lov og liv – vold mod minoritetskvinder", den 30. november 2005, samt møde med LOKK den 16. marts 2006. En del krisecentre mangler ressourcer til at udføre de nødvendige faglige vurderinger i erklæringen og andre centre har slet ikke ressourcer til at udarbejde erklæringer.

57 Madsen et. al, 2005, s. 26

58 Samtale med Mandana Zarrehparvar fra Institut for Menneskerettigheder, den 25. april 2005 samt interview med advokat den 4. juli 2005

59 Samtale med Mandana Zarrehparvar fra Institut for Menneskerettigheder, den 25. april 2005

60 Besvarelse af spørgsmål nr. 33 stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik, den 15. november 2002

61 Interview med LOKK den 1. marts 2005 og advokat den 4. juli, Madsen et. al. 2005

62 Indsigt i iransk kvindes sag efter aftale med kvindens advokat samt hendes samtykke, november 2005

63 Interview advokat den 4. juli 2005



En undersøgelse fra 2005 om kvinder på krisecentre viser, at blandt de familiesammenførte kvinder på krisecentrene havde 65% ikke anmeldt volden til politiet.<sup>64</sup> Baggrunden for, at kvinderne ofte afstår fra at anmelde volden er, at de er bange for yderligere repressalier fra manden og samtidig frygter udvisning fra Danmark, hvis de bliver skilt.<sup>65</sup> Karen fra Gambia er et eksempel på en voldsramt kvinde, der står i sådan en situation. Karen havde ofte ønsket at anmelde sin danske mands mishandling, men hun afholdt sig fra det af frygt for at blive udvist.

Frygten for udvisning forhindrer mange kvinder i at anmelde volden. Det fremgår også af LOKK's rapport fra 2003 over en spørgeskemaundersøgelse af 80 voldsramte familiesammenførte kvinder. Kun 23 kvinder havde anmeldt volden til politiet, mens 40 kvinder ikke havde anmeldt volden til politiet. De frygtede for mandens repressalier, og de var bange for at blive udvist af Danmark. De resterende 17 kvinder besvarede ikke spørgsmålet.<sup>66</sup>

#### • Mændene går fri for straf – og fortsætter volden

Kvindernes angst for udvisning betyder, at mange mænd ikke bliver draget til ansvar for deres strafbare handlinger. Det er særligt problematisk set i lyset af, at nogle mænd gentagne gange bliver familiesammenført med kvinder, som de herefter udsætter for vold. Fatmas mand har således allerede giftet sig på ny med en anden marokkansk kvinde. Fatma frygter, at denne kvinde også vil blive udsat for mandens vold. Problemet kendes på krisecentrene, som ofte modtager udenlandske kvinder, der har været gift med den samme mand.<sup>67</sup>

I 2004 gennemførte Folketinget en lovændring, der indebærer, at mænd, der er blevet dømt for vold mod deres ægtefælle, ikke kan få tilladelse til ny familiesammenføring i en periode på ti år.<sup>68</sup> For at denne lovændring skal afhjælpe problemet med gentagne overgreb, kræver det dog, at mændene bliver anmeldt og retsforfulgt for volden.

#### VOLDEN SKAL VÆRE ÅRSAG TIL SAMLIVSOPHÆVELSEN

Et andet krav, som en voldsramt kvinde skal leve op til for at undgå udvisning efter skilsmissen fra sin voldelige mand, er kravet om, at **volden skal være den reelle årsag til samlivsoophævelsen**.<sup>69</sup> Kvinden skal dokumentere, at hun har forladt manden på grund af volden. Det har i praksis to problematiske konsekvenser:

- Hvis kvinden bliver i det voldelige ægteskab i en længere periode, opfylder hun ikke ovennævnte krav. Eftersom kvinden er blevet i det voldelige forhold under og efter udsættelsen for vold, vurderer udlændingemyndighederne, at hun ikke har forladt manden direkte på grund af volden.<sup>70</sup>

LOKK har eksempler på, at Udlændingestyrelsen har anerkendt en kvindes dokumentation af volden, men har givet afslag på grund af manglende 'årsags-sammenhæng' til samlivsoophævelsen. En kvinde fik afslag begrundet med, at den skadestuerapport, der var lagt til grund for ansøgningen, var et par måneder gammel. Derfor kunne kvinden, ifølge Udlændingestyrelsen, ikke siges at være gået fra manden på grund af volden.<sup>71</sup>

- Hvis det ikke er kvinden, der tager skridtet til at gøre en ende på det voldelige ægteskab, men derimod manden, der smider kvinden ud, har kvinden svært ved at opfylde ovennævnte krav om 'årsags-sammenhæng'. Hun kan ikke påvise, at hun har forladt manden på grund af volden. Men netop dét faktum, at manden ender med at smide kvinden ud af hjemmet, kan være en del af den vold, han udøver mod hende. I praksis bliver det derfor muligt for manden at føre en alvorlig trussel ud i livet: Hvis ikke kvinden gør, som han siger, kan han smide hende ud af hjemmet – og dermed sørge for, at hun bliver smidt ud af landet.<sup>72</sup>

Mariams historie er et eksempel på dette problem. Hendes mand havde allerede meddelt myndighederne, at han ønskede skilsmisse, før Mariam indhentede dokumentation for hans vold hos sin læge og

64 Jensen & Nielsen 2005

65 Interview med LOKK den 1. marts 2005, interview med advokat den 4. juli 2005

66 LOKK 2003, s. 16

67 LOKK 2003

68 Lov nr. 427 af 9. juni 2004

69 Bemærkninger til lovforslaget s. 6, Hvidbog vedrørende lov nr. 380 af 22. maj 1996

70 Interview LOKK den 1. marts 2005, interview med advokat den 4. juli 2005

71 Toft & Mau 2005

72 Interview LOKK den 1. marts 2005

sagsbehandler. Udlændingestyrelsen gav Mariam afslag på sin ansøgning – blandt andet med begrundelse i, at mandens dokumenterede vold mod Mariam havde fundet sted, *efter at* samlivet, ifølge mandens oplysninger, reelt var afbrudt. Dermed var det ikke dokumenteret, at volden var årsagen til ægteskabets opløsning.

### • Normalisering af volden

Undersøgelser om vold mod kvinder beskriver, hvordan volden kan virke traumatiserende. Ifølge professor i sociologi Eva Lundgrens teori om voldsspiralen sker en 'normalisering' af volden over tid. Offeret begynder at opleve volden som en dagligdags ting. Hun reagerer på volden ved at udvikle et lavt selvværd, og grænserne for, hvad hun normalt vil finde acceptabelt, udviskes. I stedet tilpasser hun sig mandens opfattelse af parforholdet og påtager sig skylden for, at hun bliver udsat for vold.<sup>73</sup> En empirisk undersøgelse om kvinder på krisecentre viser, at krisecentrenes personale vurderer, at tre ud af fem kvinder har udviklet lavt selvværd som følge af volden.<sup>74</sup>

Man må forvente, at de familiesammenførte kvinder ligeledes er traumatiserede som følge af volden – muligvis i endnu højere grad, fordi de ofte er meget afhængige af manden og mangler et netværk i Danmark. Derfor har de ikke nødvendigvis de fornødne ressourcer til at forlade deres mand øjeblikkeligt. Mange kvinder er samtidig uvidende om, at der eksisterer krisecentre, som kan hjælpe med blandt andet husly til dem og deres eventuelle børn.

Karen fortalte, at hendes mand havde tvangsisoleret hende og aldrig havde fortalt hende om det danske system. Karen blev først opmærksom på, at hun kunne få hjælp til at forlade sin voldelige mand, da en sundhedsplejerske greb ind, fordi Karens lille baby sygnede mere og mere hen som følge af, at Karen blev nægtet mad af sin mand.

### TILKNYTNINGSKRAV – OG TVANGSISOLATION

For at kvinden kan opnå opholdstilladelse efter undtagelsesbestemmelsen, skal hjemsendelsen antages at være særligt belastende for kvinden. I sagerne om opholdstilladelse udføres en konkret vurdering, jf. udlæn-

dingelovens §26, stk. 1. Et væsentligt element i denne vurdering er **kvindens tilknytning til Danmark**,<sup>75</sup> eller med andre ord – om hun er integreret i det danske samfund.

Der er enighed blandt en række fagfolk på området om, at tilknytningskravet er yderst vanskeligt at opfylde for de voldsramte kvinder.<sup>76</sup> Som en del af volden tvangs-isolerer den voldelige ægtefælle ofte kvinden i hjemmet. Ofte får kvinden eksempelvis ikke lov til at gå på sprogskole eller komme ud på arbejdsmarkedet af den voldelige ægtefælle.<sup>77</sup>

Karens mand holdt hende stort set konstant isoleret i hjemmet på afstand af det danske samfund. Bortset fra at Karen deltog i undervisning på en sprogskole, afholdt hendes mand hende fra at omgås andre mennesker end kunderne på værtshuset. Nogle gange flygtede hun dog fra huset for ikke at blive tvunget til at have sex med kunderne på værtshuset. Karens mand tvang hende til konstant at arbejde hårdt i hjemmet og på værtshuset. Karen blev dermed afskåret fra at have andet arbejde, der ville kunne skabe en større tilknytning til Danmark. Også Fatma og Mariam kunne fortælle om, hvordan deres mænd isolerede dem i hjemmet.

