

Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg

**Minister for Ligestilling-  
Ligestillingsafdelingen**

Holmens Kanal 22  
1060 København K

Dato: 16 NOV. 2006

Tlf. 3392 3311  
Fax. 3391 3115  
E-mail lige@lige.dk

P/ J.nr. 20006-2135

**Under henvisning til Folketingets Politisk- Økonomiske Udvalgs brev af 12. oktober 2006 følger hermed – i 5 eksemplarer – minister for ligestillings svar på spørgsmål nr. 2 og 3 (PØU Alm. del).**

---

**Spørgsmål nr. 2:**

”Ministeren bedes kommentere FN’s Kvindekomites konklusioner vedr. Danmark (jf. alm. del - bilag 4), særligt for så vidt angår pkt. 22 og 23 vedr. kritikken af manglende data om kvindehandel og anbefalingen om at udvide refleksionsperioden for handlede kvinder yderligere; pkt. 24 og 25 vedr. manglende kønsopdelt data vedr. prostitution samt anbefalinger om at intensivere arbejdet for at forebygge prostitution og efterspørgslen herefter; samt pkt. 28 og 29 vedr. voldsramte udenlandske kvinders opholdsgrundlag.”

**Svar:**

Jeg hilser anbefalingerne fra FN’s Kvindekomite velkommen. Jeg synes kun, det er godt, at Danmark bliver eksamineret i ligestilling. Danmark er blandt de lande i verden, hvor det går bedst med ligestillingen. En tilbagevendende eksamination af uafhængige internationale eksperter holder os til ilden.

Jeg har bemærket mig, at vi får ros på en lang række områder. Vi får bl.a. ros for vores arbejde med kønsmainstreaming, kvinders høje beskæftigelsesfrekvens, mulighederne for at forene familie- og arbejdsliv, vores høje andel af kvinder i Folketinget, indsatsen for at bekæmpe vold mod kvinder og handel med kvinder, samt regeringens indsatser for etniske minoritetskvinder.

De områder, hvor komiteen peger på, at vi bør gøre mere, kommer ikke som en overraskelse. Det er områder, hvor regeringen allerede har fokus, og hvor vi arbejder for at bedre tingenes tilstand. Jeg vil naturligvis inddrage komiteens forslag i det videre arbejde.

FN's Kvindekomite påpeger, at der fra dansk side mangler data om omfanget af kvindehandel.

Handel med kvinder foregår, qua sin karakter som en forbrydelse og overtrædelse af den danske straffelov, oftest i det skjulte. Det er derfor svært at give et nøjagtigt tal.

Det kan oplyses, at de tilgængelige tal på området er blevet oplyst komiteen under eksaminationen med de nødvendige forbehold, der må gives i forbindelse med tallene.

Pt. estimerer Videns- og Formidlingscentret for Socialt Udsatte (VFC) et minimumstal på 4.730 prostituerede i Danmark. Cirka halvdelen af disse er udenlandske. Der findes ikke et mere nøjagtigt estimat over, hvor mange af de udenlandske kvinder i prostitution, der er handlede. Da der er tale om gråzoner, vil en sådan estimering i givet fald også være forbundet med så mange forbehold, at det reelt vil have begrænset værdi. Både på handel med kvinder og prostitution generelt vil det være vanskeligt at komme med eksakte data.

Det kan tilføjes, at det også internationalt er svært at estimere, hvor mange mennesker, der handles globalt. Flere internationale organisationer har forsøgt at estimere sig frem til tal, men tallene og metoderne varierer så meget, at der ikke er et pålideligt billede af, hvor mange mennesker, der bliver handlet. Meget få lande har opgørelser over hvor mange mennesker, der er handlet i deres land, og der bliver benyttet forskellige optællingsmetoder i landene. Det mest refererede tal er nok det tal, der er benyttet i den amerikanske regerings årlige rapport om menneskehandel. I Årsrapporten fra 2005 estimeres den globale menneskehandel til at udgøre 600.000-800.000 årligt.

