



UDENLANDSKE KVINDER FASTHOLDT I VOLDELIGE ÆGTESKABER

NÅR HØJE KRAV TIL DOKUMENTATION AF VOLD FÅR UTILSIGTEDE
KONSEKVENSER

UDENLANDSKE KVINDER FASTHOLDT I VOLDELIGE ÆGTESKABER
NÅR HØJE KRAV TIL DOKUMENTATION AF VOLD FÅR UTILSIGTEDE
KONSEKVENSER

Forfattere: Line Vikkelsø Slot, Tine Birkelund Thomsen, Sinja Laursen,
Trine Otto Hansen

Redaktion: Tine Birkelund Thomsen, Morten Emmerik Wøldike

Ansvarlig: Bjarke Oxlund

ISBN: 978-87-7570-202-2

e-ISBN: 978-87-7570-203-9

Forside billede: Michael Mackenzie

Layout: Michael Länger

© 2023 Institut for Menneskerettigheder
Wilders Plads 8K, 1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikkekommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.
Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUMÉ	5
1 INDLEDNING	9
1.1 KVINDER UDEN EGET OPHOLDSGRUNDLAG RISIKERER FASTHOLDELSE I VOLDELIGE FORHOLD	9
1.2 RAPPORTENS FORMÅL OG SÆRLIGE FOKUS	10
2 HVEM ER DE VOLDSUDSATTE KVINDER?	11
2.1 PSYKISK VOLD	11
2.2 PROBLEMETS OMFANG	12
3 METODE	14
3.1 JURIDISK ANALYSE	14
3.2 ANALYSE AF EKSPERTINTERVIEWS	14
4 VOLDSUDSATTE KVINDER MED AFLEDT OPHOLDSGRUNDLAG I ET MENNESKERETLIGT PERSPEKTIV	15
4.1 MENNESKERETTEN	15
4.2 STATENS PLIGT TIL AT BESKYTTE MOD VOLD I HJEMMET	15
4.3 VOLDSUDSATTE KVINDER MED AFLEDT OPHOLDSGRUNDLAG	15
4.4 UDLÆNDINGELOVENS REGLER	16
4.4.1 Kvinder med afledt opholdsgrundlag	16
4.4.2 Når grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede	17
4.5 DEN SÆRLIGE VOLDSBESTEMMELSE I UDLÆNDINGELOVENS § 19, STK. 7	17
4.7 BETINGELSER FOR IKKE AT INDDRAGE KVINDENS OPHOLDSTILLADELSE	18
4.8 AD 1) VOLDEN SKAL GODTGØRES	19
4.9 AD 2) ÆGTESKABET ELLER SAMLIVET SKAL VÆRE OPHØRT PÅ GRUND AF VOLDEN OG PÅ KVINDENS INITIATIV	21
4.10 AD 3) DET SKAL INDGÅ I VURDERINGEN, OM KVINDEN HAR UDVIST VILJE OG EVNE TIL INTEGRATION	22
4.11 NÅR KVINDEN IKKE KAN GODTGØRE VOLDEN	24
4.12 HJEMVENDT SOM FRASKILT	25
5 ANALYSE AF INTERVIEWS MED PROFESSIONELLE AKTØRER	27
5.1 VOLDEN SKAL GODTGØRES	27
5.2 ÆGTESKABET ELLER SAMLIVET SKAL VÆRE OPHØRT PÅ GRUND AF VOLDEN OG PÅ KVINDENS INITIATIV	28
5.3 KVINDENS VILJE OG EVNE TIL INTEGRATION	31
5.4 ENHVER KAN VEL HÆVDE AT HAVE VÆRET UDSAT FOR VOLD?	32
5.5 DEN SÆRLIGE SITUATION FOR KVINDER MED AFLEDT OPHOLDSGRUNDLAG	33
5.6 FRAVÆRET AF EN RELIGIØS SKILSMISSE	36

5.7	ISOLERET OG ALENE	36
5.8	DER BØR HANDLES, FØRSTE GANG KVINDEN BEDER OM HJÆLP	38
5.9	I RISIKO FOR U DSTØDELSE I HJEMLANDET (MYNDIGHEDERNES VURDERING)	40
5.10	BØRNENE RAMMES OGSÅ	43
5.11	BØRN SOM SEKUNDÆRE OFRE FOR VOLDEN	44
5.12	SYSTEMET PRESSER KVINDEN TIL AT GÅ	45
5.13	UFORUDSIGELIGHEDEN	46
6	KONKLUSION OG ANBEFALINGER	48
6.1	BEVISKRAVENE I UDLÆNDINGELOVENS § 19, STK. 7, BØR LEMPES	48
6.2	KVINDENS SIKKERHEDSSITUATION VED TILBAGEVENDEN TIL HJEMLANDET SOM FRASKILT	50
6.3	UDLÆNDINGESTYRELSEN BØR SIKRE KLAR OG RETVISENDE VEJLEDNING	51
7	ENGLISH SUMMARY	52
	SLUTNOTER	56

RESUMÉ

Partnervold er altid problematisk. Det gælder uanset parternes køn og etniske oprindelse. Fra undersøgelser ved vi,¹ at ofre for partnervold ofte har svært ved at bryde med den voldelige partner. Nogle ofre for partnervold befinder sig imidlertid i en særligt udsat position. Det gælder kvinder, hvis tilladelse til at opholde sig i Danmark er betinget af ægteskab (eller samliv med deres partner). De kan – grundet risikoen for at miste deres opholdstilladelse – have vanskeligt ved at se et alternativ til volden. Som konsekvens heraf lever de med volden permanent, for disse kvinder kan i mange tilfælde ikke 'bare' rejse hjem som fraskilte.

I rapporten fokuserer vi specifikt på kvinder, da praksis viser, at hovedsageligt kvinder er ofre for partnervold.² Det skal dog nævnes, at problemstillingen er kønsneutral, og at det relevante regelsæt, vi behandler i rapporten, er udformet kønsneutralt.

En kvinde med afledt opholdsgrundlag³ vil som udgangspunkt miste sin opholdstilladelse, hvis hendes ægteskab eller samliv går i opløsning, da grundlaget for hendes ret til at være i Danmark ikke længere er til stede.

Såfremt ægteskabet eller samlivet går i opløsning, fordi hendes partner udsætter hende for vold, kan udlændingelovens § 19, stk. 7, (den særlige voldsbestemmelse), imidlertid bringes i spil.

Formålet med bestemmelsen er således at sikre, at kvinder ikke fastholdes i voldelige forhold, fordi de frygter for at miste deres opholdsgrundlag.⁴

Aktører⁵ med særligt kendskab til voldsudsatte kvinder kan imidlertid konstatere, at den særlige voldsbestemmelse i praksis langt fra altid beskytter de voldsudsatte kvinder.

Det er denne problematik, vi behandler i rapporten.

I rapporten undersøger vi, hvilke barrierer voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag møder i kontakten med udlændingemyndighederne, når de er ofre for vold eller overgreb i deres samliv eller ægteskab. Vi fokuserer navnlig på beviskravene i den særlige voldsbestemmelse, da dialog med fagfolk på voldsområdet har vist, at udfordringerne ikke mindst knytter sig til disse krav.

Med afsæt i menneskeretten – herunder navnlig Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen) – ser vi på, hvilke rettigheder kvinder med afledt opholdsgrundlag har, når de bliver udsat for vold af deres ægtefælle eller partner.

Vi behandler desuden reglerne i udlændingeloven, hvorefter voldsudsatte kvinder kan bevare deres opholdsgrundlag, såfremt de opfylder en række betingelser. Endvidere gennemgår vi 30 afgørelser fra Udlændingestyrelsen og 31 fra Udlændingenævnet, hvor udlændingelovens § 19, stk. 7, har været påberåbt.

Endelig analyserer vi 13 ekspertinterviews med fagfolk/professionelle aktører, der i kraft af deres profession som krisecentermedarbejder, voldsfaglig ressourceperson eller rådgiver i en NGO målrettet kvinder med migrantbaggrund er i berøring med målgruppen.

Beviskravene i udlændingelovens § 19, stk. 7, bør lempes

I dag står den voldsudsatte kvinde med en tung bevisbyrde, hun skal løfte.

En kvinde, der som et led i voldsudøvelsen lever isoleret eller egentlig indespærret, vil for eksempel vanskeligt kunne fremskaffe dokumentation for volden i form af skadestuerapport, lægeerklæring, politianmeldelse eller lignende. Og er hun udsat for psykisk partnervold, er der tale om en voldsform, der per definition er svær at bevise.

Kravet om, at kvinden skal kunne vise, at **volden** er årsag til samlivets ophør, udfordres af det forhold, at kvinden kan have levet med volden i årevis og reelt ikke have haft andre valg, før omstændighederne en dag har muliggjort, at hun kunne handle. Årsagssammenhængen kan derfor fremstå uklar.

Endelig kan den voldelige partner gennem kalkuleret adfærd aktivt modvirke, at samlivets ophør fremstår som foranlediget af kvinden, hvormed kravet om initiativ bliver svært at indfri.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet sikrer, at beviskravene i udlændingelovens § 19, stk. 7, lempes, så kvindens forklaring lægges til grund, medmindre der er grund til at tro, at forklaringen er utroværdig

Kvindens sikkerhedssituation ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt

Såfremt betingelserne i den særlige voldsbestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 7, ikke er opfyldt, vil udlændingemyndighederne skulle vurdere, om en inddragelse af kvindens opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller særligt belastende for hende (afhængigt af kvindens opholdsgrundlag).

Ifølge flere af de interviewede fagfolk er der grund til bekymring i forhold til, hvorvidt danske udlændingemyndigheders vurdering af kvindens sikkerhed ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt er tilstrækkelig. Oplevelsen er, at myndighederne forholder sig til volden i Danmark, men ikke til kvindens faktiske situation i hjemlandet. Herunder om hun er i fare for at blive udstødt eller forfulgt (eller i værste tilfælde dræbt) af egen familie eller andre, som måtte have interesse i, at kvinden forbliver gift eller samlevende med den mand, hun er familiesammenført med.⁶

Det er instituttets opfattelse, at en kvinde aldrig bør udsættes for vold, uanset om volden finder sted i Danmark eller kvindens hjemland. For at sikre udenlandske kvinder en effektiv beskyttelse mod vold, bør udlændingemyndighederne efter instituttets opfattelse derfor også inddrage den vold eller trussel om vold, som kvinden risikerer at blive offer for ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt, når de tager stilling til, om kvinden skal have inddraget sin opholdstilladelse. Dette kan ske ved en **udvidelse** af udlændingelovens § 19, stk. 7.