Sammenholder man kvindernes danskundskaber med deres opholdstid i Danmark, kan det konkluderes, at kvindernes kendskab til dansk generelt er dårligt. Det er således krisecentrenes erfaring, at mange kvinder, når de ankommer til krisecentrene, kun taler og forstår meget lidt dansk eller slet ikke taler eller forstår dansk.<sup>78</sup> Kvinderne har således betydelige vanskeligheder ved at opnå en form for tilknytning til Danmark. Ifølge LOKK og advokater på området vurderer udlændingemyndighederne derfor i langt de fleste tilfælde, at kvindens tilknytning er større til hendes oprindelsesland.<sup>79</sup>

Vanskelighederne ved at opfylde kravet om tilknytning til det danske samfund kan illustreres ved følgende eksempel fra LOKK's undersøgelse fra 2003: En familiesammenført kvinde på et krisecenter havde været udsat for voldsom fysisk, psykisk og seksuel vold af sin danske mand. Ægtefællen havde desuden truet kvinden med hjemsendelse, hvis hun ikke gjorde, som han sagde. Kvinden var meget angst for at blive udvist til sit oprin-

73 Lundgren 2004

74 Jensen & Nielsen 2005, s. 10

75 Udlændingeloven § 26, stk. 1

76 Peter Michael Toft og Diana Højlund Madsen ved Seminar: "Fanget mellem lov og liv – vold mod minoritetskvinder", den 30. november 2005, interview med advokat den 4. juli 2005

77 Jf. LOKK 2003

78 LOKK 2003, s. 15

79 Interview med LOKK den 1. marts 2005 samt advokat den 4. juli 2005

delselsland, idet hun frygtede social udstødelse eftersom hun var forældreløs og nu også fraskilt. Hun vidste ikke, hvordan hun skulle finde et sted at bo, eller hvordan hun skulle forsørge sig selv, hvis hun blev udvist. Kvinden havde anmeldt ægtefællens voldelige overgreb, og hun havde dokumentation fra skadestuen for volden. Hun havde opholdt sig i Danmark i lidt over to år, men talte kun meget lidt dansk. Hun fik tilbudt danskursus men begyndte i stedet at arbejde. Hun fik afslag på sin ansøgning om opholdstilladelse efter undtagelsesbestemmelsen med den begrundelse, at hun havde været så kort tid i Danmark, og at tilknytningen til oprindelseslandet derfor var større.<sup>80</sup> At kvinden gennem et arbejde havde søgt at skabe tilknytning og forsørgelsesgrundlag blev ikke tillagt betydning, selvom netop det at have arbejde sædvanligvis bliver opfattet som et udtryk for integration.

De voldsramte familiesammenførte kvinder har således store vanskeligheder med at opnå tilknytning til Danmark og dermed opfylde betingelserne i §19, stk.8.

#### • Børnenes indflydelse – mandens kontrol

Fordi tilknytningskravet er så svært at leve op til, er mange kvinder begyndt at inddrage børnene i kampen for at få lov til at blive i Danmark. Selvom manden er voldelig og slår både hende og børnene, så accepterer hun, at han skal have sanktumsret. Det er nemlig den bedste chance for, at både mor og børn kan få lov til at blive i Danmark.

Ifølge udlændingelovens §26, stk. 1 skal der tages hensyn til kvindens tilknytning til herboende personer samt hensyn til, om en inddragelse af opholdstilladelsen vil få konsekvenser for familiemedlemmer i Danmark og familiens enhed. Danmark har tiltrådt FN's Børnekonvention, der fastslår, at barnet ikke må blive adskilt fra sine forældre, hvis det strider mod barnets tarv.<sup>81</sup> Hvis kvinden og barnet bliver udvist, vil barnet ikke kunne have regelmæssigt samvær med sin far, og derfor kan kvinden og barnet i visse tilfælde få opholdstilladelse med henvisning til faderens samvær med barnet. I deres argumentation for at kravet om tilknytning til Danmark er opfyldt, er flere af kvindernes advokater derfor begyndt at henvise til parrets fællesbørn.<sup>82</sup>

Når kvindens opholdstilladelse afhænger af mandens samvær med barnet, er det fortsat muligt for manden at kontrollere hende. Såfremt han ikke ønsker at have samvær med barnet, skal kvinden bevise, at hun på anden vis har tilknytning til Danmark, hvilket ofte er meget vanskeligt. Dermed bliver det reelt op til manden at bestemme, om kvinden kan få lov til at blive i Danmark, fordi en ophævelse af samværsretten kan betyde, at kvinden og barnet bliver udvist.

Undersøgelser viser desuden, at børnene ofte har været vidner til voldsudøvelse mod deres mor. Mange børn har også selv været udsat for fysisk, psykisk og seksual vold.<sup>83</sup> Samværet med faderen kan føre til, at også barnet fortsat bliver udsat for vold af manden.<sup>84</sup>

LOKK har mange sager om opholdstilladelse, hvor der bliver henvist til børnenes tarv. Krisecenterets børnesagkyndige vurderer, hvorvidt det vil være i overensstemmelse med barnets tarv at have samvær med faderen. Men denne vurdering kan have en yderst alvorlig konsekvens for de voldsramte kvinders mulighed for at undgå udvisning. Udtalelser, der på baggrund af faderens vold fraråder, at manden skal have samvær med barnet, stiller den voldsramte mor dårligere, når hun ansøger om opholdstilladelse. Samtidig er der mange sager, hvor manden søger at påvise, at kvinden mangler forældreevne og derfor ikke bør få tildelt forældremyndigheden.<sup>85</sup>

Manden kan bruge det traume, som kvinden kan befinde sig i som følge af volden, som argumentation for, at kvinden ikke skal have forældremyndigheden over deres barn.<sup>86</sup> Et eksempel er en kvinde af tyrkisk oprindelse, som blev efterladt i Tyrkiet af sin mand under en ferie. I Tyrkiet blev hun udsat for trusler af familien, eftersom hun måtte være en 'dårlig hustru'. Kvinden rejste siden selv tilbage til Danmark – og til sin søn. Her fortsatte mandens vold, indtil hun til sidst flygtede til et krisecenter.

Manden påstod siden overfor de danske myndigheder, at kvinden var en dårlig mor, som ikke kunne tage sig af sønnen. Da LOKK gik ind i sagen, havde kvinden overvåget samvær med sin søn et par timer om ugen.

80 LOKK 2003, s. 8

81 Børnekonventionen, artikel 9

82 Madsen et. al 2005, s. 27

83 LOKK 2003, Formidlingscenteret for socialt arbejde i Esbjerg og LOKK 2002, Madsen et. al 2005, s.18

84 Madsen et. al 2005, s. 27

85 Samtale med LOKK den 16. marts 2006

86 Interview LOKK den 1. marts 2005

Kvindens traume blev således brugt som dokumentation for, at hun var en dårlig mor. Dilemmaet bestod i, at kvinden havde brug for en psykolograpport til at dokumentere volden, men samme rapport ville blive fremlagt i forældremyndighedssagen. Et tab af forældremyndigheden ville betyde, at hun – udover at efterlade sit barn hos en voldelig far – ikke ville kunne opfylde kravet om tilknytning. I den konkrete sag lykkedes det med LOKK's hjælp at dokumentere volden, og kvinden blev tildelt forældremyndigheden over sønnen. Opholdstilladelse i Danmark blev givet med henvisning til faderens samvær med sønnen.<sup>87</sup>

Et andet eksempel er en familiesammenført kvinde, der havde været udsat for grov seksuel og fysisk vold. Efter et ophold på et krisecenter valgte hun at tage hjem til manden igen for at beskytte sit barn. Den voldsramte kvinde frygtede, at hun ville blive sendt tilbage til sit oprindelsesland uden barnet. Manden havde nemlig flere gange truet med at skrive til Udlændingestyrelsen for at få hende udvist.<sup>88</sup> Frygten for hvad der vil ske med ens barn, kan således have den konsekvens, at kvinderne vælger at udholde volden af frygt for udvisning.

#### 7 ÅR ER FOR LÆNGE

Det antal år, den voldsramte kvinde har været i Danmark, fungerer som væsentlig parameter for vurderingen af hendes tilknytning. Indtil den 6. juni 2002 kunne de familiesammenførte kvinder opnå permanent opholdstilladelse i Danmark efter 3 års ophold. Efter lovændringen i 2002 skal de have været i Danmark i 7 år for at være sikre på ikke at blive udvist af Danmark.<sup>89</sup>

Ifølge LOKK og en række forskere og advokater på området vælger mange kvinder at udholde deres voldelige ægteskab på grund af frygt for udvisning.<sup>90</sup> En rapport viser desuden, at mange kvinder forlader deres voldelige mand lige så snart de får deres egen opholdstilladelse – vel at mærke under de gamle 3-års regler.<sup>91</sup> Det indikerer, at kvinderne har udholdt volden, indtil de kunne være sikre på at få lov til at blive i Danmark.

Med den seneste lovændring skal kvinderne som udgangspunkt forblive i ægteskabet i 7 år for at være sikre på at opnå selvstændig opholdstilladelse. Det er problematisk set i lyset af, at vold i parforhold erfaringsmæssigt eskalerer med tiden.<sup>92</sup> Det bekræftes i flere nyere danske undersøgelser.<sup>93</sup> Kvinderne udsætter derfor sig selv og eventuelle børn for en konkret fare – i værste tilfælde reel livsfare – ved at forblive så længe sammen med den voldelige mand.