Som opfølgning på FN's Kvindekomitets kritik af manglende kønsopdelt data vedrørende prostitution og anbefalinger om at intensivere arbejdet for at forebygge prostitution og efterspørgslen herefter, kan jeg oplyse, at Socialministeriet gennem de sidste fire år har gennemført undersøgelser om omfanget af den synlige prostitution i Danmark ved VFC. De seneste undersøgelser viser, at der er minimum 4.730 prostituerede i Danmark. Tallet er baseret på valide metodiske opgørelsesmetoder, herunder annoncer for seksuelle ydelser samt fagpersoners kendskab til området. Der er tale om et minimumstal, idet der på prostitutionsområdet er en række mørketal, der ikke kan opgøres. Herunder i særdeleshed tal for prostituerede mænd.

Jeg er af den opfattelse, at de eksisterende tal for prostitutionen i Danmark er dækkende, når det angår kønsopdelte data. Den mandlige prostitution er svært identificerbar og dækker over "mørketal", som meget vanskeligt lader sig registrere. Den er meget vanskelig at opspore, idet der sjældent annonce-

res. Det vurderes derfor for særdeles vanskeligt at producere valide tal for den mandlige prostitution udover dem, som allerede foreligger.

Med hensyn til den forebyggende indsats i forhold til prostitution kan nævnes, at regeringen har taget initiativ til dette via handlingsplanen "Et andet liv" (2005). "Et andet liv" er ikke beskrevet i Danmarks 6. periodiske rapport, der blev afleveret til FN's Kvindekomite i juni 2004, men handlingsplanen blev omtalt i de supplerende spørgsmål, som Komiteen stillede forud for eksaminationen samt nævnt under den mundtlige eksamination.

Prostitution er et socialt problem. Der er store negative helbredsmæssige og sociale konsekvenser ved at være prostitueret, og selve prostitutionsdebuten er ofte begrundet i sociale årsager. Det er baggrunden for handlingsplanen "Et andet liv", der skal hjælpe de prostituerede til en bedre tilværelse og forebygge prostitution blandt udsatte unge. Med handlingsplanen følger 45,8 mio. kr. fordelt over årene 2005-2008 som en del af satspuljeaftalen for samme periode.

Under handlingsplanen bliver der ydet vejledning til prostituerede, fagfolk, unge og kunder. Indsatsen omfatter også en psykologordning til prostituerede og anonym telefonrådgivning. Indsatsen er bl.a. rettet mod en forebyggende indsats blandt udsatte unge med en prostitutionslignende adfærd, samt et tilbud om rådgivning til mænd, der ønsker at komme ud af rollen som købere af prostituerede. Under handlingsplanen opererer et landsdækkende team af medarbejdere, som via socialt opsøgende arbejde, også indsamler viden som udgangspunkt for eventuelt nye initiativer.

Fra dansk side bliver der også taget initiativ til at adressere efterspørgslen efter de prostitueredes ydelser, bl.a. via tilbudet om anonym telefonisk rådgivning til mænd. Telefonrådgivningen indgår aktuelt i en kampagne mod køb af seksuelle ydelser i København, der blev igangsat den 6. november 2006. Det er en del af kampagnens budskab, at kunder, som ønsker at komme ud af et prostitutionsmisbrug, kan kontakte den anonyme telefonrådgivning.

Jeg vil naturligvis sørge for, at den danske indsats for at bekæmpe handel med kvinder og den forebyggende indsats i forhold til prostitution, samt de data, som kontinuerligt indsamles, bliver beskrevet i Danmarks næste periodiske rapport til FN's Kvindekomité. Rapporten skal afleveres i maj 2008.

Det er de enkelte ressortministre, som har ansvaret for at følge op på anbefalinger og kritik på deres respektive områder. Jeg har derfor indhentet svar fra Integrationsministeriet på spørgsmålene vedrørende refleksionsperioden for ofre for kvindehandel og voldsramte udenlandske kvinders opholdsgrundlag.