En udvidelse af udlændingelovens § 19, stk. 7, til også at omfatte en vurdering af, om kvinden risikerer at blive udsat for vold ved tilbagevenden til hjemlandet, vil sikre, at kvinden 'gribes' første gang, hun er i kontakt med myndighederne, frem for at hun bliver henvist til at søge om asyl via et andet kontor i Udlændingestyrelsen. Asylprocessen kan være både langvarig og usikker, hvormed man risikerer, at kvinden mister tilliden til systemet og enten forbliver i det voldelige forhold eller 'går under jorden'.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændingemyndighederne tager initiativ til at **udvide** Udlændingelovens § 19, stk. 7, således, at der foretages en **samlet vurdering** af, hvorvidt kvinden udsættes for vold af ægtefælle eller samlever i Danmark eller risikerer at blive udsat for vold ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt. Hvis det vurderes at være tilfældet, skal kvindens opholdstilladelse ikke inddrages.
- Såfremt en udvidelse af udlændingelovens § 19, stk. 7, ikke gennemføres, bør udlændingemyndighederne **af egen drift** spørge ind til kvindens individuelle sikkerhedssituation, når de træffer afgørelse i sager om inddragelse af opholdstilladelse. Formålet er at kunne vejlede kvinden grundigt om retten til at søge asyl, såfremt hun har et asylretligt motiv.

Det er instituttets vurdering, at kvinden stilles bedre, hvis der tages stilling til hendes **samlede situation**, hvilket også giver Udlændingestyrelsen et bedre grundlag for at vejlede.

Udlændingestyrelsen bør sikre klar og retvisende vejledning

Rapporten viser, at det fremstår uklart og uigennemsigtigt, hvilke regler der er gældende, når en voldsudsat kvinde med afledt opholdsgrundlag ønsker – eller ser sig nødsaget til – at blive i Danmark efter endt ægteskab eller samliv med en voldelig partner. De oplysninger, der fremgår af henholdsvis Udlændingestyrelsens hjemmeside www.nyidanmark.dk, Udlændingestyrelsens hotline⁷, udlændingemyndighedernes praksis og interne sagsbehandlervejledninger afspejler et område med stor kompleksitet.

Som eksempel kan nævnes, at det ifølge professionelle aktører kan være vanskeligt at opnå klar vejledning, og at Udlændingestyrelsens hjemmeside, www.nyidanmark.dk, ikke afspejler de faktiske krav til dokumentation af volden, som fremgår af

udlændingemyndighedernes praksis. Det gælder for eksempel kravet om, at der, såfremt en krisecentererklæring indgår som dokumentation, skal optræde "objektive beskrivelser fra en medarbejder eller en psykolog – det vil sige fagpersonens professionelle observationer."⁸ Dette krav fremgår hverken af www.nyidanmark.dk, ordlyden i udlændingelovens § 19, stk. 7, eller forarbejderne til bestemmelsen, men alene af en intern sagsbehandlervejledning fra Udlændingestyrelsen og af udlændingemyndighedernes praksis.

De egentlige krav til fyldestgørende dokumentation er således uforudsigelige for den kvinde, der påberåber sig vold, samt for de eventuelle fagpersoner, der rådgiver hende, så længe fx kravet om, at kvinden har indhentet en objektiv vurdering, ikke fremgår, hvor det er relevant.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændingestyrelsen sikrer klar vejledning af voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag, såfremt disse kvinder ønsker at forlade eller har forladt en voldelig ægtefælle eller partner.

1 INDLEDNING

Vold er et menneskeretligt spørgsmål, og stater er forpligtede til at beskytte kvinder mod vold i hjemmet. Det fremgår blandt andet af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen).

Som national menneskerettighedsinstitution har Institut for Menneskerettigheder til opgave at overvåge den danske stats indsats mod vold i nære relationer og rapportere såvel i forhold til regeringen og Folketinget som til FN og Europarådets menneskerettighedsorganer.

1.1 KVINDER UDEN EGET OPHOLDSGRUNDLAG RISIKERER FASTHOLDELSE I VOLDELIGE FORHOLD

Partnervold er altid problematisk. Det gælder uanset parternes køn og etniske oprindelse. Fra undersøgelser ved vi,⁹ at ofre for partnervold ofte har svært ved at bryde med den voldelige partner. Nogle ofre for partnervold befinder sig imidlertid i en særligt udsat position. Det gælder kvinder, hvis tilladelse til at opholde sig i Danmark er betinget af ægteskab (eller samliv med deres partner). De kan – grundet risikoen for at miste deres opholdstilladelse – have vanskeligt ved at se et alternativ til volden.

I rapporten fokuserer vi specifikt på kvinder, da praksis viser, at hovedsageligt kvinder er ofre for partnervold.¹⁰ Det skal dog nævnes, at problemstillingen er kønsneutral, og at det relevante regelsæt, vi behandler i rapporten, er udformet køns neutralt.

Udlændingelovens § 19, stk. 7, – også kaldet den særlige voldsbestemmelse – bestemmer, at der efter et brud med en voldelig ægtefælle eller partner skal tages særligt hensyn til, at kvinden har forladt ægteskabet eller samlivet på grund af 'overgreb, misbrug eller anden overlast m.v.'¹¹ Formålet med bestemmelsen er således at sikre, at kvinder ikke bliver fastholdt i voldelige forhold, fordi de er bange for at miste deres opholdsgrundlag.¹² Kvinderne, som denne rapport omhandler, kan i mange tilfælde ikke 'bare' rejse hjem som fraskilte.

Aktører¹³ med særligt kendskab til voldsudsatte kvinder kan imidlertid konstatere, at den særlige voldsbestemmelse i praksis langt fra altid beskytter de voldsudsatte kvinder, uanset at det er formålet med bestemmelsen. Således beretter aktørerne om kontakt til kvinder, der lever med voldelige ægtefæller eller partnere, fordi de ikke ser nogen vej ud af forholdet.¹⁴

Det er denne problematik, vi behandler i rapporten.

Justitsministeriets undersøgelse af anmeldelsestilbøjelighed i sager om vold og seksualforbrydelser fra 2022¹⁵ finder tilsvarende, at minoritetsetniske personer i et vist omfang undlader at anmelde vold i nære relationer af frygt for at miste deres opholdsgrundlag.

Kvinder, hvis tilladelse til at opholde sig i Danmark er betinget af ægteskab (eller samliv med deres partner), mangler desuden ofte indblik i egne rettigheder, systemkendskab, et relevant netværk og tilstrækkelige dansksproglige kompetencer. Ægtefællen eller partneren kan desuden have misinformeret kvinden om fremtiden for parrets fælles børn ved en skilsmisse.¹⁶

1.2 RAPPORTENS FORMÅL OG SÆRLIGE FOKUS

I rapporten undersøger vi, hvilke barrierer voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag møder i kontakten med udlændingemyndighederne, når de er ofre for vold eller overgreb i deres ægteskab eller samliv. Vi fokuserer navnlig på beviskravene i den særlige voldsbestemmelse, da dialog med fagfolk på voldsområdet har vist, at udfordringerne ikke mindst knytter sig til disse krav.

En kvinde, der som et led i voldsudøvelsen lever isoleret eller egentlig indespærret, vil for eksempel vanskeligt kunne fremskaffe dokumentation for volden i form af skadestuerapport, lægeerklæring, politianmeldelse eller lignende. Og er hun udsat for psykisk partnervold, er der tale om en voldsform, der per definition er svær at bevise grundet dens (ofte) subtile karakter.

Som det er i dag, står den voldsudsatte kvinde med en tung bevisbyrde.

Rapporten undersøger med afsæt i menneskeretten – herunder navnlig Istanbulkonventionen – hvilke rettigheder kvinder med afledt opholdsgrundlag har, når de bliver udsat for vold af deres ægtefælle eller partner.

Vi behandler desuden reglerne i udlændingeloven, hvorefter voldsudsatte kvinder kan bevare deres opholdsgrundlag, såfremt de opfylder en række betingelser. Endvidere gennemgår vi 30 afgørelser fra Udlændingestyrelsen og 31 fra Udlændingenævnet, hvor udlændingelovens § 19, stk. 7, har været påberåbt.

Endelig analyserer vi 13 ekspertinterviews med fagfolk/professionelle aktører, der i kraft af deres profession som krisecentermedarbejder, voldsfaglig ressourceperson eller rådgiver i en NGO målrettet kvinder med migrantbaggrund er i berøring med målgruppen. (Se i øvrigt kapitel 3 – Metode).

I rapporten anvender vi betegnelsen **voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag** om det forhold, at de voldsudsatte kvinders opholdsgrundlag er betinget af ægteskab eller samliv med en herboende person.¹⁷

2 HVEM ER DE VOLDSUDSATTE KVINDER?

Som det fremgår, fokuserer vi i rapporten særligt på kvinder, da undersøgelser viser, at først og fremmest **kvinder** er ofre for partnervold og vold i nære relationer. Det gælder for eksempel VIVEs undersøgelse 'Partnervold i Danmark 2020' fra 2022.¹⁸ Det skal dog understreges, at problemstillingen vedrørende partnervold er kønsneutral, og at det relevante regelsæt, vi behandler i rapporten, er udformet kønsneutralt.

Ser man på forholdet mellem fysisk og psykisk partnervold, fremgår det, at psykisk vold er mest udbredt i Danmark. I VIVEs undersøgelse 'Psykisk Partnervold – en kvantitativ kortlægning' fra 2018¹⁹ angiver 3,9 % af de adspurgte kvinder at have været udsat for psykisk partnervold, mens 1,6 % angiver at have været udsat for fysisk partnervold. Undersøgelsen viser desuden, at kvinder mere end tre gange så hyppigt som mænd udsættes for psykisk partnervold.²⁰

Ser man på udbredelsen af partnervold på tværs af etnisk herkomst, tegner sig umiddelbart det billede, at kvinder med indvandrer- og efterkommerbaggrund er særligt udsatte. Således har 2,7 % af disse kvinder oplevet fysisk partnervold mod 1,5 % af de majoritetsetniske.²¹

Ifølge tal fra Danmarks Statistik tog 3.094 kvinder i 2021 ophold på et kvindekrisecenter.²² Som det fremgår af tabel 1 over antal ophold på kvindekrisecentrene efter servicelovens § 109 i perioden 2017-2021 fordelt på herkomst,²³ er kvinder, som af Danmark Statistik betegnes indvandrere og efterkommere, generelt stærkt overrepræsenterede på kvindekrisecentrene.²⁴

Tabel 1: Antal ophold på kvindekrisecentrene i perioden 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021
I alt	2027	2441	2608	2735	3094
Personer med dansk oprindelse	815	1032	1133	1259	1476
Indvandrere og efterkommere	950	1218	1312	1320	1460
Uoplyst herkomst	262	191	163	156	158

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken (KRISE2).²⁵

2.1 PSYKISK VOLD

Som det vil fremgå af denne rapport, spiller psykisk vold en ofte fremtrædende rolle i sagerne om vold mod kvinder med afledt opholdsgrundlag. Den myndighedspraksis, som rapporten beskriver, viser, at kvinderne i en lang række sager påberåber sig, at deres ægtefælle eller partner har udsat dem for psykisk vold. Sagerne viser samtidig, at denne voldsform kan være svær at bevise.²⁶

1. april 2019 trådte en ny bestemmelse om psykisk vold i kraft i straffeloven, og i marts 2021 blev der vedtaget en lovændring, der indebar en sproglig præcisering af lovteksten med det formål at signalere, at negativ social kontrol skal anses som bestemmelsens kerneområde.²⁷

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen:²⁸

“ Ægteskabs- og/eller skilsmissekontrakter, der efter deres indhold har til formål at fastholde en person i et ægteskab eller en lignende samlivssituation med henvisning til forestillinger om ærbarhed og/eller familiens generelle status eller udsætte forurettede for anden negativ social kontrol, at isolere en person fra sit barn eller dennes nærmeste, at afpresse en person, eller som på anden vis har til formål at lægge pres på en person til at træffe eller undlade at træffe bestemte livsbeslutninger vedrørende f.eks. skilsmisse eller valg af (kommende) ægtefælle, partner, bopæl eller uddannelse, er udtryk for negativ social kontrol, der – afhængig af de nærmere omstændigheder – kan udgøre psykisk vold.