Der er ikke foretaget egentlige undersøgelser af, hvorvidt forøgelsen af tidskravet fra 3 års ophold til 7 år har haft konsekvenser for kvindernes retsstilling. Den daværende integrationsminister Bertel Haarder anførte, at ændringerne af udlændingelovgivningen i 2002 ikke ville få konsekvenser for de voldsramte kvinder.<sup>94</sup> LOKK vurderer dog, at voldsramte kvinder efter den seneste lovændring skal have været længere tid i Danmark, før myndighederne vurderer, at de har tilstrækkelig tilknytning til Danmark. Det er også konklusionen i de interview og samtaler, som Amnesty International har foretaget med advokater, der har stor erfaring indenfor dette område.

Tidligere var hovedreglen, at kvinden efter 1 ½ års ophold kunne få opholdstilladelse. Grænsen menes nu at være rykket opad.<sup>95</sup> Ifølge LOKK viser aktuelle sager, at der generelt gælder et krav om mindst 2 års lovligt ophold, før kvinderne opfylder betingelsen om tilknytning.<sup>96</sup> Andre advokater skønner, at der 'skal meget til' for, at kvinden opfylder lovens krav, hvis opholdet har været mindre end 3 år.<sup>97</sup>

Integrationsminister Rikke Hvilshøj har udtalt, at voldsramte kvinder i praksis allerede efter 2 års ophold i Danmark vil kunne få opholdstilladelse i Danmark.<sup>98</sup> Dette fremgår desuden af et notat fra Integrationsministeriet om forlængelse af opholdstilladelse for kvinder udsat for vold af ægtefællen.<sup>99</sup>

87 Toft & Mau 2005

88 LOKK 2003, s. 16

89 Jf. Udlændingelovens §11, stk. 3

90 Interview LOKK den 1. marts 2005 og Diana Højlund Madsen ved Seminar: "Fanget mellem lov og liv - vold mod minoritetskvinder", den 30. november 2005

91 Nielsen & Gitz-Johansen 2006

92 Isdal 2002, Lundgren 2004

93 Madsen et. al 2005, s. 18, Jensen & Nielsen 2005, s. 37-38

94 Besvarelse af spørgsmål nr. 85, stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik til integrationsministeren den 17. april 2002 (L152 – bilag 47)

95 Toft & Mau 2005, samt samtaler med advokater på området

96 Samtale med LOKK i januar 2006

97 Interview med advokat den 4. juli 2005, også nævnt ved samtaler med andre advokater

98 Møde den 13. oktober 2005 mellem Minister for flygtninge, indvandrere og integration Rikke Hvilshøj og Amnesty International

99 Integrationsministeriet 2005

Det er således ikke tilstrækkelig klart, om lovændringen har resulteret i en ændring af kvindernes muligheder for at opnå opholdstilladelse efter undtagelsesbestemmelsen, således at kvinder i dag skal forblive længere tid i voldelige forhold i Danmark, før de har opnået tilknytning. Amnesty International vil i denne forbindelse pointere, at lovændringen har den konsekvens, at kvinder, der tidligere har udholdt volden i 3 år, i dag enten må udholde volden i 7 år eller søge ophold efter undtagelsesbestemmelsen, hvorefter kun en mindstedel af kvinderne – som følge af gældende praksis – vil kunne opnå opholdstilladelse i Danmark.

#### TILBAGE TIL OPRINDELSESLANDET – TIL EN UVIS SKÆBNE

Efter udlændingelovens regler skal myndighederne i afgørelsen om inddragelse eller forlængelse af opholdstilladelsen tage i betragtning, om en hjemsendelse vil være belastende for kvinden som følge af, at hun vil lide overlast i hjemlandet.<sup>100</sup> Der stilles imidlertid høje beviskrav til kvinden i den forbindelse.

Krisecentrene bekræfter, at mange kvinder siger, de vil få store problemer, hvis de vender fraskilte tilbage til deres oprindelsesland. Problemerne kan være af økonomisk karakter, eftersom kvinderne ikke vil have muligheder for at klare sig økonomisk ved en tilbagevenden. Desuden kan kulturelle faktorer få betydning, fordi en skilsmisse i en række lande er forbundet med skam og social udstødelse.<sup>101</sup> Det kan være særligt problematisk i de tilfælde, hvor ægteskabet er blevet arrangeret af forældrene. Som vi ser i Fatmas, Mariams og Karens tilfælde, kan en skilsmisse også føre til egentlige trusler fra familien.

Amnesty International er ikke bekendt med opgørelser over, hvad der sker voldsramte familiesammenførte kvinder, der sendes tilbage til oprindelseslandet efter afslag på forlængelse af deres opholdstilladelse. Hverken Amnesty International eller andre organisationer har mulighed for at bevare kontakten til de familiesammenførte kvinder efter udvisningen. Kvinderne har sjældent noget netværk i Danmark, og derfor er det vanskeligt at vide, hvad der sker med de voldsramte kvinder, der bliver udvist til deres oprindelsesland.

De udenlandske kvinder, der ikke er født i Danmark, og som henvender sig til krisecentrene, kommer fra en bred vifte af lande.<sup>102</sup> Størstedelen kommer fra mellemstlige lande, men også afrikanske, asiatiske, latinamerikanske og østeuropæiske lande er repræsenteret. Det er derfor vanskeligt at tegne et sammenhængende billede over kvindernes muligheder for at vende tilbage. Afgørelsen vil altid være konkret, da der selv indenfor ét lands grænser kan være store forskelle på kvinders rettigheder og forsørgelsesmuligheder.

Nedenfor fremhæver vi nogle eksempler på, hvorfor kvindernes frygt bør tages seriøst af de danske myndigheder. Amnesty International har udgivet en lang række rapporter, som beskriver kvinders forhold i forskellige lande. På baggrund af et udsnit af disse rapporter giver vi her et generelt og kort indblik i den dagligdag, som mange af de voldsramte kvinder risikerer at blive udvist til.

#### • Hvad venter der kvinderne?

I flere lande i verden oplever fraskilte kvinder betydelige problemer. Problemerne spænder fra social udstødelse, hvor kvinderne ikke kan klare sig og f.eks. er nødsaget til at prostituere sig, til egentlige overgreb og drab.

I 2004 var Tyrkiet det land, hvor flest udenlandske kvinder på krisecentre i Danmark kom fra.<sup>103</sup>

Amnesty International har dokumenteret, at vold mod kvinder i hjemmet er udbredt i Tyrkiet.<sup>104</sup> Det bliver anslået, at over 1/3 af landets kvinder bliver udsat for vold af deres familie. Desuden foregår der overgreb og æresdrab<sup>105</sup> mod kvinder, der har forbrudt sig mod traditionelle adfærds- og æresnormer blandt andet ved at lade sig skille fra deres mand. I den forbindelse er der flere eksempler på, at myndighederne har set gennem fingre med sådanne overgreb. Enten går gerningsmanden fri for straf, eller også bliver straffen fastsat urimeligt lavt.<sup>106</sup>

En stor del af de udenlandske kvinder, der henvender sig på krisecentrene, kommer fra Irak, Afghanistan og Pakistan.<sup>107</sup>

<sup>100</sup> Udlændingelovens §26, stk. 1

<sup>101</sup> Se blandt andet LOKK 2003

<sup>102</sup> LOKK 2005, s. 19 og 71. De kommer fra i alt 89 forskellige lande

<sup>103</sup> I alt 11% af de udenlandske kvinder på krisecentrene kommer fra Tyrkiet. Der findes ikke særskilte oplysninger om, hvilke lande, de familiesammenførte kvinder kommer fra.

<sup>104</sup> Amnesty International den 2. juni 2004

<sup>105</sup> Mord på kvinder, der siges at have ødelagt familiens ære, blandt andet gennem utroskab, skilsmisse osv

<sup>106</sup> Amnesty International den 2. juni 2004

<sup>107</sup> 9,8% af de udenlandske kvinder på krisecentrene var fra Irak, 2,8% fra Afghanistan og 2,9% fra Pakistan. LOKK 2005 s. 72

I Irak er lovgivningen på mange måder diskriminerende, særligt indenfor familieretten, på trods af et forfatningsforbud mod diskrimination. Kvinder og piger bliver stadig udsat for overgreb og æresdrab fra familiemedlemmer, hvis de bliver anklaget for at have skadet familiens ære. Æresdrab er formelt strafbart, men i praksis får de skyldige ofte milde straffe. Flere organisationer frygter, at mange gemingsmænd går fri, fordi de skjuler, der er foregået æresdrab og i stedet registrerer dødsfaldet som en ulykke. På grund af den kritiske situation i Irak siden 2003 har mange lokale råd overtaget myndighedsopgaver. Nogle af disse lokale råd træffer ofte retssikkerhedsmæssigt bekymrende afgørelser. Eksempelvis afgjorde et lokalt råd, at en mand ikke skulle straffes for mordet på sin hustru, fordi hun havde været ham utro. I stedet skulle hustruens familie kompensere manden for 'tabet' af den dræbte hustru.<sup>108</sup>

I Afghanistan bliver fraskilte kvinder typisk anset for at være en skamplet på familiens ære, og skilsmisse er et tabu. Kvinder, der er blevet skilt, modtager derfor minimal hjælp fra familien og bliver ofte socialt udstødt. En fraskilt kvinde i Afghanistan kan være i fare for at blive tvunget ind i et nyt ægteskab. I Afghanistan er æresdrab accepteret i vidt omfang, og gerningsmændene bliver derfor sjældent retsforfulgt.<sup>109</sup>

I Pakistan kan en fraskilt kvinde risikere alvorlige repressalier fra familiens medlemmer såsom vold og i værste fald drab, hvis familien har arrangeret ægteskabet, og kvinden bliver skilt.<sup>110</sup> Amnesty International anslår, at der årligt sker omkring 1000 æresdrab på kvinder i Pakistan.<sup>111</sup> Fraskilte kvinder bliver ofte opfordret til at vende tilbage til ægtefællen og acceptere volden. I Pakistan bliver fraskilte kvinder stadig socialt stigmatiserede og har svært ved at blive gift igen.

