

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE  
INDVANDRERE OG INTEGRATION



TALEPAPIR

Dato: 11. august 2006  
Kontor: Udlændingelovskontoret  
J.nr.: 2006/4011-174  
Sagsbeh.: SAM

Talepapir til besvarelse af samrådsspørgsmål Ø – UUI alm.del

*[Indledning]*

Jeg mener grundlæggende, at vi i udlændingeloven har nogle udmærkede regler, der tager højde for den vanskelige situation, udlændinge kan komme i, hvis de bliver udsat for vold, efter at være blevet familie-sammenført med deres ægtefælle her i landet.

Det skal efter loven i alle sager vurderes konkret, om inddragelse af opholdstilladelse som følge af samlivs-ophør er særligt belastende for udlændingen. Blandt andet tilknytningen til det danske samfund og herbo-ende personer indgår i den vurdering.

Loven indeholder imidlertid herudover en særlig regel, hvorefter der skal tages særligt hensyn til, om samlivsophøret skyldes, at udlændingen har været udsat for vold. Det spiller altså en helt særlig rolle, om ægteskabets ophør skyldes ægtefællens voldelige overgreb.

Der er tale om en undtagelsesbestemmelse, hvorefter udlændinge, der normalt ville få inddraget deres opholdstilladelse, alligevel kan få lov til at blive i Danmark.

Regeringen mener da også, at der bør vises særlige hensyn til udlændinge, der er her i landet og udsættes for overgreb fra en ægtefælle eller samlever.

Da reglerne for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse blev ændret i sommeren 2002 - såle-

des, at der normalt først bliver meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse efter 7 år mod tidligere 3 år - blev det netop derfor besluttet, at denne skærpelse ikke skulle have betydning for de voldsramte. Den særlige undtagelsesbestemmelse og administrationen heraf blev altså ikke ændret.

En udlænding, der forlader sin herboende ægtefælle på grund af voldelige overgreb fra denne, kan som udgangspunkt således fortsat få lov til at blive her i landet, hvis den pågældende på tidspunktet for samlivsophævelsen har opholdt sig i Danmark i cirka 2 år.

Sagerne bliver afgjort efter en konkret vurdering, og det er derfor ikke udelukket, at der kan meddeles opholdstilladelse, selvom udlændingen har opholdt sig i Danmark i under 2 år.

Men jeg vil gerne understrege, at man efter min opfattelse ikke når en væsentlig tilknytning til Danmark, når man har opholdt sig her i landet i under 2 år.

Har en udlænding opholdt sig her i landet i under 2 år, skal der altså noget helt særligt til, for at vedkommende kan få lov at blive her i landet. Her kan det blandt andet spille en afgørende rolle, om udlændingen har et fælles barn med sin tidligere ægtefælle her i landet.

*[Omfanget af voldsramte kvinder, der er i fare for udvisning]*

Udlændingesservice har om antallet af de sager, hvor vold i ægteskabet er påberåbt som årsag til samlivsophævelsen oplyst, at der siden 1. januar 2004 er truffet endelig afgørelse i 52 sager.

I 19 ud af de 52 sager er der givet opholdstilladelse.

Jeg er nødt til at understrege, at det her er nogle foreløbige tal, og jeg vil meget gerne give en mere uddybende statistik og oversende den til udvalget, blandt andet med sondringen efter om kvinden har været i mere end 2 år i Danmark.

*[Anbefalingerne fra Amnesty International]*

Med hensyn til de konkrete anbefalinger fra Amnesty International, så vil jeg gerne gentage, at vi har at gøre med en undtagelsesbestemmelse. For at undgå misbrug af bestemmelsen, må udlændingemyndighederne stille krav om, at det fra udlændinges side

godtgøres, at der har været tale om voldsudøvelse, og at voldsudøvelsen har været den reelle årsag til, at udlændingen har ophævet samlivet.

Det har jeg også givet udtryk for under møder med Amnesty International og LOKK (Landsorganisationen af Kvindekrisecentre), hvor vi blandt andet har diskuteret dette område.