Integrationsministeriet har oplyst følgende vedrørende punkt 22 og 23 om refleksionsperioden for handlede kvinder:

”På baggrund af regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel fra december 2002 er der blevet etableret en særlig praksis for Udlændingsservices fastsættelse af udrejsefrist i administrative sager om ud – og afvisning af udlændinge, der skønnes at være ofre for menneskehandel. I modsætning til almindelige ud – og afvisningssager, hvor udrejsefristen normalt fastsættes til straks, fastsættes udrejsefristen i sådanne sager efter anmodning normalt til 30 dage. Det forudsættes herved, at der foreligger oplysninger om, at udlændingen har været udsat for menneskehandel, og at den pågældende har brug for støtte med henblik på at vende tilbage til sit hjemland.

Udrejsefristen kan efter anmodning fastsættes til et senere tidspunkt eller forlænges, såfremt der konkret måtte være behov herfor, f.eks. af lægelige grunde eller med henblik på at offeret kan vidne mod eventuelle bagmænd i forbindelse med efterforskning eller behandling af en straffesag om menneskehandel her i landet.

Den fastsatte refleksionsperiode er i overensstemmelse med Europarådets konvention om indsats mod menneskehandel.

Integrationsministeriet har oplyst følgende vedrørende punkt 28 og 29 om voldsramte udenlandske kvinders opholdsgrundlag:

”Udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i Danmark på baggrund af ægteskab, og som ikke er meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse, får som udgangspunkt inddraget deres opholdstilladelse, hvis ægteskabet ophører, idet grundlaget for tilladelsen ikke længere er til stede.

Ved enhver afgørelse om inddragelse af opholdstilladelse foretager udlændingemyndighederne en konkret vurdering af, om en inddragelse må antages at virke særlig belastende for den pågældende navnlig på grund af udlændingens tilknytning til det danske samfund, alder, helbred, tilknytning til herboende personer m.v., jf. udlændingelovens § 26, stk. 1.

I den vurdering skal der tages særligt hensyn til, om samlivsoophøret skyldes, at udlændingen har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, jf. udlændingelovens § 19, stk. 8.

En udlænding, der forlader sin herboende ægtefælle på grund af voldelige overgreb fra denne, vil normalt kunne få lov til at blive her i landet, hvis den pågældende på tidspunktet for samlivsophævelsen har opholdt sig i Danmark i ca. to år.

Om anvendelse af bestemmelsen i praksis fremgår af forarbejderne bl.a. følgende: ”Anvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse vil være tilfælde, hvor en opholdstilladelse meddelt i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, vil kunne inddrages eller nægtes forlænget som følge af manglende samliv på fælles bopæl, og hvor samlivsophævelsen er foretaget under henvisning til, at vedkommende udlænding er blevet udsat for de i bestemmelsen nævnte overgreb.

(...).

Det vil i forbindelse med samlivsophævelse under henvisning til vold - for at undgå misbrug - være en forudsætning for anvendelse af den foreslåede bestemmelse, at det kan godtgøres, at der har været tale om voldsudøvelse.

Voldsudøvelse i bestemmelsens forstand vil altid foreligge, hvor der har været tale om fysiske overgreb i form af vold eller sammensatte forbrydelser, hvori vold indgår, som fx voldtægt eller røveri. Herudover vil trusler om vold kunne begrunde anvendelse af bestemmelsen. Endvidere vil fremkaldelse af fare for fysiske overgreb, jf. straffelovens §§ 250-254, herunder særligt § 252, være omfattet.

Efter omstændighederne vil også gentagen eller grov psykisk voldsudøvelse kunne begrunde anvendelse af den foreslåede bestemmelse.

Det vil ikke generelt kunne kræves, at udøvelsen af vold kan dokumenteres ved en politirapport. Også udtalelser fra de sociale myndigheder eller andre, herunder rapporter fra læger og kvindekrisecentre, vil kunne indgå i udlændingemyndighedernes vurdering af dette spørgsmål. Denne vurdering må imidlertid foretages konkret i hver enkelt sag ud fra de foreliggende oplysninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter de almindelige forvaltningsretlige regler påhviler udlændingemyndighederne at sørge for sagens oplysning, forinden afgørelsen træffes.

Anvendelse af bestemmelsen forudsætter endvidere, at inddragelse af en opholdstilladelse vil virke særligt belastende på grund af udsættelse for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, og at overgrebet, misbruget eller overlasten m.v. har medført, at en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, ikke længere samlever på fælles bopæl med den i Danmark fastboende person.