En del af kvinderne på kvindecentren i Danmark kommer fra nordafrikanske lande.<sup>112</sup>

I Algeriet er hustruen ifølge landets lovgivning underlagt sin mand. Eftersom manden er sin kone overlegen ifølge lovgivningen, oplever kvinderne betydelige vanskeligheder i tilfælde af en skilsmisse. Manden beholder huset og alle værdier, og hvis kvindens familie ikke vil tage imod hende, er hun tvunget til at leve på gaden.

Det er særdeles vanskeligt at finde bolig og arbejde i Algeriet, og der er meget få krisecentre i landet. Lokale kvindeorganisationer er derfor bekymrede for, at mange fraskilte kvinder ender på gaden som tiggere og prostituerede.<sup>113</sup>

Marokko har i de senere år fokuseret på kvinders rettigheder. Landets lovgivning er blevet ændret, så mænd og kvinder formelt er juridisk ligestillet. Der sker dog fortsat en høj grad af social stigmatisering af både enlige mødre og kvinder, der har været udsat for voldtægt. På trods af nye lovtillag for at fremme kvinders rettigheder i landet oplever fraskilte kvinder således i praksis fortsat store problemer i samfundet.<sup>114</sup>

Mange af de udenlandske kvinder på kvindecentren i Danmark kommer fra Rusland.<sup>115</sup>

I det russiske samfund bliver vold mod kvinder i familien i høj grad accepteret.<sup>116</sup> Volden ses som noget mere eller mindre naturligt og anerkendes oftest ikke som en egentlig forbrydelse. Kvinder, der bryder ud af et voldeligt ægteskab, bliver ofte mødt med bebrejdelse af omverdenen, og flere føler sig tvunget tilbage til den voldelige samlever. Ifølge Amnesty Internationals oplysninger findes der kun 8 statsdrevne krisecentre i Rusland, der tilbyder midlertidige boliger til de kvinder, der er smidt ud af deres hjem på grund af vold.

#### • Mulighed for asyl

Myndighederne i Danmark skal ifølge forarbejderne til undtagelsesbestemmelsen tage hensyn til, om en udvisning vil betyde, at kvinden vil lide overlast i oprindelseslandet. Det hensyn er også en del af vurderingen efter §26, stk. 1 i udlændingeloven. Det betyder, at der skal tages hensyn til, om kvinden vil lide overlast i oprindelseslandet, når hun søger om opholdstilladelse i forbindelse med udlændingelovens §19, stk. 8. Integrationsminister Rikke Hvilshøj har imidlertid tidligere udtalt, at udenlandske familiesammenførte kvinder, der frygter forfølgelse i deres hjemland, blot kan søge om asyl, jf. udlændingelovens §7.<sup>117</sup>

Kvinder, der søger om asyl, fordi de er forfulgt på grund af deres køn, opnår dog kun i meget sjældne tilfælde

108 Amnesty International den 22. februar 2005

109 Amnesty International den 30. maj 2005, samt skriftlig kommunikation med forskere fra Amnesty's hovedkontor i London, juni 2005

110 Skriftlig kommunikation med forskere på Amnesty Internationals hovedkontor, juni 2005

111 Amnesty International den 10. februar 2004

112 LOKKs årsstatistik viser, at af det samlede antal udenlandske kvinder på krisecentren i 2004 kom 3,6 % fra Marokko og 0,3 % fra Algeriet

113 Amnesty International, december 2004

114 Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, US Department of State den 28. februar 2005

115 LOKK 2005, s. 72 og Madsen et. al 2005, s. 20. Henholdsvis 2,5% og 5,9% (udenlandske kvinder gift med danske statsborgere)

116 Amnesty International, EUR 46/056/2005, den 9. december 2005

117 Møde den 13. oktober 2005 mellem Minister for flygtninge, indvandrere og integration Rikke Hvilshøj og Amnesty International



asyl i Danmark. De danske myndigheder henviser efter fast praksis kvinderne til at søge myndigheders beskyttelse i oprindelseslandet – også i de tilfælde, hvor det er tvivlsomt, om kvinder kan opnå en sådan beskyttelse.<sup>118</sup> Asylsystemet vil således i de fleste tilfælde ikke tilbyde kvinderne beskyttelse mod de overgreb, de frygter at møde ved en udvisning.

#### ADMINISTRATION AF UNDTAGELSESBESTEMMELSEN

Det er ikke kun undtagelsesbestemmelsens krav, der gør det vanskeligt for voldsramte familiesammenførte kvinder at få bevilget opholdstilladelse. Ifølge LOKK og advokater med erfaring på området gør selve sagsbehandlingen af udlændingelovens §19, stk. 8 det problematisk for kvinderne at opnå ophold i Danmark.<sup>119</sup>

Administrationen af reglerne synes at medføre, at flere helt grundlæggende forvaltningsretlige principper sættes ud af kraft. Det betyder blandt andet, at det er svært at gennemskue den administrative praksis.

#### • Skønnet

Ifølge Udlændingestyrelsens pjecce "Udlændingeloven og voldelige ægteskaber" er det:

"...vigtigt at være opmærksom på, at udlændingemyndighederne træffer afgørelsen på baggrund af en individuel og konkret vurdering af den enkelte kvindes sag. Udlændingemyndighederne kan altså godt inddrage eller nægte at forlænge en opholdstilladelse, selvom der har været vold i samlivet eller ægteskabet."<sup>120</sup>

Afgørelserne hviler altså på et konkret skøn af henholdsvis dokumentation af volden samt den række af andre hensyn til tilknytning, risiko for overlast ved tilbagevenden til oprindelseslandet etc., som er beskrevet ovenfor. LOKK efterlyser klare kriterier og retningslinjer for bestemmelsen. Den nuværende praksis er umulig at gennemskue. Det er ikke klart, hvad myndighederne kræver fra sag til sag, for at en kvinde opfylder undtagelsesbestemmelsens krav.<sup>121</sup> Det synes derimod at have betydning for sagens udfald, på hvilken måde sagsbehandlingen af den konkrete sag foregår.<sup>122</sup>

Hertil kommer eksempler på, at myndighederne *i den samme sag* ændrer på vægningen af hensynene i takt med indsendelsen af oplysninger i sagen. LOKK har forklaret, hvordan organisationen i en kvindes sag først modtog et svar fra Udlændingestyrelsen, der understregede, at kravet om, at volden skal være årsag til samlivsophævelsen, ikke var opfyldt. Herefter indsendte kvinden oplysninger om volden. Senere modtog hun så et afslag på opholdstilladelse – på grund af manglende tilknytning.<sup>123</sup>

Ovenstående skaber begrundet tvivl om, hvorvidt den nuværende praksis lever op til et helt grundlæggende princip inden for den danske forvaltning: Princippet om lighed for loven, hvor sagsbehandlingen skal være ensartet. De fagfolk, som Amnesty International har talt med, påpeger, at det i praksis er umuligt for kvinden eller hendes advokat på forhånd at afgøre, om kvinden har mulighed for at opfylde undtagelsesbestemmelsens krav. Denne usikkerhed kan indebære, at en stor del af kvinderne på forhånd opgiver at søge om opholdstilladelse i Danmark.<sup>124</sup> I stedet vender de tilbage til ægtefællen i et forsøg på at udholde volden, fordi de frygter at blive udvist af Danmark.

#### • Kvinden skal løfte bevisbyrden

Som vi har beskrevet ovenfor er det gennemgående svært for kvinderne at løfte dokumentationskravet for såvel voldens omfang, volden som årsag til samlivsophævelse, tilknytningen til Danmark samt ikke mindst risiko ved udvisning til oprindelseslandet.

Ifølge LOKK og flere advokater er det reelt kvinden, der har bevisbyrden i forbindelse med undtagelsesbestemmelsen i §19, stk. 8. Hvis kvinden frygter at blive udsat for overgreb eller social udstødelse ved en udvisning, skal hun således selv fremskaffe den fornødne dokumentation for denne risiko.<sup>125</sup> Til sammenligning er det de danske myndigheder, der i asylsager skal indhente baggrundsoplysninger om asylansøgerens hjemland for på dette grundlag at træffe en afgørelse.