Samtidig er jeg naturligvis indstillet på at se på, om der skulle være nogle hjørner, hvor reglerne ikke fungerer helt rimeligt.

*[Dokumentationskravet]*

Amnesty International har anbefalet, at dokumentationskravet skal ændres, herunder at langt flere former for dokumentation for vold bør vægtes.

Jeg kan oplyse, at der ikke er nogen begrænsninger med hensyn til, hvad der kan accepteres som dokumentation for voldsudøvelse. Der kan således fremlægges alle former for dokumentation, herunder politirapporter, skadestuerapporter, udtalelser fra læger, krisecentre m.v.

De forskellige former for dokumentation vil indgå i en samlet individuel og konkret vurdering af, om voldsudøvelsen må anses for godtgjort.

Der er således meget lempelige krav til, hvilke former for dokumentation, der kan fremlægges, og jeg er der-

for ikke enig med Amnesty International i, at der er behov for at ændre kravene til dokumentationen for, om der er udøvet vold.

*[Sammenhæng mellem samlivsophør og vold]*

Amnesty International har anbefalet, at der ikke bør stilles et særligt 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 ophevet.

For at undgå misbrug af reglerne er det efter min opfattelse både rimeligt og nødvendigt, at det fra udlændingens side godtgøres, at der har været tale om



voldsudøvelse, og at denne voldsudøvelse har været den reelle årsag til, at udlændingen har ophævet samlivet.

Jeg er derfor ikke enig med Amnesty International i, at vold i sig selv skal kunne begrunde, at der meddeles opholdstilladelse.

Noget andet er, hvis der i de enkelte sager er stillet for strenge krav til dokumentationen for, at volden er årsag til samlivsophævelsen.

Sagerne afgøres som nævnt efter en konkret vurdering. Men jeg er indstillet på at se på – efter at have læst Amnesty Internationals rapport og drøftet den med dem - om der er grund til at justere praksis for, hvornår det anses for godtgjort, at volden er årsag til

samlivsophævelsen – herunder om der i nogle sager lægges for stor vægt på, at der er forløbet nogen tid fra voldsudøvelsen til samlivsophævelsen.

Jeg har stor forståelse for, at der er kvinder, der skal tage sig mod til at bryde det ægteskab, endsige tage kontakt til myndigheder, og derfor kan der gå lidt tid, før man har foretaget den henvendelse fra voldsudøvelsen er foretaget. Det er blandt andet en af de ting, som jeg gerne vil kigge nærmere på. Det skal der vises hensyn til.

Jeg vil derfor tage initiativ til en gennemgang af praksis på området og vil herefter tage stilling til det spørgsmål.

*[Tilknytningskravet skal ændres]*

Amnesty International har anbefalet, at tilknytningskravet 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. Amnesty International finder også, at administrationen af tilknytningskravet bærer præg af vilkårlighed, og at myndighederne bør præcisere, hvad der kræves for, at tilknytningen er stor nok til, at en voldsramt kvinde kan få opholdstilladelse

Jeg kan oplyse, at spørgsmålet om opholdstilladelse afgøres på baggrund af en samlet vurdering af de konkrete forhold om udlændingens tilknytning både til Danmark og til hjemlandet og selvsagt det forhold, at ægteskabet er ophørt som følge af vold.

Sådan må det efter min opfattelse fortsat være.

Disse sager kan, som alle andre sager, være lige så forskellige som de personer, sagerne omhandler. Det er derfor heller ikke nødvendigvis sådan, at vold er ensbetydende med, at kvinden er tvangsisoleret, og at der dermed skal foretages en anden vurdering af tilknytningen.

Men kommer der oplysninger frem om f.eks. tvangsisolation, så vil det naturligvis indgå i den konkrete vurdering med den virkning, at der ikke stilles lige så store krav som ellers til tilknytningen til Danmark.

*[Betydningen af faderens samvær med et fælles barn]*

Amnesty International har anbefalet, at den voldsramte kvinde bør kunne få opholdstilladelse efter den særlige regel for voldsramte kvinder, uanset om faderen har samværet med barnet.