Straffelovens nugældende § 243 om psykisk vold har følgende ordlyd:

“ Den, som tilhører eller er nært knyttet til en andens husstand eller tidligere har haft en sådan tilknytning til husstanden, og som gentagne gange over en periode udsætter den anden for groft nedværdigende, forulempende eller krænkende adfærd, der er egnet til utilbørligt at styre den anden, herunder ved udøvelse af negativ social kontrol, straffes for psykisk vold med bøde eller fængsel indtil 3 år.

Siden psykisk vold blev kriminaliseret i straffeloven i 2019, har vi set relativt få anmeldelser, og der er afsagt få fældende domme. I perioden 1. april 2019 til 27. februar 2021 var antallet af domsafsigelser 38 (fordelt på 11 fældende domme og 27 frifindelser). Der er i samme periode registreret 616 anmeldelser og 277 sigtelser.²⁹

Justitsministeriets offerundersøgelse fra 2022 (og tidligere år) indikerer imidlertid, at psykisk vold udgør et stort problem, idet over 100.000 personer årligt giver udtryk for, at de udsættes for netop denne voldsform.³⁰ Undersøgelser fra Justitsministeriet konstaterer samtidig, at anmeldelsestilbøjeligheden for psykisk vold er markant mindre end for vold generelt.^{31, 32}

2.2 PROBLEMETS OMFANG

I perioden 1. januar 2015 til 31. oktober 2022 har 18.061 kvinder fået meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, og § 9 c, stk. 1, som familiesammenført ægtefælle eller fast partner.³³ Det er denne gruppe af kvinder, der potentielt kan få deres opholdstilladelse inddraget, såfremt deres partner er voldelig, og de forlader forholdet.

Vi ved i sagens natur ikke, hvor mange i denne gruppe der lever med en voldelig partner og ville forlade forholdet, hvis beviskravene i voldsbestemmelsen blev lempet.

Ser man for eksempel til Norge, hvor beviskravene er mere lempelige end i Danmark, er der fra 2017 til 2019 givet selvstændig opholdstilladelse til i alt 189 personer, hvis opholdsgrundlag var afhængigt af deres partners opholdstilladelse, og som påberåbte sig, at de var blevet udsat for vold (heraf fem mænd).³⁴ I samme periode har de norske myndigheder sammenlagt givet 18.028 opholdstilladelser til familiesammenførte ægtefæller.³⁵

Vi har anmodet Udlændingestyrelsen om antallet af sager, styrelsen har behandlet i perioden 2015-2022, hvor kvinden har gjort gældende, at hun blev udsat for vold. Det har desværre ikke været muligt for Udlændingestyrelsen at levere de ønskede tal.³⁶

Udlændingestyrelsen har oplyst, at de i perioden 1. januar 2015 til 27. november 2022 har truffet i alt 263 afgørelser om undladelse af inddragelse og om forlængelse af opholdstilladelse i sager, hvor betingelserne i udlændingelovens § 19, stk. 7, er vurderet opfyldt.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen pr. 3. februar 2023 havde registreret 49 sager om forlængelse eller inddragelse af opholdstilladelse med startdato i 2022, hvor den ægtefællesammenførte udlænding har påberåbt sig vold, og hvor den herboende ægtefælle eller samlever ikke er flygtning.

3 METODE

Ved brug af forskellige metoder og datakilder undersøger vi i denne rapport, hvilke barrierer voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag møder i kontakten med udlændingemyndighederne. Som nævnt fokuserer vi særligt på beviskravene i den særlige voldsbestemmelse, da dialog med fagfolk med erfaring i at bistå målgruppen har vist, at udfordringerne ikke mindst knytter sig til disse krav.

3.1 JURIDISK ANALYSE

Juridisk undersøger vi, hvilke rettigheder kvinder med afledt opholdsgrundlag har, når de bliver udsat for vold af deres ægtefælle eller partner. Dette gør vi med afsæt i menneskeretten, herunder navnlig Istanbulkonventionen. Herefter ser vi nærmere på reglerne i udlændingeloven, hvorefter voldsudsatte kvinder kan bevare deres opholdsgrundlag, såfremt de opfylder en række betingelser. Vi gennemgår endvidere 30 afgørelser fra Udlændingestyrelsen og 31 fra Udlændingenævnet, hvor udlændingelovens § 19, stk. 7, har været påberåbt i et menneskeretligt perspektiv.

3.2 ANALYSE AF EKSPERTINTERVIEWS

Derudover analyserer vi 13 ekspertinterviews med professionelle aktører, der i kraft af deres arbejde er i berøring med målgruppen. Beviskravene i den særlige voldsbestemmelse er omdrejningspunktet – analysen giver dog samtidig indblik i, hvilke problemstillinger der i bredere forstand kendetegner situationen for voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag. De 13 fagfolk, vi har interviewet, er af anonymitetshensyn kategoriseret under følgende overskrifter: 'rådgivere på krisecentre', 'voldsfaglige ressourcepersoner' og 'rådgivere i NGO'er målrettet kvinder med migrantbaggrund'. Der er tale om ledere såvel som medarbejdere – alle med stor erfaring på området.

Formålet med den kvalitative interviewundersøgelse har været at opnå en grundlæggende forståelse af kvindernes situation og de udfordringer, som kvinderne står over for, såfremt de forlader et voldeligt forhold og ønsker – eller ser sig nødsaget til – at blive i Danmark.³⁷

4 VOLDSUDSATTE KVINDER MED AFLEDT OPHOLDSGRUNDLAG I ET MENNESKERETLIGT PERSPEKTIV

I dette kapitel belyser vi, hvilke rettigheder kvinder med afledt opholdsgrundlag har, når de bliver udsat for vold af deres ægtefælle eller partner.

Dette gør vi med afsæt i menneskeretten, herunder navnlig Istanbulkonventionen. Herefter ser vi nærmere på reglerne i udlændingeloven, hvorefter voldsudsatte kvinder kan bevare deres opholdsgrundlag, såfremt de opfylder en række betingelser. Vi analyserer endvidere udlændingelovens regler og udlændingemyndighedernes praksis i et menneskeretligt perspektiv. Vi har fået aktindsigt i de seneste 30 afgørelser fra Udlændingestyrelsen³⁸ og 31 fra Udlændingenævnet,³⁹ hvor den særlige voldsbestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 7, har været påberåbt. Det er denne praksis, vi inddrager i analysen nedenfor.

4.1 MENNESKERETTEN

Vold er et menneskeretligt spørgsmål, og det følger af en række menneskerettighedskonventioner, at stater er forpligtede til at beskytte kvinder mod vold i nære relationer.

4.2 STATENS PLIGT TIL AT BESKYTTE MOD VOLD I HJEMMET

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 3 om forbud mod tortur og nedværdigende behandling og artikel 8 om retten til privat- og familieliv, at staten kan have en positiv forpligtelse til at beskytte private mod fysiske overgreb fra andre private.

Den positive forpligtelse i sager om vold efter EMRK artikel 3 og 8 indebærer, at staten skal yde en tilstrækkelig beskyttelse af ofre for vold i hjemmet og træffe nødvendige foranstaltninger, der kan sikre individets rettigheder.⁴⁰

En foranstaltning kan eksempelvis være at sikre en lovgivning, der beskytter et muligt offer for vold og forhindrer, at private kan behandle andre i strid med EMRK på udvalgte områder. Efter artikel 8 er det som udgangspunkt op til staten at vurdere, hvilke foranstaltninger der kan beskytte offeret tilstrækkeligt.

4.3 VOLDSUDSATTE KVINDER MED AFLEDT OPHOLDSGRUNDLAG

Istanbulkonventionen⁴¹ er tiltrådt af Danmark og trådte i kraft 1. august 2014. Istanbulkonventionens artikel 4, stk. 1, forpligter staterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at fremme og beskytte retten for alle mennesker, i særdeleshed kvinder, til at leve et liv uden vold i såvel den offentlige som den private sfære.

Istanbulkonventionen har et særligt kapitel, som omhandler indvandring, udvandring og asyl. Af konventionens artikel 59, stk. 1, om opholdsstatus fremgår:

'Parterne træffer de lovgivningsmæssige eller andre foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at ofre med en opholdsstatus, der afhænger af deres ægtefælles eller partners status i henhold til den nationale lovgivning, i tilfælde af ægteskabets eller forholdets opløsning og under særligt vanskelige omstændigheder efter ansøgning tildeles en selvstændig opholdstilladelse uafhængigt af ægteskabets eller forholdets varighed. Betingelserne for tildeling og varighed af den selvstændige opholdstilladelse følger af den nationale lovgivning.'

Bestemmelsen forpligter staterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger, så udlændinge, hvis opholdsgrundlag afhænger af deres ægtefælles eller partners, kan blive tildelt et selvstændigt opholdsgrundlag, hvis ægteskabet eller samlivet ophører på grund af vold.

Justitsministeriet vurderede i 2013, da Danmark tiltrådte Istanbulkonventionen, at Danmark med udlændingelovens § 19, stk. 7, levede op til konventionens artikel 59.⁴²

I den uddybende rapport til Istanbulkonventionen (Explanatory Report to the Council of The European Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence)⁴³ anføres det blandt andet, at forskning har vist, at frykten for at miste sin opholdstilladelse er et meget effektivt våben, der bruges af voldsudøvere til at fastholde deres ofre i et voldeligt forhold og til at afholde dem fra at søge hjælp hos myndighederne. Forslagsstillerne fandt det bedst at overlade det til nationalstaterne at fastsætte den nærmere regulering af adgangen til at opnå en selvstændig opholdstilladelse, herunder hvordan volden kan dokumenteres.