Når voldsramte familiesammenførte kvinder reelt selv skal bevise risikoen ved udvisning, strider det efter Amnesty Internationals opfattelse mod officialmaksimen

118 Notat om kønsrelateret forfølgelse, Dansk Flygtningehjælp 2004

119 Toft & Mau 2005, interview med LOKK den 1. marts 2005 og interview med advokat den 4. juli 2005

120 Udlændingestyrelsen 2000, s. 2

121 Interview med LOKK den 1. marts 2005, Toft & Mau 2005

122 Interview med advokat den 4. juli 2005

123 Interview med LOKK den 1. marts 2005

124 LOKK 2003, s. 8, Toft & Mau 2005, s. 4

125 Toft & Mau 2005, s. 2, Interview med advokat den 4. juli 2005

– grundsætningen i dansk forvaltningsret, som siger, at en forvaltningsmyndighed har pligt til af egen drift at sikre, at en sag er tilstrækkeligt oplyst, så afgørelsen træffes på et forsvarligt grundlag.<sup>126</sup>

I sagerne om voldsramte familiesammenførte kvinder ser det ud til, at udlændingemyndighederne ikke tager højde for sagernes særegne natur. Hvis en kvinde søger om at blive i landet med den begrundelse, at hun risikerer udstødelse og/eller overgreb fra sin familie eller fra lokalsamfundet i oprindelseslandet, er det Amnesty klare opfattelse, at myndighederne ikke bør afvise denne oplysning alene med henvisning til, at kvinden ikke har kunnet dokumentere faren ved udvisning.

Det er i sagens natur ofte særdeles vanskeligt at fremskaffe dokumentation fra kvindens familie eller lokalsamfundet om, at hun vil lide overlast, hvis hun vender tilbage som fraskilt.

LOKK påpeger i denne forbindelse, at kvinderne i forvejen er sårbare på grund af den vold, de har været udsat for. De står oftest uden kontakter i Danmark og i mange tilfælde også i hjemlandet. Derfor kan det være meget svært for kvinderne at opfylde kravet om at fremskaffe oplysninger.<sup>127</sup>

Hvis der forefindes generelle baggrundsoplysninger om kvindens hjemland eller hjemegn, som viser, at kvinder, der forlader et ægteskab, traditionelt bliver betragtet som paria, udstødes eller risikerer varierende grader af overgreb, så må udlændingemyndighederne ikke ved deres afgørelse i sagen ignorere dette forhold. Tvivlen må komme kvinden til gode, hvis myndighederne ikke har oplysninger, som positivt modsiger hendes påstand om, at hun risikerer udstødelse og/eller egentlige overgreb.

Der er som tidligere beskrevet generelle oplysninger om en lang række lande, hvor fraskilte kvinder ikke bliver levnet mange muligheder for at klare sig, og hvor de risikerer egentlige overgreb. Disse oplysninger skal indgå i udlændingemyndighedernes afgørelse. I modsat fald kan man, efter Amnestys opfattelse, ikke sige, at sagen er truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

De danske myndigheder stiller samtidig høje krav til dokumentationen i disse sager.<sup>128</sup> Det er Fatmas historie et eksempel på. Hendes far har mundtligt tilkendegivet overfor en tolk og en medarbejder fra et krisecenter, at han ikke vil tillade hende at vende tilbage til Marokko som fraskilt. Hvis hun gjorde det, ville han dræbe hende. Han sendte hende endda et trusselsbrev. Alligevel fandt de danske myndigheder ikke, at Fatma havde bevist, at hun ikke kunne vende tilbage til Marokko.<sup>129</sup>

Ifølge Amnestys oplysninger får kvinderne ofte stillet meget kort tid til rådighed til at fremskaffe oplysninger om deres situation ved en eventuel tilbagevenden til oprindelseslandet. Det hænger sammen med, at kvinderne reelt mister deres opholdsgrundlag i det øjeblik, de forlader manden.<sup>130</sup> Hos LOKK har man således set eksempler på kvinder, som kun fik få uger til at fremskaffe oplysninger. I mange tilfælde er det således allerede på grund af den korte tid umuligt at nå at indhente den nødvendige dokumentation.<sup>131</sup>

Til sammenligning kan det tage de danske udlændingemyndigheder flere måneder at indhente oplysninger i asylsager. Den korte tid, som kvinderne får til at indhente oplysninger, virker også urimelig set i forhold til, at der ifølge LOKK ofte er ret lange sagsbehandlings-tider for de voldsramte kvinders sager i Udlændingestyrelsen.<sup>132</sup>

#### ♦ Manglende retshjælp

I mange tilfælde er kvinderne ikke informerede om det danske retssystem blandt andet som følge af den isolation fra omverdenen, som manden ofte tvinger kvinden ind i. Derudover skal kvinderne selv finansiere omkostningerne til en advokat, hvilket de færreste har råd til. I praksis hjælper krisecentrene med at henvise de voldsramte familiesammenførte kvinder enten til den juridiske konsulent i LOKK, som er finansieret af Socialministeriet, eller til en advokat med ekspertise på området. Men mange kvinder henvender sig dog aldrig til en advokat. De fører deres egen sag.<sup>134</sup>

Der er ikke opgjort statistikker for hvor mange af de kvinder, der henholdsvis har og ikke har en advokat, som ender med at få en opholdstilladelse. Eftersom den

126 Se også Toft & Mau 2005, s. 2. Der henvises til det såkaldte officialprincip, se hertil Jens Vedsted-Hansen et. al. 2001, s. 128f.

127 Interview med LOKK den 1. marts 2005

128 Interview med advokat den 4. juli 2005

129 Interview med "Fatma" og hendes advokat

130 I mange tilfælde er det manden selv, der underretter udlændingemyndighederne om, at kvinden er flyttet

131 Interview med LOKK den 1. marts 2005

132 Interview LOKK den 1. marts 2005, samtale med LOKK den 16. marts 2006

134 En advokat skønner, at det er under halvdelen af kvinderne, som har en advokat under kontakten med Udlændingestyrelsen (Madsen et. al. 2005, s. 27).

De advokater, som Amnesty International har talt med, nævner også den manglende bistand til advokat som et problem.

danske lovgivning er kompliceret, og de interviewede advokater<sup>135</sup> giver udtryk for, at administrationen af undtagelsesbestemmelsens regler er uigennemskuelig, må det dog antages, at de voldsramte kvinder har svært ved at varetage deres egen sag uden støtte fra en advokat. Advokater, medarbejdere på krisecentre og voldsramte familiesammenførte kvinder har understreget, at en god advokat er afgørende for sagens udfald.<sup>136</sup>

Det er derfor retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at de voldsramte familiesammenførte kvinder ikke automatisk bliver tilbudt gratis retshjælp under sagen. I ste-

det er kvinderne i høj grad afhængige af advokaternes 'goodwill', fordi mange ikke har råd til at betale advokatens fulde honorar.<sup>137</sup> I tilfælde af en voldssag mod manden eller en skilsmisssag, hvor børn er involveret, bliver kvinden dog tildelt en bistandsadvokat til at varetage hendes interesser.

Derudover har LOKK og en række andre fagfolk på området påpeget, at flere advokater ikke er fortrolige med myndighedernes administration af undtagelsesbestemmelsen og dermed ikke er i stand til at rådgive kvinderne bedst muligt.<sup>138</sup>

135 Interview advokat den 4. juli 2005 og Interview i LOKK den 1. marts 2005

136 Madsen et. al 2005, s. 28

137 Madsen et. al 2005, s. 27

138 Peter Michael Toft og Diana Højlund Madsen ved Seminar: "Fanget mellem lov og liv – vold mod minoritetskvinder", den 30. november 2005

## DANMARKS INTERNATIONALE MENNESKERETLIGE FORPLIGTELSE

---

Vold mod kvinder er et brud på menneskerettighederne. Når staten ikke lever op til sin forpligtelse til at forebygge og beskytte kvinder mod vold samt at retsforfølge gerningsmændene, er det et brud på en række menneskerettigheder, der er indeholdt i internationale konventioner og standarder. Herunder respekten for alle menneskers værdighed og integritet, retten til livet, retten til personlig frihed og sikkerhed, retten til sundhed samt retten til ikke at blive diskrimineret.<sup>139</sup>

FN udarbejdede i 1979 FN's *Konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder* (CEDAW), også kaldet FN's Kvindekonvention.<sup>140</sup> Kvindekonventionen forpligter staten til at beskytte kvinder mod alle former for diskrimination. Danmark har ratificeret Kvindekonventionen, og i tilknytning hertil har Danmark tiltrådt en række erklæringer vedrørende vold mod kvinder.<sup>141</sup> Ifølge FN's *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, CEDAW-komiteen, der blandt andet skal sikre en ensartet fortolkning af Kvindekonventionen, er kønsbaseret vold en form for diskrimination.<sup>142</sup>

I 1993 udarbejdede FN's generalforsamling *Erklæringen om afskaffelse af vold mod kvinder*, som er et vigtigt politisk dokument, der dog ikke er retligt bindende. Erklæringen understreger, at vold mod kvinder er en resultat af historisk og kulturelt funderede ulige magtrelationer mellem mænd og kvinder. Ifølge FN-erklæringen betyder mænds vold mod kvinder, at kvinder ikke indgår i et lige magtforhold, men indtager en underordnet position i forhold til mænd.<sup>143</sup> Erklæringen fastslår, at det er statens ansvar at forebygge, efterforske og straffe vold mod kvinder.