Det spiller selvsagt en rolle, om afslag på opholdstilladelse vil betyde, at et eventuelt fællesbarn skilles fra faderen eller moderen.

Det forhold, at en udlænding har herboende mindreårige børn med en herboende ægtefælle – eller tidligere ægtefælle – kan altså være et moment, der taler for, at opholdstilladelsen ikke skal inddrages trods samlivsophævelsen.

Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis begge ægtefæller har samværet med fællesbørnene. I så fald kan hen-

synet til barnets tarv tale for, at udlændingen fortsat skal have ret til ophold i Danmark. I den forbindelse har samværrets omfang også betydning.

Men man kan ikke slutte modsætningsvist, at har faderen ikke samvær med barnet, kan der ikke gives opholdstilladelse. Så beror den konkrete vurdering bare på nogle andre faktorer med hensyn til udlændingens tilknytning her til landet.

*[Forholdene i oprindelseslandet]*

Amnesty International har anbefalet, at de danske myndigheder undersøger forholdene i oprindelseslan-

det 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 udvisning.

Risiko for overgreb i hjemlandet er noget, som der allerede i dag tages højde for. Ved afgørelsen om inddragelse/nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen skal der således blandt andet tages hensyn til, om inddragelsen/nægtelse af forlængelse må antages at virke særligt belastende, navnlig på grund af risikoen for, at udlændingen vil lide overlast i hjemlandet.

Jeg vil i denne forbindelse gerne nævne, at i regeringens handlingsplan til bekæmpelse af mænds vold mod kvinder og børn i familien (april 2005 – 2008) fremgår, at der skal iværksættes en undersøgelse af

mulighederne for at støtte rehabilitering via bl.a. kvindeorganisationer og andre netværk, der kan garantere forsvarlig støtte til kvinder, der flytter tilbage til oprindelseslandet efter at have været udsat for vold.

Det er besluttet, at der skal afsættes 500.000 kr. til at gennemføre undersøgelsen og til efterfølgende iværksættelse af støtteforanstaltninger. Integrationsministeriet forventer at igangsætte arbejdet efter sommeren.

Derudover har vi hele asylsystemet til at tage sig af sager, hvor der er risiko for overgreb i hjemlandet.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at visse overgreb udøvet af privatpersoner kan være af et sådant omfang og af en så intensiv karakter, at de må anses som forfølgelse, hvis myndighederne er vidende om



overgrebene og ikke har evne eller vilje til at beskytte kvinden.

I Flygtningenævnets årsberetning fra 2004 er nævnt et eksempel på, at en irakisk kvinde, der var flyttet fra sin ægtefælle her i Danmark, og som frygtede sin familie ved en tilbagevenden til Irak, blev meddelt asyl, idet nævnet ikke fandt, at kvinden kunne opnå myndighedernes beskyttelse i relation til konflikten med hendes familie.

*[Forbedret sagsbehandling]*

Amnesty International har anbefalet, at myndighederne forbedrer sagsbehandlingen. Sagerne skal behandles ensartet, og der skal sikres større gennemsigtighed i sagsbehandlingen.

Som nævnt afgøres sagerne på baggrund af en konkret vurdering, og der skal efter min opfattelse fortsat være mulighed for at tage hensyn til de individuelle omstændigheder der er i den enkelte sag.

Jeg har forståelse for, hvis dette nogle gange kan efterlade et indtryk af, at ikke alle sager behandles ens, og jeg vil gerne tage initiativ til at skabe øget gennemsigtighed om praksis i disse sager.

Som jeg nævnte tidligere, vil jeg foranledige en gennemgang af praksis. Jeg vil i den forbindelse sørge for, at resultatet heraf vil blive lagt ud på hjemmesiden, når den er færdig.

*[Retshjælp]*

Amnesty International har anbefalet, at 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 deres manglende kendskab til reglerne.

I administrative sager om inddragelse af opholdstilladelse meddelt på baggrund af et ægteskab beskikkes der – ligesom i alle øvrige opholdssager – ikke en advokat for udlændingen.

Udlændingen har mulighed for selv at antage en advokat, og det gælder naturligvis også udlændinge, der har været udsat for vold.