GREVIO, der er en uafhængig ekspertgruppe, som overvåger implementeringen af Istanbulkonventionen, anbefalede i forbindelse med sin første rapport fra 2017 om Danmarks efterlevelse af Istanbulkonventionen (den såkaldte baselinerapport),⁴⁴ at Udlændingestyrelsen fortsætter med at anerkende de særlige vanskeligheder, som en inddragelse af opholdstilladelse kan have for kvinder med afledt opholdsgrundlag, hvis de udsættes for vold fra deres ægtefælle eller partner, så de sikres en effektiv adgang til reglerne. Derudover opfordrede GREVIO til, at Udlændingestyrelsen tilvejebringer data om antallet af berørte kvinder. Endelig opfordrede GREVIO til, at kravet om den nødvendige tilknytning til Danmark bliver vurderet i forhold til de begrænsninger, vold i nære relationer og social kontrol kan have for kvindelige udlændinges liv i Danmark.

4.4 UDLÆNDINGELOVENS REGLER

4.4.1 Kvinder med afledt opholdsgrundlag

En kvinde, som er ægtefællesammenført med en person, der bor i Danmark, opholder sig i Danmark på såkaldt afledt opholdsgrundlag. Hendes opholdstilladelse er afledt af ægtefællens opholdsgrundlag. Det afledte opholdsgrundlag kan blive inddraget eller nægtet forlænet, hvis betingelserne herfor ikke længere er til stede. Det gælder for eksempel, hvis parret bliver skilt eller går fra hinanden. I denne situation vil kvindens

afløede opholdsgrundlag som ægtefællesammenført ikke længere være til stede, og hun mister derfor som udgangspunkt sit opholdsgrundlag.

4.4.2 Når grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede

Når det er konstateret, at grundlaget for en opholdstilladelse ikke længere er til stede, skal myndighederne altid vurdere, om en inddragelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, fordi tilknytningen til Danmark er så stor, at en inddragelse vil være i konflikt med særligt retten til privat- og familieliv efter EMRK artikel 8.⁴⁵ Hvis det er tilfældet, inddrages opholdstilladelsen alligevel ikke.

Hvis grunden til ægteskabets eller samlivets ophør er, at udlændingen eller dennes barn har været udsat for vold, misbrug eller anden overlast fra ægtefællen eller partneren, skal der tages særligt hensyn til dette, når udlændingemyndighederne vurderer, om opholdstilladelsen skal inddrages. Det følger af udlændingelovens § 19, stk. 7, som er omdrejningspunktet for denne rapport.⁴⁶

4.5 DEN SÆRLIGE VOLDSBESTEMMELSE I UDLÆNDINGELOVENS § 19, STK. 7

Af § 19, stk. 7, fremgår, at Udlændingestyrelsen i behandlingen af sager om inddragelse af opholdstilladelse skal tage særligt hensyn til, om et ægteskabs eller samlivs ophør skyldes, at udlændingen har været udsat for vold i ægteskabet eller samlivet.

Udlændingelovens § 19, stk. 7, har følgende formulering:

“ Ved afgørelsen om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 9, stk. 1, nr. 1, § 9 c, stk. 1, eller § 9 q, stk. 2, skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at udlændingen eller udlændingens barn har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet. Det gælder uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet.

Bestemmelsen blev indsat i 1996 i udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 6, og fik sin nuværende ordlyd i 2013.^{47, 48}

Baggrunden for bestemmelsen er, at et ægteskabs eller samlivs ophør kan være særligt indgribende for voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag, fordi truslen om inddragelse af opholdstilladelsen kan gøre, at kvinden forbliver i det voldelige forhold af frygt for at miste sin opholdstilladelse.

Den vold, som er omfattet af § 19, stk. 7, er overgreb, misbrug og anden overlast, for eksempel fysiske overgreb som vold, voldtægt, trusler om vold samt fremkaldelse af fare for fysiske overgreb omfattet af straffelovens bestemmelser. Gentagen og grov psykisk vold er endvidere efter omstændighederne omfattet.⁴⁹ I denne rapport bruger vi samlebetegnelsen vold, når vi taler om overgreb, misbrug eller anden overlast omfattet af bestemmelsen. Vold mod en udlændings barn er også omfattet af bestemmelsen.⁵⁰

4.7 BETINGELSER FOR IKKE AT INDDRAGE KVINDENS OPHOLDSTILLADELSE

Udlændingemyndighederne undlader at inddrage en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 19, stk. 7, hvis følgende tre betingelser er opfyldt:

1. Volden er godtgjort.
2. Ægteskabet eller samlivet er ophørt på grund af volden og på kvindens initiativ.
3. Kvinden har udvist vilje og evne til integration.

Betingelserne fremgår ikke af ordlyden i udlændingelovens § 19, stk. 7, men omtales bl.a. i forarbejderne fra lovændringen i 2013:⁵¹

“ Det skal fra udlændingens side som hidtil godtgøres, at der har været tale om voldsudøvelse. Alle oplysninger i sagen, der kan belyse, om voldsudøvelsen har fundet sted, skal indgå i vurderingen. Hvis der er en dom for, at ægtefællen har udøvet vold mod udlændingen eller eventuelle børn, skal voldsudøvelsen anses for godtgjort, men det er ikke et krav, at der foreligger en domfældelse, eller at overgrebet er meldt til politiet. Endvidere vil f.eks. skadestuerapporter, lægeerklæringer, erklæringer fra krisecentre og samtaler med socialrådgivere mv. kunne indgå i vurderingen af, om der har fundet overgreb eller lignende sted.

Udlændingen vil endvidere fortsat skulle godtgøre, at voldsudøvelsen har været den reelle årsag til, at udlændingen ikke længere samlever på fælles bopæl med ægtefællen eller samleveren.

(...)

Efter Justitsministeriets opfattelse bør det fremover ikke tillægges betydning, at udlændingen kun har opholdt sig her i landet i kortere tid. Derimod bør udlændingens vilje og evne til at integrere sig i det danske samfund indgå med betydelig vægt ved vurderingen af, om udlændingen kan anses for at have den fornødne tilknytning til det danske samfund. En sådan tilknytning vil f.eks. kunne bestå i, at den pågældende har fået arbejde eller er under uddannelse her i landet.

Herudover forudsættes som hidtil blandt andet hensynet til eventuelle børn, situationen i hjemlandet, herunder risikoen for udstødelse i hjemlandet som følge af samlivsophøret, omfanget og karakteren af eventuelt samvær med mindreårige børn bosiddende i Danmark samt karakteren af udlændingens tilknytning til Danmark i øvrigt at skulle indgå i vurderingen.

Betingelserne kan endvidere udledes af udlændingemyndighedernes praksis og de offentligt tilgængelige vejledninger til bestemmelsen. Det drejer sig om årsberetninger fra Udlændingenævnet⁵² samt andre offentligt tilgængelige vejledninger på for eksempel www.nyidanmark.dk.

I det følgende ser vi nærmere på de tre betingelser.

4.8 AD 1) VOLDEN SKAL GODTGØRES

Den vold, som udlændingen har været udsat for, skal godtgøres. Af Udlændingestyrelsens hjemmeside www.nyidanmark.dk fremgår:⁵³

“ Vold, misbrug eller anden overlast kan dokumenteres ved en politirapport (hvis volden m.v. har været anmeldt til politiet), udtalelser fra de sociale myndigheder eller andre, rapporter fra skadestuer, praktiserende læger og krisecentre.

Som nævnt fremgår det af forarbejderne til bestemmelsen,⁵⁴ at det ikke er et krav, at der foreligger en domfældelse, eller at overgrebet er meldt til politiet. I familiesammenføringsmeddelelse fra 28. maj 2013 om sagsbehandlingen i sager, hvor ægteskabet eller samlivet er ophørt som følge af vold, henvises direkte til bemærkningerne fra loven i 2013.

Efter en gennemgang af udlændingemyndighedernes praksis er det instituttets opfattelse, at en kvindes påstand om vold ikke kan stå alene. Volden skal efter omstændighederne dokumenteres af en tredjepart i form af objektive oplysninger, som bekræfter udlændingens påstande. Journaloplysninger fra tredjepart, som baserer sig på udlændingens egne oplysninger, er ikke tilstrækkelig dokumentation.

I en sag fra 2018⁵⁵ lægger Udlændingenævnet for eksempel vægt på, at volden ikke i tilstrækkelig grad er dokumenteret eller sandsynliggjort med følgende begrundelse:

“ [I]det speciallægeerklæringen ses at være udfærdiget på baggrund af kvindens egne oplysninger og således ikke indeholder objektive vurderinger eller beskrivelser af samlivets voldelige karakter.

Tilsvarende begrundelser kan genfindes i en lang række af de afgørelser fra Udlændingenævnet,⁵⁶ som instituttet har fået aktindsigt i. Praksis tegner dermed et billede af, at dokumentationen skal indeholde en objektiv vurdering af, om kvinden har været udsat for vold, for at udgøre tilstrækkelig dokumentation.

En anden af de afgørelser, instituttet har fået indsigt i, illustrerer kravet om, at der skal foreligge en objektiv vurdering. Sagen vedrører en kvinde, som blev skilt fra sin ægtefælle og derfor ikke fik forlænget sin opholdstilladelse. Kvinden ønskede at bevare sin opholdstilladelse og gjorde gældende, at hun havde levet i et psykisk og fysisk voldeligt ægteskab over længere tid. Kvinden forklarede, at hun havde oplevet depression som følge af sit ægteskab, og at hun derfor ikke havde deltaget i for eksempel danskundervisning. Hun havde ikke ønsket at anmelde volden, fordi hun frygtede, hvad det ville have af konsekvenser. Følgende dokumentation blev fremlagt:

- Udtalelse fra parterapeut, der beskriver, at kvinden ønskede at afslutte ægteskabet, og at kvinden havde været udsat for vold.
- Udtalelse fra politi, hvor det fremgår, at tidligere ægtefælles fingeraftryk og billeder var blevet destrueret, og at hans straffeattest var blevet slettet.
- Udtalelse fra psykoterapeut, der beskriver, at kvinden havde det dårligt i ægteskabet.
- Krisecentererklæring, hvor det fremgår, at kvinden havde været udsat for fysisk, psykisk, seksuel, materiel og økonomisk vold.

Til trods for ovenstående dokumentation blev kvindens opholdstilladelse ikke forlænget med følgende begrundelse:

“ Vi har herved lagt vægt på, at du ikke i tilstrækkelig grad har dokumenteret eller sandsynliggjort, at X har udsat dig for overgreb, misbrug eller anden overlast, og at dette er årsagen til samlivsføret. Vi har også lagt vægt på, at der i den fremsendte dokumentation primært er tale om din egen subjektive beskrivelse af vold, som X skulle have udsat dig for. Der foreligger således ikke nogen objektiv dokumentation, der kan understøtte dine oplysninger om, at X skulle have udsat dig for vold.