Også slutdokumentet for FN's verdenskonference i 1995 *Beijing Platform for Action* fastslår, at vold mod kvinder er en krænkelse af menneskerettighederne, og at staterne

har en forpligtelse til aktivt at sætte ind over for volden. Retssystemet skal sikre, at kvinder får reel mulighed for at forlade deres voldelige ægtefæller.<sup>144</sup>

Netop det forhold, at udenlandske kvinder er en særligt udsat gruppe, som typisk har et ringe socialt netværk og dermed er særligt afhængige af deres mænd, skærper statens forpligtelse til at gribe ind.<sup>145</sup> Danmark har pligt til at beskytte udsatte kvinder og modvirke den nuværende risiko for 'dobbeltstraf' for voldsramte familiesammenførte kvinder – hvor kvinderne først bliver udsat for vold fra deres ægtefælle og dernæst risikerer udvisning.

Danmark er desuden forpligtet af FN's *Flygtningekonvention* til at overholde det såkaldte princip om 'non-refoulement', hvor ingen må udsendes til dødsstraf, tortur, mishandling, forsvinding eller henrettelse uden lov og dom. Amnesty International mener, at dette princip også gælder i tilfælde, hvor kvinder risikerer at blive mishandlet eller dræbt på baggrund af en skilsmisse i Danmark.

Amnesty International finder det bekymrende, at den danske regering ikke i tilstrækkelig grad lever op til sine internationale forpligtelser over for voldsramte familiesammenførte kvinder.

### International kritik af Danmark

---

Fra flere forskellige sider har der været rejst international kritik af Danmark i relation til vold mod kvinder og beskyttelse af voldsramte familiesammenførte kvinder. US State Department udtrykte senest i sin årlige menneskerettighedsrapport i marts 2006 bekymring over omfanget af vold mod kvinder i Danmark, herunder at

139 Se blandt andet FN's Verdenserklæringen om menneskerettigheder (1948), Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (1966), Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (1950)

140 "Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women" (CEDAW). Konventionen er underskrevet af Danmark i juli 1980 og ratificeret i april 1983.

141 Se blandt andet Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, General Recommendation No. 19, 11th Session 1992

142 Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, General Recommendation No. 19, 11th Session 1992

143 A/Res/48/104 fra december 1993: "Recognizing that violence against women is a manifestation of historically unequal power relations between men and women, which have led to domination over and discrimination against women by men and to the prevention of the full advancement of women, and that violence against women is one of the crucial social mechanisms by which women are forced into a subordinate position compared with men"

144 FN's fjerde verdenskonference i Beijing 1995, slutdokumentet Platform for Action

145 Se blandt andet FN's generalforsamling "Violence Against Women Migrant Workers", A/res/49/165 af 23. december 1994, og FN's generalforsamling, "Violence Against Women Migrant Workers", A/res/48/110 af 20. december 1993

mange kvinder på krisecentrene ikke er danske statsborgere.<sup>146</sup>

I 1997 og i 2002 har CEDAW-komiteen, der også overvåger implementeringen af FN's Kvindekongvention, fremsat bekymringer og anbefalinger til den danske stat. Disse anbefalinger er retligt bindende, da Danmark har anerkendt komiteens kompetence.

I 1997 udtrykte CEDAW-komiteen bekymring over, at dansk lov ikke indeholder en specifik bestemmelse imod vold mod kvinder. Endvidere anbefalede komiteen, at der blev iværksat undersøgelser om vold begået mod kvinder i Danmark også med fokus på sårbare grupper som indvandrerkvinder.<sup>147</sup>

I 2002 udtrykte CEDAW-komiteen bekymring over situationen for etniske minoritetskvinder i Danmark herunder den kønsrelaterede vold, som de bliver udsat for. Komiteen anbefalede, at den danske stat skulle iværksætte tiltag til bekæmpelse af diskrimination og vold mod udenlandske kvinder, blandt andet ved at øge kvindernes bevidsthed om deres rettigheder og muligheder for støtte. Endvidere var komiteen bekymret over, om situationen for voldsramte familiesammenførte kvinder ville blive forværret ved ændringen af tidskravet i udlændingeloven fra 3 år til de nuværende 7 år før varig opholdstilladelse kan opnås. Komiteen frygtede, at voldsramte kvinders angst for udvisning er en hindring for, at de søger hjælp og forlader deres mænd. Komiteen anbefalede en styrket indsats mod vold mod kvinder særligt i forhold til minoritetskvinder. Endelig understregede komiteen, at Danmark ikke burde indføre ændringer af krav for opnåelse af varigt ophold uden en undersøgelse af konsekvenserne for voldsramte familiesammenførte kvinder.<sup>148</sup>

I december 2004 udtrykte en anden FN komite, Komiteen for Økonomiske og Sociale Rettigheder,<sup>149</sup> bekymring over, at mange voldsramte familiesammenførte kvinder helt undlader at anmelde volden af frygt for udvisning. Komiteen fandt endvidere, at de voldsramte kvinders retsstilling er blevet yderligere forværret efter ændringen i udlændingeloven i 2002.<sup>150</sup>

Også Europarådet har rejst kritik af den gældende praksis, blandt andet i forbindelse med Europarådets menneskerettighedskommissær Alvaro Gil Robles' besøg i Danmark i 2004. Kommissærens afsluttende rapport på besøget henstiller til, at der sker en lempelse af den administrative praksis af undtagelsesbestemmelsen, så der i højere grad bliver taget hensyn til den situation, som de voldsramte familiesammenførte kvinder befinder sig i. I den forbindelse pegede kommissæren særligt på tilknytningskravet i udlændingelovens §19, stk. 8 som et problem. Han anførte, at det er vanskeligt for en familiesammenført kvinde at skabe tilknytning til det omgivende samfund, når ægtemanden, som en del af volden, holder hende isoleret.<sup>151</sup>

Amnesty International finder det bekymrende, at den internationale kritik af Danmark ikke har ført til ændringer af gældende praksis. Amnesty International tilslutter sig den internationale kritik af de voldsramte familiesammenførte kvinders retsstilling. Konsekvenserne for voldsramte familiesammenførte kvinder af den nuværende praksis er så alvorlige, at Danmark er forpligtet til at skride ind og ændre praksis. Med den nuværende retstilstand lever Danmark efter Amnesty Internationals overbevisning ikke op til sine internationale forpligtelser.

146 Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, US Department of State, den 8. marts 2006

147 Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, 16th session, 1997, Concluding Observations: Denmark, (A/52/38/Rev.1, paras.248-274.)

148 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 27th session, 2002 (A/57/38 (Part II), s. 49-56

149 CESCR – Komité under FN, der har til opgave at overvåge medlemslandenes overholdelse af en FN's konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder

150 Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (14/12/2004), E/C/12/1/Add.102

151 Office of the Commissioner for Human Rights, Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Denmark 13th -16th April 2004

## AMNESTY INTERNATIONALS ANBEFALINGER

---

Amnesty International har dokumenteret, at voldsramte familiesammenførte kvinder, der forlader deres voldelige ægtefælle, har yderst vanskeligt ved at opfylde de krav, der bliver stillet, for opnåelse af selvstændig opholdstilladelse i Danmark. Størstedelen af de voldsramte familiesammenførte kvinder får derfor afslag på deres ansøgning om opholdstilladelse, mens andre helt undlader at ansøge.

Amnesty International mener, at Danmark bør anerkende sine internationale forpligtelser og effektivt sikre kvinder mulighed for at undslippe voldelige forhold. Den danske stat bør derfor ændre den nuværende retspraksis for dermed at yde voldsramte familiesammenførte kvinder den beskyttelse, de har krav på ifølge internationale menneskerettighedsstandarder.

Udlændingelovens undtagelsesbestemmelse §19, stk. 8 skulle beskytte familiesammenførte kvinder, der har været udsat for vold og overgreb i deres ægteskab i Danmark. Men forarbejderne til loven og forvaltningen af undtagelsesbestemmelsen resulterer i, at voldsramte familiesammenførte kvinder reelt har yderst vanskeligt ved at få opholdstilladelse i Danmark, hvis de forlader deres voldelige mand.

Amnesty International mener ikke, at reglerne på området tager de fornødne hensyn til den sårbare situation, som mange voldsramte familiesammenførte kvinder står i. Der er grund til at antage, at mange voldsramte familiesammenførte kvinder vælger at forblive i et voldeligt ægteskab i Danmark af frygt for at blive udvist. Den danske stat tilsidesætter hermed sine internationale forpligtelser, fordi kvinderne ikke bliver beskyttet mod vold. Samtidig skaber de nuværende regler en retstilstand, hvor gerningsmænd sjældent bliver draget strafferetligt til ansvar for den udøvede vold.

Den danske regering har i løbet af de seneste år iværksat en række initiativer for at bekæmpe vold mod kvinder i Danmark – blandt andet en oplysningskampagne om

voldsramte kvinders rettigheder; en kampagne, som er rettet mod udenlandske kvinder i Danmark. Det er et initiativ, som Amnesty International bifalder. Men en oplysningskampagne er ikke et tilstrækkeligt initiativ – når voldsramte familiesammenførte kvinders reelle mulighed for at få selvstændig opholdstilladelse er så begrænset, at størstedelen af kvinderne står i valget mellem at blive hos en voldelig ægtefælle eller at blive udvist af Danmark.