Udlændingemyndighederne er forpligtet til at søge sagerne fuldt oplyst og til at sørge for, at ingen bliver stillet ringere på grund af manglende kendskab til reglerne.

Også de forskellige krisecentre og lign. har kendskab til de gældende regler og kan rådgive kvinderne om deres muligheder.

Jeg kan i den forbindelse nævne, at der i forbindelse med regeringens handlingsplan er bevilliget midler til juridisk rådgivning til voldsramte kvinder. Ordningen dækker over en fuldtids jurist og en deltidskonsulent i LOKK. Der tilbydes således juridisk bistand og rådgivning til voldsramte kvinder, fortrinsvis på krisecentrene, men i det omfang ressourcerne tillader det også til kvinder uden for krisecentrenes netværk.

Endvidere er der som led i handlingsplanen i maj i år blevet lanceret 5 kortfilm målrettet voldsramte kvinder. Filmene, der er udgivet på 10 sprog, giver saglig information og vejledning om de rettigheder, som voldsramte kvinder har og kan forvente hjælp til.

Der er i forbindelse med handlingsplanen desuden etableret en døgnåben hotline, der administreres af LOKK. Telefonvagterne har adgang til tolkebistand, så også voldsramte etniske kvinder kan få hjælp.

Jeg vil i denne forbindelse gerne nævne, at også de regler om erklæringer i forbindelse med ægtefællesammenføring og integrationskontrakt, som regeringen har gennemført, jo netop blandt andet har til formål at medvirke til, at de familiesammenførte udlæn-

dinge gør sig bekendt med den danske kultur og de danske samfundsforhold, og herunder hvor man kan henvende sig, hvis man får behov for hjælp.

Regeringen er som udmøntning af velfærdsforhandlingerne også ved at indføre regler om, at man som betingelse for at opnå familiesammenføring her i landet, skal have bestået en test i dansk sprog og danske samfundsforhold. Udlændingen vil i forbindelse hermed blive forevist en film, der omhandler det danske samfund.

Jeg mener det vil være oplagt, når vi skal finde ud af, hvad filmen skal indeholde, at der også bliver sat fokus på kvinders rettigheder.

Vi vil således oplyse de familiesammenførte kvinder om deres rettigheder allerede inden deres ankomst til Danmark, blandt andet for at modvirke de sager, hvor manden holder kvinden isoleret eller i uvidenhed.

Jeg kan i øvrigt oplyse at der som led i udmøntning af satspuljen fra 2006 – 2009 er afsat 28 millioner i forhold til kvinder og familier med etnisk minoritetsbaggrund. Midlerne skal blandt andet bruges til indsatsen mod familierelateret vold.

*[Tolk]*

Amnesty International har anbefalet, at 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 ægte-

fællen 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.

Jeg kan oplyse, at spørgsmålet hører under Indenrigs – og Sundhedsministeriet.

Jeg har af Indenrigs- og Sundhedsministeriet fået oplyst, at tolkning betragtes som en accessorisk del af sygehusbehandlingen efter sygehusloven. Sygehuse-  
ne er derfor forpligtede til at tilbyde tolkning, når det er nødvendigt af hensyn til behandlingen. Det er den behandelende læge, der vurderer, hvornår tolkning er nødvendig.



Navnlig i akutte situationer på skadestuer kan der i nogle tilfælde opstå praktiske vanskeligheder mht. at skaffe tolk, og da kan løsningen efter omstændighederne være at anvende pårørende som tolk.

Har lægen mistanke om, at det er den pårørende, som har udsat kvinden for volden, må lægen naturligvis sikre en anden og uvildig tolk. Det vil normalt være en tolk fra et tolkebureau, men kan også være en fremmedsproget sundhedsperson på sygehuset.

*[Sammenfattende]*

Sammenfattende mener jeg, at vi har en vigtig og rimelig regulering af dette område. Men som jeg også har sagt, så tager jeg initiativ til at kigge på nogle af

elementerne, blandt andet praksis, for at sikre, at reglerne fungerer rimeligt.