Udlændingestyrelsen har meddelt instituttet aktindsigt i en intern sagsbehandlervejledning, som senest er opdateret 3. juni 2022.⁵⁷

Af vejledningen fremgår, at alle oplysninger, der kan belyse volden, skal indgå i vurderingen. Hvis skadestuerapporter, lægerapporter og erklæringer skal udgøre dokumentation, er det af betydning, at der er foretaget en vurdering af voldens fysiske eller psykiske konsekvenser for udlændingen.⁵⁸

Derudover fremgår det, at såfremt krisecentererklæringer anvendes som dokumentation for volden, skal der indgå objektive beskrivelser fra en medarbejder eller en psykolog.⁵⁹ Endelig fremgår det, at det som udgangspunkt ikke er tilstrækkelig dokumentation, at udlændingen har været indskrevet på et krisecenter, men at det kan indgå som et moment i vurderingen.

Det er instituttets vurdering, at det er uklart, hvad der menes med, at der er foretaget en vurdering af voldens fysiske eller psykiske konsekvenser, og hvilken betydning det har for afgørelsen.⁶⁰

Instituttet finder endvidere, at kravet i Udlændingestyrelsens interne vejledning om, at der skal indgå objektive beskrivelser fra en medarbejder eller psykolog, når en krisecentererklæring anvendes som dokumentation for volden, ikke fremgår af offentligt tilgængelige vejledninger og forarbejderne.

Det er instituttets opfattelse, at kravet om en objektiv vurdering fremstår uigennemsigtigt og uforudsigeligt for den kvinde, som påberåber sig volden, samt de fagprofessionelle, der er i kontakt med kvinden, idet kravet alene fremgår af en intern sagsbehandlervejledning fra Udlændingestyrelsen samt af Udlændingenævnets praksis. Dette understøttes af de ekspertinterviews, vi har udført i forbindelse med denne undersøgelse, jf. kapitel 5.⁶¹

Instituttet bemærker i den sammenhæng, at ordlyden i udlændingelovens § 19, stk. 7, ikke beskriver dette krav nærmere. Det samme gør sig gældende i forarbejderne til bestemmelsen i § 19, stk. 7, som alene nævner, at volden eksempelvis vil kunne godtgøres ved skadestuerapporter eller lægeerklæringer, erklæringer fra krisecentre og samtaler med socialrådgivere mv. Kravet fremgår heller ikke af www.nyidanmark.dk, hvor man som borger eller professionel kan søge offentligt tilgængelig vejledning om udlændingelovens § 19, stk. 7.

Det er instituttets opfattelse, at de krav, der stilles til dokumentation af den begåede vold (betingelse 1), vil være uforholdsmæssigt vanskelige at løfte for mange voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag.

En kvinde, der som et led i voldsudøvelsen lever mere eller mindre indespærret, vil for eksempel vanskeligt kunne fremskaffe dokumentation af volden i form af en skadestuerapport, lægeerklæring, politianmeldelse eller lignende. Og er der tale om indlejret psykisk partnervold, har vi at gøre med en voldsform, der per definition er svær at bevise.

På den baggrund er det instituttets opfattelse, at beviskravene i udlændingelovens § 19, stk. 7, bør lempes, så kvindens forklaring lægges til grund, medmindre der er grund til at tro, at forklaringen er utroværdig

4.9 AD 2) ÆGTESKABET ELLER SAMLIVET SKAL VÆRE OPHØRT PÅ GRUND AF VOLDEN OG PÅ KVINDENS INITIATIV

Volden skal, ud over at være godtgjort, også være baggrunden for/'den reelle årsag' til, at samlivet eller ægteskabet er ophørt. Derudover skal det dokumenteres, at det er kvinden, der har ophævet samlivet. Kravet om, at ægteskabet eller samlivet skal være ophørt på grund af volden, fremgår af forarbejderne til bestemmelsen og Udlændingestyrelsens hjemmeside www.nyidanmark.dk.

Af Udlændingenævnets praksis ses, at nævnet i en række sager kommer frem til, at det ikke er dokumenteret, at samlivet er ophørt på grund af volden.⁶² I en sag⁶³ fra 2022 fastslår nævnet følgende:

“ [D]et oplyste udgør ikke et tilstrækkeligt grundlag til at antage, at vold i ægteskabet har været årsagen til samlivsophævelsen.

Af forarbejderne til 2013-lovens § 19, stk. 7, fremgår:

“ Inddragelse af opholdstilladelse vil således ikke kunne undlades, hvis samlivsophøret skyldes generel utilfredshed eller lignende i forholdet.⁶⁴

Det betyder, at udlændingemyndighederne kan inddrage opholdstilladelsen for en kvinde, som kan dokumentere, at hun udsættes for vold fra sin ægtefælle eller partner, såfremt myndighederne vurderer, at hun også kan have andre grunde til at gå fra ægtefællen eller partneren. Det afgørende er, om volden har været årsag til ægteskabets eller samlivets ophør.

Kravet om, at samlivsophævelsen skal være sket på kvindens initiativ, fremgår af Udlændingenævnets praksis. I to af de afgørelser fra Udlændingenævnets praksis,⁶⁵ som instituttet har fået aktindsigt i, kommer nævnet således frem til, at betingelserne i udlændingelovens § 19, stk. 7, ikke er opfyldt, da det var kvindens tidligere ægtefælle eller partner, som søgte om skilsmisse eller ophævede samlivet.

Af Udlændingestyrelsens interne sagsbehandlingsvejledning (dateret 3. juni 2022) ses imidlertid, at der skal tages særligt hensyn til, at en voldsudsat udlænding ofte

befinder sig i en situation, hvor den pågældende kan have meget svært ved at bryde ud af ægteskabet eller samlivet. Derudover fremgår det, at det forhold, at der kan være gået længere tid mellem den dokumenterede voldsudøvelse og ægteskabets eller samlivets ophør, ikke i sig selv betyder, at det kan lægges til grund, at voldsudøvelsen ikke er den reelle årsag til ægteskabets eller samlivets ophør.

Det er instituttets opfattelse, at udlændingemyndighederne altid bør lægge til grund, at volden er årsag til ægteskabets eller samlivets ophør, når volden er godtgjort, og at kravet om, at ægteskabet eller samlivet skal være ophørt på kvindens initiativ, bør udgå.

4.10 AD 3) DET SKAL INDGÅ I VURDERINGEN, OM KVINDEN HAR UDVIST VILJE OG EVNE TIL INTEGRATION

På www.nyidanmark.dk anfører Udlændingestyrelsen, at når en udlænding har godtgjort, at ægteskabet eller samlivet er ophørt på grund af vold, skal det også vurderes, om en inddragelse af opholdstilladelsen vil være 'særligt belastende' for udlændingen. Det kan for eksempel være tilfældet, hvis udlændingen har børn, som bor i Danmark, eller vil stå i en meget svær social situation ved at vende tilbage til sit hjemland, for eksempel risiko for udstødelse i hjemlandet på grund af ægteskabets eller samlivets ophør. Der tages desuden hensyn til, hvor længe udlændingen har boet i Danmark, og i hvilken udstrækning hun har udvist vilje og evne til at lade sig integrere.

Instituttets gennemgang af praksis på området tegner imidlertid et billede af, at det alene er kvindens vilje og evne til integration, herunder varigheden af hendes ophold i Danmark, der indgår som den 'tredje betingelse' i vurderingen efter § 19, stk. 7.⁶⁶ Læser man Udlændingestyrelsens vejledning på hjemmesiden som beskrevet ovenfor, kan det læses således, at styrelsen i tillæg hertil vurderer, om det vil være 'særligt belastende' for kvinden at få inddraget sin opholdstilladelse i sager om vold. Som instituttet har forstået det, gælder vurderingen vedrørende 'særligt belastende' alene i de tilfælde, hvor volden ikke kan dokumenteres, og hvor kvinden ikke er familiesammenført til en flygtning. Formuleringerne på hjemmesiden medfører derfor efter instituttets opfattelse unødvendig forvirring og risiko for at misforstå, hvad der lægges vægt på i disse sager.⁶⁷

Det er instituttets vurdering, at det tydeligt bør fremgå af offentligt tilgængelige vejledninger, hvilke betingelser udlændingemyndighederne stiller, når de skal vurdere, om en opholdstilladelse ikke skal inddrages, fordi kvinden har været udsat for vold.

Varigheden af kvindens ophold i Danmark

Før 2013 havde der i praksis udviklet sig en positiv formodningsregel, hvorefter en kvinde, der havde haft lovligt opholdsgrundlag i Danmark i mere end to år, som udgangspunkt ville bevare sin opholdstilladelse, hvis samlivet var ophævet som følge af at hun eller hendes barn havde været udsat for vold. Med en lovændring i 2013 blev denne formodningsregel bibeholdt, men samtidig blev det understreget, at det ikke længere skulle tillægges samme betydning, at personen kun havde opholdt sig i Danmark i kortere tid end to år.⁶⁸ En voldsudsat kvinde, der har opholdt sig i Danmark i en kortere periode – og derfor typisk ikke vil have opnået samme tilknytning til det danske samfund som en kvinde, der har opholdt sig her i adskillige år – har altså

mulighed for at bevare sin opholdstilladelse, hvis hun for eksempel har fået et arbejde i Danmark eller er under uddannelse her i landet.

Det fremgår således af forarbejderne såvel som af Udlændingestyrelsens vejledning på www.nyidanmark.dk, at det fortsat indgår i vurderingen af inddragelse af opholdstilladelsen, hvor længe den voldsudsatte kvinde har opholdt sig i landet, når myndighederne vurderer, om den pågældende kvinde har vist vilje og evne til at lade sig integrere i det danske samfund, selvom dette ikke er i overensstemmelse med Istanbulkonventionens artikel 59.

I vurderingen af, i hvilken udstrækning kvinden har udvist vilje og evne til at lade sig integrere, stilles der strengere krav til tilknytningen til Danmark, for eksempel i form af arbejde, hvis kvinden har opholdt sig i landet under to år.

Det er instituttets opfattelse, at der ikke bør lægges vægt på varigheden af kvindens ophold i landet, herunder at der ikke bør stilles strengere krav til kvindens integration, for eksempel at hun har et arbejde, fordi hun har opholdt sig i landet i under to år. Dette fremgår direkte af ordlyden af Istanbulkonventionens artikel 59.

Dette er desuden i overensstemmelse med GREVIOs anbefaling til den danske stat om, at kravet om den nødvendige tilknytning til Danmark bliver vurderet i forhold til de begrænsninger, vold i nære relationer og social kontrol kan have for kvindelige udlændinges liv i Danmark.

Udlændingemyndighedernes praksis om vilje og evne

Af de 31 afgørelser fra Udlændingenævnet, som vi har gennemgået, indgår det alene i vurderingen i én sag, i hvilken udstrækning kvinden har udvist vilje og evne til at lade sig integrere. I denne sag lægger nævnet til grund, at volden er dokumenteret, at samlivsophøret er sket, fordi kvinden har været udsat for vold, og at hun derfor har ophævet samlivet. Derudover lægger nævnet vægt på:

“ at kvinden har haft opholdstilladelse i Danmark i fire år og ti måneder og har forsøgt at integrere sig i det omfang, som hendes ægtefælle og svigerfamilie tillod hende at gøre det.