Amnesty International opfordrer til en ændring af udlændingelovgivningen og udlændingemyndighedernes praksis. Retningslinjerne for beskyttelse skal være klarere – og kravene til de voldsramte kvinder skal være nemmere at opfylde.

Amnesty International har følgende anbefalinger til regeringen og Folketinget:

---

### VOLDEN SKAL DOKUMENTERES

---

Amnesty International mener, at volden skal dokumenteres, dels for at undgå misbrug af reglerne, og dels af hensyn til de mænd, der i givet fald bliver anklaget for vold. Men reglerne og praksis vedrørende dokumentation af vold bør ændres på flere punkter.

*For det første* bør udlændingemyndighederne godkende langt flere former for dokumentation. Enhver dokumentation fra en myndighedsperson skal vægtes, uanset om der er tale om eksempelvis en læge, en sagsbehandler, en politibetjent, en sundhedsplejerske eller en pædagog fra vuggestuen. *For det andet* skal krisecentererklæringer vægtes højere. Det bør i denne sammenhæng sikres, at alle krisecentre har mulighed for og ressourcer til at udfærdige erklæringerne. *For det tredje* bør der være helt klare kriterier for dokumentation af volden, så kvinder før en eventuel skilsmisse fra en voldelig ægtefælle kan blive rådgivet om deres reelle muligheder for opholdstilladelse i Danmark.



---

## KRAV OM DOKUMENTATION AF VOLDEN SOM ÅRSAG SKAL FJERNES

---

Kravet om, at voldsramte kvinder skal dokumentere, at volden er direkte årsag til samlivsophævelse, bør fjernes. Når der er vold i et forhold, bør volden principielt anses som årsag til, at forholdet bliver afsluttet. Hvis det bliver dokumenteret, at kvindens ægtefælle har udøvet vold mod hende, må formodningen således være, at volden er årsag til, at samlivet er ophørt. Det nuværende krav om dokumentation af årsagssammenhæng tager ikke behørigt hensyn til, at angst og traumatiserende vold ofte har betydning for en kvindes mulighed for at forlade sin mand umiddelbart i tilknytning til den oplevede vold. Angiveligt anvender nogle mænd også truslen om udvisning til at kontrollere deres kone. Den nuværende praksis betyder også, at en mand kan 'straffe' sin kone ved at smide hende ud af hjemmet og dermed reelt ud af Danmark – fordi det derved er ham, der har forladt hende og ikke omvendt.

---

## KRAV OM TILKNYTNING SKAL ÆNDRES

---

Kravet om, at voldsramte kvinder skal have tilknytning til Danmark, bør ændres. Hvis det bliver dokumenteret, at kvindens ægtefælle har udøvet vold mod hende, må formodningen være, at hun har været forhindret i at integrere sig i det danske samfund, fordi en del af volden ofte giver sig udslag i, at manden isolerer kvinden fra omverdenen. Der bør derfor ikke være krav om tilknytning i sager, hvor kvinden har været udsat for vold.

Administrationen af det nuværende tilknytningskrav bærer desuden præg af vilkårlighed. For at forbedre de familiesammenførte kvinders retsstilling under de nuværende yderst problematiske regler bør myndighederne som mindstemål præcisere, hvad der kræves for, at voldsramte kvinders tilknytning til det danske samfund er stor nok til, at de kan få opholdstilladelse. Tilknytning bliver ofte målt i, hvor lang tid en kvinde har opholdt sig

i landet. Amnesty International vil hermed understrege, at ethvert tidskrav i forbindelse med disse sager bør fjernes. Uanset om tidskravet er 7 år, 3 år eller 2 år betyder det reelt, at reglerne tvinger kvinder til at udholde vold i ægteskabet i dette tidsrum.

---

## HENSYN TIL BARNETS TARV

---

Voldsramte familiesammenførte kvinder bør kunne opnå opholdstilladelse efter udlændingeparagraffen §19, stk. 8 uanset om faderen har samvær med deres fælles barn. Hensynet til 'barnets tarv' bør i højere grad end det er tilfældet i dag varetages ved, at mor og barn får opholdstilladelse i Danmark. Når voldsramte familiesammenførte kvinder får opholdstilladelse i Danmark, sker det i dag ofte med henvisning til faderens samvær med barnet. Begrundelsen refererer ofte til FN's Børnekonvention, der sikrer barnet ret til at være sammen med begge sine forældre. Derved kan voldsramte kvinder føle sig tvunget til at acceptere en voldelig fars ret til samvær med barnet for at undgå udvisning. I mange tilfælde vil en hjemsendelse af moderen og barnet betyde et opbrud i barnets tilværelse og et liv under svære kår. Varetagelsen af barnets tarv kan således også være at lade barnet blive i Danmark, jf. Børnekonventionens artikel 3, der understreger, at samfundet er forpligtet til at sikre barnets interesser, når der træffes beslutninger.

---

## FORHOLDENE I HJEMLANDET SKAL UNDERSØGES

---

Der bør lægges større vægt på de forhold, som fraskilte kvinder og eventuelle børn vil komme til at leve under, hvis de bliver udvist af Danmark. De danske myndigheder skal sikre sig, at voldsramte familiesammenførte kvinder vil have mulighed for at leve et værdigt og sikkert liv, hvis de bliver udvist til oprindelseslandet. Myndighederne skal sikre, at muligheden for at vende til-

bage til hjemlandet udgør et reelt alternativ til at blive og udholde volden. De danske myndigheder skal tage alle trusler mod kvinder alvorligt. Hvis der er risiko for, at en kvinde vil lide overlast ved at vende tilbage til oprindelseslandet, skal hun ikke udvises.

Amnesty International understreger, at det bør være de danske myndigheder – og ikke som i den nuværende praksis de voldsramte kvinder selv – der skal indsamle alle relevante oplysninger om forholdene i oprindelseslandet.

Den overlast, en kvinde vil kunne lide i oprindelseslandet, kan være social udstødelse. I den forbindelse opfordrer Amnesty International til, at der igangsættes et udredningsarbejde, der kan klarlægge retningslinjer for, hvad myndighederne vil betragte som social udstødelse i oprindelseslandet, når fraskilte kvinder bliver udvist. Det vil sikre, at voldsramte kvinder har ens retningslinjer for opnåelse af selvstændig opholdstilladelse i Danmark på baggrund af risiko for at lide overlast i oprindelseslandet.

---

#### SAGSBEHANDLINGEN SKAL FORBEDRES

---

Sagsbehandlingen af sager om opholdstilladelse for voldsramte familiesammenførte kvinder bør forbedres. Sagerne skal behandles ensartet, og myndigheder bør i alle tilfælde sikre sig, at sagerne er ordentligt belyst, inden afgørelserne bliver truffet. De voldsramte kvinder skal i den forbindelse sikres tilstrækkelig tid til at finde oplysninger til brug for deres sager.

Amnesty International mener desuden, at bevisbyrden i disse sager bør ligge hos myndighederne. Der er tale om særligt byrdefulde afgørelser, idet kvinderne risikerer udvisning. Som praksis er i dag, bliver der ikke taget behørigt hensyn til den situation, de voldsramte kvinder står i, når myndighederne pålægger dem ansvaret for

dokumentation i sagen. Det bør være myndighedernes ansvar at bevise, at kvinderne ikke vil lide overlast ved en udvisning. Desuden bør enhver tvivl komme kvinderne til gode.

Amnesty International efterlyser desuden større gennemsigtighed i sagsbehandlingen, så det bliver muligt at se på hvilket grundlag, der er truffet afgørelse. Dette kan blandt andet opnås gennem offentliggørelse af principielle afgørelser, hvilket blandt andet er praksis i Flygtningenævnet.

---

#### GRATIS RETSHJÆLP

---

Kvinder bør have gratis retshjælp i alle sager, hvor der skal tages stilling til inddragelse af opholdstilladelse efter undtagelsesbestemmelsen om vold. Dermed får alle kvinder samme forudsætninger i sagsbehandlingen, eftersom de alle kan drage nytte af professionel juridisk rådgivning. På den måde undgår man, at nogle kvinder bliver stillet ringere, fordi de ikke kender reglerne.

---

#### INDKALDELSE AF TOLKE

---

Skadestuerne bør være forpligtet til at indkalde en uvildig tolk til kvinder, der ikke taler dansk, i de tilfælde, hvor der er mistanke om vold. På den måde vil voldsramte kvinder have bedre mulighed for at kunne dokumentere volden i en eventuel sag mod manden eller i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse. Myndighederne kan samtidig informere om rettigheder og støttemuligheder.

Amnesty International opfordrer til, at personer, der omgiver voldsramte familiesammenførte kvinder, herunder eksempelvis politiet, læger og sygeplejersker, bliver udannet til at beskytte og sikre kvindernes rettigheder.