Det vil i forbindelse med samlivsophævelser under henvisning til vold - for at undgå misbrug - være en forudsætning for anvendelse af den foreslåede

bestemmelse, at det kan godtgøres, at de i bestemmelsen omhandlede fysiske og psykiske overgreb er den reelle årsag til samlivets ophævelse.

De i den foreslåede bestemmelse nævnte hensyn skal inddrages i sager om inddragelse af en opholdstilladelse, jf. § 19, jf. § 26, eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse, jf. § 11, stk. 2, jf. § 19, jf. § 26.

Det vil herefter afhænge af en konkret afvejning, i hvilket omfang de i den foreslåede bestemmelse nævnte obligatoriske hensyn skal føre til, at inddragelse undlades.

I vurderingen af, om inddragelse af en opholdstilladelse som følge af samlivsophævelse skal undlades, bør særligt indgå de øvrige af udlændingelovens § 26 opregnede hensyn, herunder hensyn til eventuelle børn, situationen i den pågældendes hjemland, herunder risikoen for udstødelse i hjemlandet som følge af ægteskabet og/eller samlivsophøret, om ægteskabet har bestået i hjemlandet m.v. Også varigheden af det ophold, en udenlandsk, voldsramt kvinde har haft her i landet, kan indgå som et hensyn i den konkrete afvejning, men udlændingemyndighederne skal i højere grad end efter den eksisterende praksis vurdere de konkrete omstændigheder i de enkelte sager.

Den foreslåede bestemmelse vil også - ud over sager, hvor der bliver tale om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser under henvisning til samlivsophævelse på grund af vold - gælde tilfælde, hvor den pågældende udlænding i øvrigt har en særlig svag stilling.

Dette vil fx være tilfældet, hvis den pågældende udlænding er stærkt fysisk eller psykisk handicappet, og hvor der bliver spørgsmål om udvisning eller inddragelse eller nægtelse af en opholdstilladelse.

Også i disse tilfælde vil det bero på en konkret vurdering foretaget af udlændingemyndighederne på baggrund af alle foreliggende oplysninger, om de i § 26 opregnede obligatoriske hensyn skal føre til, at der ikke sker udvisning eller inddragelse af en meddelt opholdstilladelse".

Udlændingemyndighederne har siden administreret bestemmelsen i overensstemmelse hermed. De særlige hensyn, der bør vises udlændinge, der her i landet udsættes for overgreb fra en ægtefælle eller samlever, har ført til, at regeringen - i forbindelse med ændringen af reglerne om meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i sommeren 2002, hvorefter der normalt først bliver meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse efter syv års ophold i Danmark (mod tidligere tre år) - har besluttet, at ændringen ikke skal have betydning for udlændingemyndighedernes praksis vedrørende inddragelse af opholdstilladelse for udlændinge, hvor grundlaget for tilladelsen ikke længere er til stede som følge af samlivsophævelse på grund af vold".

**Spørgsmål nr. 3:**

”Hvorfor har udvalget ikke modtaget konklusionerne fra FN’s Kvindekomite før den 5. oktober, når dokumentet er dateret den 25. august 2006? Hvordan vil ministeren sikre, at denne type materiale fremover oversendes hurtigere til Folketinget?”

**Svar:**

Jeg modtog udkast til konklusioner fra FN’s Kvindekomite den 29. august 2006 med oplysning om, at der ville være mulighed for at komme med faktuelle rettelser til dokumentet. Da der var et par mindre misforståelser i dokumentet, blev der fra dansk side fremsendt bemærkninger til FN sekretariatet den 5. september 2006. Komiteen valgte på baggrund heraf at foretage 3 faktuelle rettelser. Ligestillingsafdelingen modtog besked om, at konklusionerne nu forelå i endelig form den 27. september 2006. Dateringen på FN dokumentet er dog ikke blevet ændret.

Orienteringen til Folketinget afgik den 5. oktober 2006. Det var min vurdering, at det var mest formålstjenligt at fremsende den endelige version af Komiteens anbefalinger til orientering for Folketinget.

Eva Kjer Hansen

/Kirsten Fastrup