Praksis tyder således på, at inddragelsesvurderingen i sager, hvor vold er årsag til ægteskabets eller samlivets ophør, i det væsentlige angår, om kvinden har godtgjort volden, og om volden er årsag til samlivets ophør, mens betingelsen om vilje og evne til integration sjældent bliver afgørende for, om kvinden får inddraget sin opholdstilladelse. Praksis tyder således på, at udlændingemyndighederne tager højde for, at en kvinde som led i voldsudøvelsen kan have svært ved at leve op til betingelsen om vilje og evne til at lade sig integrere.

Det er instituttets opfattelse, at en voldsudsat kvinde aldrig bør få inddraget sin opholdstilladelse, hvis hun godtgør, at hun har været udsat for vold. Derfor bør betingelsen om, at kvinden har udvist vilje og evne til at lade sig integrere udgå. Dette vil sikre en mere effektiv beskyttelse af kvinder, der som led i voldsudøvelsen meget ofte vil leve mere eller mindre indespærret og derfor vanskeligt vil kunne dokumentere, at de har udvist vilje og evne til at lade sig integrere.

4.11 NÅR KVINDEN IKKE KAN GODTGØRE VOLDEN

Som vores gennemgang af praksis fra Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen viser, vil mange af de kvinder, der påberåber sig vold i deres ægteskab eller samliv, ikke kunne løfte beviskravene i § 19, stk. 7, over for myndighederne. Dette gælder særligt kravet om at volden skal godtgøres, og kravet om at volden skal være den reelle årsag til ægteskabets eller samlivets ophør.

Såfremt volden ikke i tilstrækkeligt omfang kan godtgøres, skal udlændingemyndighederne herefter foretage en vurdering af, om kvindens tilknytning til Danmark og/eller hjemlandet gør, at hun kan bevare sin opholdstilladelse i Danmark, efter ægteskabet eller samlivet er ophørt. Dét følger af Danmarks menneskeretlige forpligtelser efter EMRK artikel 8 om retten til privat- og familieliv.⁶⁹ Ifølge udlændingemyndighederne⁷⁰ vil kvinden således:

“ i en række tilfælde (...) bevare opholdstilladelsen på baggrund af fx sin egen tilknytning til Danmark, hjemmeboende mindreårige børns selvstændige tilknytning til Danmark eller begge forældres udøvelse af samvær med mindreårige børn i Danmark, selvom Udlændingestyrelsen fx vurderer, at et overgreb ikke er godtgjort, og udlændingelovens § 19, stk. 7, derfor ikke finder anvendelse i den konkrete sag.

Ifølge udlændingemyndighederne⁷¹ foregår vurderingen således:

“ Hvis vurderingen efter § 19, stk. 7, fører til, at inddragelse **ikke** skal undlades trods samlivsophævelse pga. vold mv., gælder det for **personer ægtefællesammenført med flygtninge**, at opholdstilladelsen skal inddrages, medmindre inddragelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 19 a, stk. 1, 2. pkt. Det bemærkes hertil, at § 19 a, stk. 1, 2. pkt., indeholder en henvisning til § 19, stk. 7.

For **øvrige ægtefællesammenførte personer** finder § 26, stk. 1, anvendelse, jf. § 19 a, stk. 2. Det betyder, at der ved inddragelsesvurderingen, udover § 19, stk. 7, også skal tages stilling til, om inddragelse vil virke særligt belastende for udlændingen, navnlig pga. de hensyn, der er nævnt i udlændingelovens § 26, stk. 1.

Udlændingestyrelsen har tilrettelagt sagsbehandlingen således, at styrelsen først tager stilling til § 19, stk. 7. Hvis vurderingen efter § 19, stk. 7, fører til, at inddragelse **ikke** skal undlades, vurderer styrelsen, om § 19 a, stk. 1 eller 2, jf. § 26, stk. 1, skal føre til, at opholdstilladelsen ikke skal inddrages.

Udlændingestyrelsen foretager med andre ord en forskellig vurdering, alt efter om kvinden er ægtefællesammenført med en flygtning eller med en person, der falder under kategorien 'øvrige personer'.

Det er vigtigt at understrege, at Udlændingestyrelsen i begge tilfælde – både hvor kvinden er ægtefællesammenført til en flygtning og til en ikke-flygtning – skal foretage en proportionalitetsafvejning af, om inddragelse vil være i strid med retten til privat- og familieliv efter EMRK artikel 8.

4.12 HJEMVENDT SOM FRASKILT

En fraskilt kvinde vil langt fra altid kunne returnere til sit hjemland uden at være i fare. Kvinden kan ende med at stå i en situation, hvor hun som følge af samlivsophøret er i risiko for, at volden fortsætter. Nu bare i hjemlandet, hvor hendes tidligere ægtefælles familie eller hendes egen vil stå bag voldsudøvelsen.

Interviewmaterialet i denne rapport, som bliver analyseret i kapitel 5, peger på, at spørgsmålet om kvindens sikkerhed ved tilbagevenden fylder meget hos fagfolk, der rådgiver de voldsudsatte kvinder. Rådgivernes opfattelse er typisk, at udlændingemyndighedernes vurdering af kvindens sikkerhed ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt sjældent er konkret og grundig nok til at belyse hendes individuelle situation.

Institut for Menneskerettigheder anfører følgende om asylmotiv opstået her i Danmark i vores rapport **‘Fastholdt – når en borgerlig skilsmisse ikke afslutter et ægteskab’** fra 2020:⁷²

“ Der kan være tilfælde, hvor en ægtefællesammenført kvinde bliver skilt i Danmark og derfor mister sit opholdsgrundlag, men i denne forbindelse får et asylmotiv i Danmark, hvis fx fraværet af religiøs skilsmisse betyder, at kvinden ved en tilbagevenden til sit hjemland er i risiko for overgreb eller forfølgelse fra den tidligere ægtefælles eller egen families side. I praksis kan kvinden være truet på sit liv. I sådanne tilfælde kan det vurderes, at kvinden er ‘sur place’-flygtning, hvilket vil sige, at asylmotivet først er opstået under opholdet i Danmark. ⁷³

Efter princippet om non-refoulement, må Danmark ikke udsende personer til steder, hvor der er risiko for en sådan behandling. Dette fremgår blandt andet af udlændingelovens § 31, som afspejler EMRK artikel 3, der omhandler princippet om non-refoulement.⁷⁴

I et svar fra Udlændingestyrelsen den 3. juli 2023, har Udlændingestyrelsen oplyst, at der i inddragelsessager vedrørende familiesammenføring ikke vil blive foretaget en vurdering efter udlændingelovens § 31, da familiesammenførte udlændinge antages at kunne tage ophold i deres hjemland, hvis de ikke har søgt om asyl. Styrelsen fremhæver, at såfremt kvinden ikke indgiver en ansøgning om asyl i forbindelse med sin inddragelsessag kan hun efterfølgende i forbindelse med en eventuel udsendelse ansøge om asyl eller blive henvist til at søge.

Af praksis ses, at kvinder, som påberåber sig et asylretligt motiv i forbindelse med deres inddragelsessag i Udlændingestyrelsen eller Udlændingenævnet, vil blive vejledt om at søge om asyl gennem asylsystemet i Danmark. Samtidig har Udlændingestyrelsen bemærket⁷⁵, at der ikke er hjemmel til i en inddragelsessag at lægge vægt på, om udlændingen risikerer asylrelevant forfølgelse eller overgreb i hjemlandet.⁷⁶

Trods dette, vurderer instituttet, at styrelsen efter omstændighederne **kan** have en positiv forpligtelse efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 til at vurdere kvindens sikkerhedssituation efter § 31 allerede i forbindelse med

inddragelsessagen om familiesammenføring,⁷⁷ hvis de bliver bekendt med oplysninger, der tyder på, at kvinden vil blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i sit hjemland.

En kvinde bør aldrig udsættes for vold, uanset om volden finder sted i Danmark eller kvindens hjemland. For at sikre udenlandske kvinder en effektiv beskyttelse mod vold, bør udlændingemyndighederne efter instituttets opfattelse derfor også inddrage den vold eller trussel om vold, som kvinden risikerer at blive offer for ved tilbagevenden, når de tager stilling til, om kvinden skal have inddraget sin opholdstilladelse. Dette kan ske ved en **udvidelse** af udlændingelovens § 19, stk. 7, til at omfatte en **samlet vurdering** af, hvorvidt kvinden udsættes for vold af ægtefælle eller samlever i Danmark eller risikerer at blive udsat for vold ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt. Hvis det vurderes at være tilfældet, skal kvindens opholdstilladelse ikke inddrages.

En udvidelse af udlændingelovens § 19, stk. 7, til også at omfatte en vurdering af, om kvinden risikerer at blive udsat for vold ved tilbagevenden til hjemlandet, vil sikre, at kvinden 'gribes' første gang, hun er i kontakt med myndighederne, frem for at hun bliver henvist til at søge om asyl via et andet kontor i Udlændingestyrelsen. Asylprocessen kan være både langvarig og usikker, hvormed man risikerer, at kvinden mister tilliden til systemet og enten forbliver i det voldelige forhold eller 'går under jorden'.

Såfremt udlændingemyndighederne ikke gennemfører en udvidelse af udlændingelovens § 19, stk. 7, er det instituttets opfattelse, at udlændingemyndighederne **af egen drift** bør spørge ind til kvindens individuelle sikkerhedssituation, når de træffer afgørelse i sager om inddragelse af opholdstilladelse, med det formål at vejlede kvinden grundigt om retten til at søge asyl, såfremt hun har et asylretligt motiv.

Det er instituttets vurdering, at kvinden stilles bedre, hvis der tages stilling til hendes samlede situation, hvilket også giver Udlændingestyrelsen et bedre grundlag for at vejlede kvinden korrekt.

Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen er første instans for ansøgninger om asyl. Asylproceduren foregår imidlertid via andre kontorer og afdelinger i Udlændingestyrelsen end de kontorer og afdelinger, som tager sig af inddragelsessager. Det vil sige, at kvinden skal indgive en ny ansøgning om asyl til Udlændingestyrelsen. Proceduren er uklar og uigennemsigtig, hvis man ikke har et dybt kendskab til systemet og måske heller ikke taler dansk.⁷⁸ Det er derfor afgørende, at udlændingemyndighederne sikrer klar vejledning af voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag

5 ANALYSE AF INTERVIEWS MED PROFESSIONELLE AKTØRER

Med udgangspunkt i 13 ekspertinterviews behandler vi i dette kapitel en **række** problemstillinger, der kendetegner situationen for voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag.

De interviewede eksperter er alle professionelle aktører, der i kraft af deres profession som krisecentermedarbejder, voldsfaglig ressourceperson eller rådgiver i en NGO målrettet kvinder med migrantbaggrund er i berøring med målgruppen.