## LITTERATUR

---

- Amnesty International (2. juni 2004): *"Turkey: Women confronting family violence"*, AI Index: EUR 44/013/2004
- Amnesty International (22. februar 2005): *"Iraq: Decades of suffering, Now women deserve better"* AI Index: MDE 14/001/2005
- Amnesty International (30. maj 2005): *"Afghanistan: Women still under attack – a systematic failure to protect"*, AI Index: ASA 11/007/2005
- Amnesty International (10. februar 2004): *"Pakistan: Action as well as words needed on so-called 'honour killings'"*, AI Index: ASA 33/1302/2004
- Amnesty International (December 2004): *"Algeria: Briefing to the Committee on the Elimination Against Women"*, AI Index: MDE 28/011/2004
- Amnesty International (2004): *"It's in our hands – Stop violence against women"*, Amnesty International publications, London, AI Index: ACT 77/001/2004
- Amnesty International, dansk afdeling (September 2004): *"Vold mod kvinder – et brud på menneskerettighederne"*, Amnesty International, København
- Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (28. februar 2005), *"Country Reports on Human Rights Practices – Morocco"* US Department of State
- Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (8. marts 2006), *"Country Reports on Human Rights Practices – Danmark"* US Department of State
- Dansk Flygtningehjælp (december 2004): *"Notat om kønsrelateret forfølgelse"*, udarbejdet af Henriette Ingvarsdén, [www.flygtning.dk](http://www.flygtning.dk)
- Formidlingscenteret for socialt arbejde i Esbjerg og LOKK (januar 2002): *"5230 børn på krisecentre – en deskriptiv undersøgelse"*, LOKK, København
- Integrationsministeriet (9. marts 2005): *"Notat om forlængelse af opholdstilladelse til udlændinge udsat for ægtefælle vold"*, Integrationsministeriet, København
- Isdal, Per (2000): *"Meningen med volden"*, Kommuneforlaget, Oslo
- Jensen, Vibeke Lybecker og Sissel Lea Nielsen (2005): *"Når vold er hverdag – en undersøgelse af mænds vold mod kvinder i nære relationer"*, Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte og LOKK, København
- LOKK (2003): *"Når drømme og håb forvandles til mareridt – en rapport om danske mænds vold mod udenlandske kvinder og børn"*, LOKK, København
- LOKK (2005): *"LOKK Årsstatistik 2004"*, Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte og LOKK 2005, København
- Lundgren, Eva (2004): *"Våldets normaliseringsproces – tre parter – tre strategier"*, ny udgave, ROKS, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
- Madsen, Diana Højlund, et. al (2005): *"Fanget mellem lov og liv - Rapport om voldsramte minoritetskvinder i Norden"*, Center for Ligestillingsforskning, Roskilde Universitetscenter, Roskilde.
- Minister for Ligestilling (april 2005): *"Handlingsplan til bekæmpelse af mænds vold mod kvinder og børn i familien 2005-2008"*, Ligestillingsafdelingen, København.
- Nielsen, Steen Baagø og Thomas Gitz-Johansen (2006): *"Mænd i migrationsægteskaber – fortællinger om hverdag og vold i danske mænds samliv med udenlandske kvinder"*, Institut for Uddannelsesforskning, Roskilde Universitetscenter og Minister for Ligestilling.
- Toft, Cand. jur. Peter Michael og sekretariatsleder Anne Mau (2005), LOKK: *"Retsgarantier og klare kriterier efterlyses"*, Advokaten (nr. 5/2005).
- Vedsted-Hansen, Jens, et. al. (2001): *"Forvaltningsret sagsbehandling"*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, København
- Udlændingestyrelsen (7. januar 2000): *"Udlændingeloven og voldelige ægteskaber"*, pjecce, [www.udlst.dk](http://www.udlst.dk).
- Udlændingestyrelsen (10. februar 2005), Brev til Amnesty International
- Udlændingestyrelsen (1. november 2005), Brev til Amnesty International

## NATIONAL LOVGIVNING OG FOLKETINGSAKTER

Beslutningsforslag B54, "Om voldsramte udenlandske kvinder", fremsat 1. april 2005 af Det Radikale Venstre, Socialdemokratiet, SF og Enhedslisten.

Besvarelse af spørgsmål nr. 85, stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik af integrationsministeren d. 17. april 2002 (L152 – bilag 47).

Besvarelse på spørgsmål nr. 324, stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik af integrationsministeren d. 1. november 2002.

Besvarelse af spørgsmål nr. 33, stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik af integrationsministeren d. 15. november 2002.

Besvarelse af spørgsmål nr. 127, stillet af Folketinget Retsudvalg til indenrigsministeren d. 4. juni 1998 (L 59 - bilag 104, Folketingsåret 97/98 2.samling), www.ft.dk

Betænkning 1303/1995, "Delbetænkning I vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling (udenlandske kvinders retsstilling i forhold til udlændingeloven)", Afgivet af Udvalget for udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark, nedsat af indenrigsministeren den 13. december 1995.

Betænkning afgivet af Retsudvalget d. 11. juni 1992 til L 257. Folketingstidende 1991/1992, Tillæg B, sp. 2445-2466

Hvidbog vedrørende lov nr. 380 af 22. maj 1996 om ændring af udlændingeloven (opholdstilladelse til voldsramte kvinder).

Lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 473 af 1. juli 1998 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.)

Lov nr. 427 af 9. juni 2004 om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om familiesammenføring med børn, skærpelse af betingelserne for opholdstilladelse til udenlandske religiøse forkyndere m.v., begrænsning af adgangen til ægtefællesammenføring for personer, der er dømt for vold mod en tidligere ægtefælle eller samlever, m.v.).

## INTERNATIONALE AKTER

Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, General Recommendation No. 19, 11<sup>th</sup> Session 1992

Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, (1997), Concluding Observations: Denmark, 16<sup>th</sup> session, 1997 (A/52/38/Rev.1, paras.248-274.)

Committee on the Elimination of Discrimination against Women, (2002): Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 27<sup>th</sup> session, 2002 (A/57/38 (Part II))

Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (14/12/2004), E/C12/1/Add.102.

FNs fjerde verdenskonference i Beijing 1995, slutdokumentet "Platform for Action"

FNs Generalforsamling, "Violence Against Women Migrant Workers", A/res/49/165 af 23. december 1994

FNs Generalforsamling, "Violence Against Women Migrant Workers", A/res/48/110 af 20. December 1993

FNs Generalforsamling, "Declaration on the Elimination of Violence Against Women", A/res 48/104, plenarmøde i Generalforsamlingen, 20. december 1993

Office of the Commissioner for Human Rights, Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Denmark 13<sup>th</sup> -16<sup>th</sup> April 2004

## APPENDIX

---

Rapporten er et led i Amnesty Internationals verdensomspændende kampagne "STOP vold mod kvinder", og arbejdet med rapporten har især fundet sted i perioden februar 2005 til marts 2006.

Amnesty ansøgte i februar 2005 om aktindsigt i sager afgjort efter undtagelsesbestemmelsen det sidste halvår af 2004 hos Udlændingestyrelsen, men fik afslag efter offentlighedslovens §12, stk. 1 nr. 1. Rapporten er således baseret på interview med relevante aktører samt undersøgelser, rapporter og notater, love etc. om familie-sammenførte kvinder udsat for vold, jf. litteraturlisten.

Rapporten er desuden baseret på:

- Interview LOKK, den 1. marts 2005 med Sekretariatsleder Anne Mau og juridisk konsulent Peter Michael Toft
- Opfølgende møde LOKK med Peter Michael Toft den 16. marts 2006
- Interview Kvindehjemmet, den 29. april 2005 med Mette Malmbakke
- Interview med marokkaneren "Fatma", den 8. juni 2005

- Interview med gambianeren "Karen", den 15. februar 2006
- Interview med Advokat Jytte Lindgård og konsulent Peter Juul Christensen, den 4. juli 2005
- Indsigt i iransk kvindes sag efter aftale med kvindens advokat samt hendes samtykke, november 2005
- Samtale med Mandana Zarrehparvar, Institut for Menneskerettigheder den 25. april 2005
- Møde med Minister for flygtninge, indvandrere og integration Rikke Hvilshøj den 13. oktober 2005
- Seminar, den 30. november 2005: "Fanget mellem lov og liv – vold mod minoritetskvinder", den 30. november 2005
- Dialog med Udlændingestyrelsen, Integrationsministeriet, andre advokater, Center for Ligestillingsforskning på RUC
- Kommunikation med Amnesty Internationals hovedkontor og andre afdelinger, juni 2005

Amnesty International takker alle, der har medvirket til udarbejdelsen af denne rapport.



## Valget mellem vold og udvisning

Når en familiesammenført kvinde bliver udsat for vold af sin ægtefælle, sætter det hende i et meget vanskeligt dilemma. Hvis hun forlader sin voldelige mand, mister hun sin opholdstilladelse og risikerer at blive udvist af Danmark. Mange voldsramte familiesammenførte kvinder vælger i stedet at blive i det voldelige forhold og udholde volden af frygt for udvisning. Andre vender fraskilt tilbage til en for manges vedkommende yderst usikker fremtid i oprindelseslandet. Kvinderne kommer reelt til at stå i valget mellem vold og udvisning, fordi selvstændigt ophold i praksis er så svært at opnå.

Amnesty International dokumenterer i denne rapport, at administrationen af den danske udlændingelov har store konsekvenser for voldsramte familiesammenførte kvinder.

Den danske stat er forpligtet af de internationale menneskerettighedskonventioner til at beskytte kvinder mod vold. Dette sker desværre ikke i tilstrækkelig grad med den nuværende praksis. Derfor anbefaler Amnesty International, at praksis bliver ændret, så voldsramte familiesammenførte kvinder får en reel mulighed for at forlade et voldeligt ægteskab.