Kapitlet har til formål at tilføre en grundlæggende forståelse af kvindernes situation og de udfordringer, de står over for, såfremt de forlader et voldeligt forhold og ønsker – eller ser sig nødsaget til – at blive i Danmark.

5.1 VOLDEN SKAL GODTGØRES

Som beskrevet i kapitel 4 indebærer beviskravene, at kvinden skal kunne godtgøre volden og i en række tilfælde have indhentet en objektiv vurdering fra en fagperson. Desuden skal hun kunne bevise, at ægteskabet eller samlivet er ophørt på grund af volden og på hendes initiativ.

Beskrivelsen af udlændingemyndighedernes praksis i det juridiske kapitel indikerer, at det kan være svært at løfte beviskravene i den særlige voldsbestemmelse i § 19, stk. 7, idet kravene er strenge, og udlændingemyndighedernes praksis synes uigennemsigtig.

Dette bakkes op af de interviewede fagfolk, der tydeligt giver udtryk for, at kvinderne ofte står i en ekstremt vanskelig situation, der medfører, at det kan være næsten umuligt at løfte beviskravene.

Det overordnede billede, der tegner sig i interviewene, er, at kvinden ved fysisk vold typisk ikke har opsøgt skadestue, politi, læge eller andre instanser, fordi det ikke har været en mulighed for hende. Det medfører imidlertid, at volden ikke er dokumenteret noget sted, og at der heller ikke er foretaget en objektiv vurdering af voldens skadevirkninger. Er der tale om psykisk vold, vil volden per definition være vanskelig at dokumentere i kraft af dens komplekse natur.⁷⁹ Manglende beviser for, at volden har fundet sted, betyder imidlertid, at kvinden står svagt over for de myndigheder, der skal vurdere hendes sag.

Som det fremgår af kapitel 4, synes udlændingemyndighedernes praksis at være, at når der foreligger en skadestuerapport eller en lægejournal skal en fagperson have anslået skadevirkningerne. Foreligger der en krisecentererklæring skal kvindens oplysninger om den vold, der er begået, være bekræftet af tredjepart. En fagperson skal således have foretaget en objektiv vurdering og konstateret, at kvinden har været udsat for vold. Kvindens egen version af hændelsesforløbet vil sjældent kunne stå alene.

Hvad angår kvindernes manglende kontakt til læge, politi eller andre instanser i relation til den fysiske vold, som de kan være udsat for, siger en voldsfaglig ressourceperson:

“ De har jo aldrig været hos lægen med mærker og angivet volden som årsag. Vi har nærmest ingen sager, hvor der er beviser på vold på den måde. Hvis de overhovedet har været hos lægen [efter en voldsepisode, red.], har de påstået, at det var noget andet. Men det er det jo ikke – hun var bare tvunget til at sige det. (Voldsfaglig ressourceperson)

Instituttet har i rapporten "Ret til et liv uden vold" fra 2014 vist, at det kan være svært at bevise volden, fordi offeret typisk ikke har været på skadestuen, eller fordi ægtefællen eller partneren eller dennes familie har fungeret som tolk i kontakten til sundhedssystemet.⁸⁰

I relation til den psykiske vold udtrykker en rådgiver sig på følgende måde:

“ Opfattelsen er lidt, at du ikke kan sige, at du har været udsat for psykisk vold, hvis du ikke har talt med en læge eller en psykolog eller psykiater om det, men tit er det jo kvinder, som langsomt bliver brudt ned og ikke engang er klar over det [...]. Det er jo noget, man går med derhjemme, isoleret. Og når kvinden så bagefter siger, at hun var udsat for psykisk vold, bliver modspørgsmålet: 'Nå, men hvem kan så dokumentere det?' (Rådgiver i en NGO)

Ifølge fagfolkene er der ofte tale om, at volden har stået på i årevis. Det betyder, at kvinden kan være stærkt psykisk medtaget, hvilket ikke gør det nemmere at løfte beviskravene, da kvindens tilstand kan bidrage til, at hendes beskrivelser af den begåede vold kan fremstå usammenhængende.

At kvinderne kender deres rettigheder og kommer i kontakt med nogen, der er i stand til at hjælpe dem, er ofte forudsætningen for, at de realiserer et brud med ægtefællen eller partneren. De kan i årevis have affundet sig med volden som en fast del af hverdagen og handler først i det øjeblik, hvor det går op for dem, at voldsudøvelse er ulovlig, og at nogen står klar med hjælp og rådgivning. Også af disse grunde vil en kvinde sjældent have indsamlet beviser, når hun beslutter sig for at forlade sin ægtefælle eller partner.

Der kan således være et misforhold mellem kvindernes faktiske og særligt udsatte situation og deres reelle mulighed for at dokumentere den vold, som de har været udsat for.

5.2 ÆGTESKABET ELLER SAMLIVET SKAL VÆRE OPHØRT PÅ GRUND AF VOLDEN OG PÅ KVINDENS INITIATIV

Det kan ifølge fagfolkene være vanskeligt at leve op til kravet om, at ægteskabet eller samlivet skal være ophørt på grund af volden, når volden er svær at dokumentere. Kravet om årsagssammenhæng udfordres desuden af, at kvinden kan have levet med volden i årevis, fordi der reelt ikke har været andre muligheder.

Udlændingemyndighedernes ræsonnement kan i sådanne tilfælde være, at volden ikke kan have udgjort et nævneværdigt problem, siden kvinden ikke har forladt forholdet tidligere.⁸¹

At psykisk vold ikke altid har et eksplicit udtryk og derfor kan være svær at genkende som vold for en udenforstående, betyder ifølge flere informanter, at denne voldsform er særligt vanskelig at dokumentere. Dertil kommer, at psykisk vold ofte udspiller sig over en årrække og optræder som en indlejret del af forholdet, hvilket kan gøre volden desto mere usynlig.

I forhold til kravet om, at kvinden skal kunne bevise, at ægteskabet eller samlivet er ophørt på grund af volden, siger en medarbejder i en rådgivningsindsats på et krisecenter:

“ Jeg tror, at lovgivningen er rigtigt tænkt, men det skal nok formuleres på en anden måde, så bevisbyrden snarere går på, at kvinden kan være offer for indlejret partnervold. Og dem, der sidder og laver de juridiske vurderinger, skal vide noget om vold i nære relationer og vide, at volden ikke nødvendigvis startede i forgårs. Det kan godt være noget, der har stået på over lang tid, og det kan man jo tydeliggøre, så man arbejder med kausalitet ud fra dén forståelse. (Rådgiver på et krisecenter)

Rådgiveren fortsætter:

“ Når det handler om vold i nære relationer, er der typisk tale om indlejret magt og dominans, som udvikler sig over tid og bliver en del af en hverdag og en normalisering. Det er det generelle billede. Og i den form, i den dynamik, er vold svær at bevise. Det gælder også for mange kvinder med majoritetsbaggrund. Det er svært at bevise, at jeg ved, at dét og dét vil ske, og at jeg ved, at jeg er i en struktur, der gør, at hvis jeg bryder med den, så sker der dét og dét. [...] Ved effektiv partnervold løfter han bare et øjenbryn. Og sådan er det. Og det er derfor, det er så svært for hende at forklare. Hun véd det bare. Hun ved det, når han har lagt brødkniven et særligt sted på bordet. Og det er jo dét, vold kan, når det udvikler sig over tid. Sådan ser partnervold ofte ud; det er ikke noget nyt. Men det er dét, der gør, at det ofte er svært at få voldsudøveren dømt. (Rådgiver på et krisecenter)

Rådgiveren fortsætter:

“ Noget af det, der gør ondt på os, det er, at kvinden skal kunne påvise, at volden har været den udløsende faktor for, at hun går. Ikke, at volden ikke er den udløsende faktor, for det er den [men der ligger så meget mere i det, red.]. Hun skal for eksempel have mødt nogle mennesker, der fortæller hende, at hun har ret til at gå. Forholdet kan have været voldeligt, siden de blev gift, og så går hun 10-15 år efter. Her vil myndighederne typisk spørge: 'Er det så volden, der er den udløsende faktor?' (Rådgiver på et krisecenter)

Interviewer: "Og hvad er jeres bedste svar til det?"

“ Vores bedste svar er at forklare, hvordan vold i nære relationer ser ud. Hvor svært det er at gå, hvor fastholdt man er, hvor normaliseret det er og hvor overdrevet svært det er at gå, særligt i en kollektivistisk kultur. Det der med, at det tager 15 år at gå, er ikke noget, der undrer os. I virkeligheden er det, at hun ender med at gå, et tegn på, at vi lykkes som samfund: Hun er blevet opmærksom på, at hun har nogle rettigheder, samtidig med at hun har mødt nogle mennesker, der kan hjælpe hende. Om det er en 'bydelssmor'⁸², om det er 'Sig det til nogen – migrant', om det er 'Søstre mod vold og kontrol'. Først dér tør hun. [...] Det paradoksale er, at vi kæmper så meget for, at hun forstår sine rettigheder, men når det så lykkes, har vi en lovgivning, der modarbejder hende. (Rådgiver på et krisecenter)

Rådgiverens perspektiver understøttes af andre informanter. I et andet interview siger en rådgiver i en NGO:

“ Det er vanskeligt at dokumentere psykisk vold, selv i tilfælde, hvor der er tale om årelang psykisk vold. Det er så subtilt. (Rådgiver i en NGO)

Desuden er det ofte sådan, at forsøg på at dokumentere volden, mens kvinden stadig er i forholdet, vil bidrage til at eskalere volden. Som en informant fra et krisecenter udtrykker det:

“ Det er rigtig farligt for mange kvinder at optage deres voldsudøver, for hvis han opdager det, ved han godt, at hun har gang i noget. Og kvinder bliver slået ihjel, når de har gang i noget. Det er dér, det er allerfarligst. Det ved vi fra forskning. Fra det øjeblik hun begynder at indsamle beviser, stiger hendes sikkerhedsrisiko. (Rådgiver på et krisecenter)

Landsorganisation af Kvindekrisecentre (LOKK) giver også udtryk for, at det ofte er vanskeligt for en voldsudsat kvinde at handle. Forestillingen om, at kvinden bare kan forlade den voldelige ægtefælle eller partner, underkender, ifølge LOKK, voldens komplekse natur og den voldsspiral, kvinden er fanget i. For ikke at tale om, at hun måske netop bliver dræbt, fordi hun forsøger at forlade manden. Risikoen for, at en kvinde bliver udsat for partnervold og mord, øges derfor, når hun forsøger at forlade sin ægtefælle eller partner.⁸³

Den voldelige ægtefælle eller partner kan desuden - gennem kalkuleret adfærd - aktivt forhindre, at ægteskabet eller samlivet bringes til ophør på kvindens initiativ. Et krisecenter giver i et notat eksempler på, at mænd har indsendt skilsmissebegæring (og siden annulleret den) med det formål at true deres kone med mistet opholdsgrundlag, hvis ikke hun makker ret (vender hjem fra krisecentret eller lignende). Der nævnes også tilfælde, hvor manden går fra hende i perioder eller truer med at gå fra hende som led i en kontrolstrategi.^{84,85}

5.3 KVINDENS VILJE OG EVNE TIL INTEGRATION

Det fremgår af såvel www.nyidanmark.dk samt forarbejderne til udlændingelovens § 19, stk. 7, at der også indgår et integrationskrav i vurderingen af, om kvinden kan undgå at få sin opholdstilladelse inddraget, hvis hun har været udsat for vold. Det indgår således, hvorvidt kvinden har udvist vilje og evne til at lade sig integrere i det danske samfund. Krav til fx beskæftigelse og uddannelse kan imidlertid være vanskelige at indfri, hvis den voldelige ægtefælle eller partner vælger aktivt at modvirke kvindens engagement.⁸⁶

En rådgiver på et krisecenter formulerer sig sådan om problemstillingen:

“ Hvis du lever i et voldeligt og meget kontrolleret forhold, hvor du ikke har mulighed for at gå ud eller deltage i undervisning eller noget som helst, hvor du ikke har ret til egne penge og i nogle tilfælde ikke engang har en nøgle til dit eget hus, hvor kontrollen er så massiv, så har du absolut **ingen** mulighed for at integrere dig [og så bliver det vanskeligt at opfylde integrationskravet, red.]. (Rådgiver på et krisecenter)

En anden rådgiver er tilsvarende inde på, at integrationskravet vil være umuligt at opfylde i et voldeligt forhold, såfremt et væsentligt element af volden netop består i at afskære kvinden fra enhver form for deltagelse i det omkringliggende samfund.

Hun udtrykker det sådan:

“ Det dér med, at kvinderne skal være ‘integrationsbare’ [for at kunne bevare deres opholdstilladelse ved samlivsbrud, red.], altså integrationsparameteret, er et ret stort problem. For særligt for familiesammenførte kvinder er det jo ofte en rigtig stor del af volden, at ægtemanden og ægtemandens familie modarbejder, at kvinden integrerer sig, for de ved jo godt, at det er mere sandsynligt, at hun kan få ophold, hvis hun bliver en del af det danske samfund. Incitamentet til at holde hende inden for hjemmets fire vægge, nægte hende at gå til dansk, nægte hende at arbejde er derfor rigtig stort, for så får hun ikke opholdstilladelse, hvis hun går. [...] Så på en eller anden måde er lovgivningen her med til at fastholde kvinden i volden. [...] Det er meget tydeligt i de her sager, at familien udmærket er klar over reglerne. (Rådgiver på et krisecenter)

Som det udtrykkes her, kan kravet om, at kvinden skal have udvist vilje og evne til integration (beskæftigelse, uddannelse mv.), decideret forværre hendes situation, idet voldsudøveren grundet kravet kan vælge at afskære hende fra omverdenen. Såfremt voldsudøveren handler med dette for øje, risikerer lovgivningen i praksis at føre til, at kvinden fastholdes i volden.⁸⁷

Institut for Menneskerettigheder påpeger i en undersøgelse fra 2014, at selv i tilfælde, hvor kvinden ikke rent fysisk forhindres af ægtefællen i at udvise vilje til integration, kan det være vanskeligt at indfri kravet, fordi kvinden er stærkt belastet af de omstændigheder, hun befinder sig i, som er karakteriseret ved vold eller trusler om vold.⁸⁸

5.4 ENHVER KAN VEL HÆVDE AT HAVE VÆRET UDSAT FOR VOLD?

Et oplagt spørgsmål synes at være, hvordan myndighederne kan vide, at en kvinde, der hævder at have været udsat for vold, taler sandt. Under et interview forholder en medarbejder i en rådgivningsindsats på et krisecenter sig netop til denne problematik. Her fortæller hun, hvordan det foregår på det krisecenter, hvor hun er ansat:

“ Vi screener kvinderne – og det gør vi, uanset om de skal på krisecenter eller have ambulant rådgivning: 'Er det vold?' Altså, man kommer ikke ind ad døren hos os, hvis ikke vi vurderer, at det er vold. Den vurdering har vi rigtig mange års erfaring med at foretage, og man får kun plads på krisecenteret, hvis man er udsat for vold. Det vil sige, **er** man på krisecenter, er der nogle fagpersoner, der har vurderet, at man har været udsat for vold. (Rådgiver på et krisecenter)

Rådgiveren forklarer i forlængelse heraf, hvordan det foregår:

“ Den faglige vurdering hviler blandt andet på, at vi spørger ind til, hvad kvinden oplever, og spørgsmålene er ofte meget konkrete. Hun siger typisk til os: 'Jeg er rigtig bange.' Og så siger vi: 'Er der nogle tidspunkter, hvor du er mere bange end andre?' Og så siger hun: 'Jeg er altid bange, når dét der skal ske.' Så spørger vi: 'Kan du huske noget, der er sket engang?' Og så siger hun: 'Der var den der gang, hvor der skete dét og dét.' Og det er en svær øvelse, når man er voldsudsat, fordi man typisk er traumeramt. Mange af dem har faktisk PTSD. Men det **kan** lade sig gøre, når vi bruger de rigtige spørgeteknikker. (Rådgiver på et krisecenter)

Rådgiveren fortsætter:

“ Vi vurderer i højere grad episoderne og mønstrene end det, hun siger. For man kan sagtens google 'hvad er psykisk vold?' og så ringe til en rådgiver og sige, at man har været udsat for sådan og sådan, men hos os skal hun fortælle, **hvad** der er foregået. Vi siger typisk også: 'Hvis jeg fik dig til at gå hjem i dag og sige til ham: "Det fungerer ikke for mig; jeg er nødt til at gå," hvad sker der så?' Så siger hun: 'Det kan jeg ikke.' Så siger vi: 'Du skal lige prøve at gå ned ad den her sti sammen med mig. Hvad kunne du forestille dig, at der ville ske?' Og så siger hun: 'Jeg har faktisk prøvet det en gang, og så skete der dét her.' Det kommer til at lyde, som om det er det vilde vesten, hvis der ikke er håndfaste beviser i form af politianmeldelser og skadestuerapporter, men det er det ikke. (Rådgiver på et krisecenter)

At det ikke er 'gratis' for kvinderne at dokumentere volden, er et gennemgående tema i interviewene. En anden rådgiver siger:

“ Det er noget med at dokumentere alle de voldsformer, som kvinden har været igennem [fysisk, psykisk, økonomisk, seksuel vold, red.]. (Rådgiver på et krisecenter)

En kollega supplerer:

“ Og det kan være en ret hård proces, for vi er jo nødt til at holde fast i, at de skal beskrive oplevelserne, og at de skal gøre det så konkret som muligt. (Rådgiver på et krisecenter)

Interviewer: "Så de skal faktisk genopleve det."

Det liv, der typisk venter kvinden fremadrettet, såfremt hun kan blive i Danmark efter et brud med sin ægtefælle eller partner, beskriver en fagperson således:

“ Der er jo ikke så mange gulerødder i det der. Én ting er opholdstilladelsen. Alt det, der kommer bagefter, er meget uoverskueligt. 'Hvordan skal jeg få en bolig? Hvad med mine børn? Hvordan skal jeg finde ud af at klare mig i et samfund, som jeg ikke kender overhovedet?' Det er jo ikke sådan, at fordi de lykkes med at få ophold, er alting fedt. Opholdet er bare én ud af mange ting, der ligesom skal falde på plads for dem. De færreste går ud af de der forhold for sjov. [...] De mister jo med stor sandsynlighed hele deres familie og alt netværk [da ingen vil kendes ved dem, såfremt vi taler sager, hvor det æresrelaterede udgør en væsentlig faktor, red.]. (Voldsfaglig ressourceperson)

5.5 DEN SÆRLIGE SITUATION FOR KVINDER MED AFLEDT OPHOLDSGRUNDLAG

Det kvalitative interviewmateriale peger i retning af, at voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag **kan** være underlagt negativ social kontrol, og at volden (ofte psykisk vold) udgør et vigtigt aspekt af kontrollen. Kategorien rummer imidlertid også kvinder, hvis ægtefæller udøver vold af andre årsager, for eksempel sygdom eller traumatisering.

De i alt 31 sager fra Udlændingenævnet, vi behandler i rapporten, viser da også, at kvinderne er familiesammenført til Danmark fra en **række** forskellige lande, herunder lande, hvor negativ social kontrol ikke nødvendigvis er typisk forekommende.⁸⁹

Et kig på kvindernes oprindelseslande viser, at der er tale om følgende lande: Iran, Libanon (statsløs palæstinenser), Sudan, Somalia, Thailand, Eritrea, Tadsjikistan, Venezuela, Filippinerne, Ghana, Vietnam, Kirgisistan, Serbien, Cuba, Rusland, Tanzania, Irak, Indonesien, Sri Lanka, Hong Kong, Pakistan og Nepal.

Uagtet hvad forklaringerne bag voldsudøvelsen måtte være, er der tale om en gruppe kvinder, der befinder sig i en meget sårbar position. Endvidere er der tale om kvinder, der ofte beder om hjælp meget sent, hvis overhovedet.⁹⁰

Seniorforsker fra VIVE Anika Liversage (2022)⁹¹ har på baggrund af interviews med 35 kvinder, der alle immigrerede til Danmark som voksne og efterfølgende oplevede partnervold i deres ægteskab, udledt tre faktorer, der kan have indvirkning på, at kvinder med afledt opholdsgrundlag ofte forbliver i voldelige ægteskaber i årevis.

Liversage påpeger for det første, at kulturelle normer forbundet med skilsmisse medfører en risiko for stigmatisering og eksklusion. For det andet kan selve migrationskonteksten udgøre en barriere grundet manglende sprogkunderskab, et begrænset dansk netværk samt økonomisk afhængighed af den voldelige ægtefælle. For det tredje kan kvindernes juridiske status som immigrant betyde, at de er villige til at acceptere partnervolden fremfor at risikere udvisning.

Forskeren påpeger desuden problemet ved, at de seneste to årtiers stramninger af udlændingereglerne sammenholdt med den voldelige ægtefælles mulighed for at modvirke kvindernes opfyldelse af for eksempel sprogkrav og krav til beskæftigelse de facto kan blokere for kvindernes mulighed for at opnå selvstændigt opholdsgrundlag og dermed fastholde kvinderne i et afhængighedsforhold. Derudover fremhæves risikoen ved forkert vejledning fra de sociale myndigheder på grund af den komplekse lovgivning på området.

Som det fremgår af nærværende kapitel, påpeger de interviewede fagfolk mange af de samme barrierer.

Dykker vi ned i det kvalitative interviewmateriale, finder vi som nævnt, at mange voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag er underlagt negativ social kontrol, og at volden (ofte psykisk vold) udgør et vigtigt aspekt af kontrollen.

Med negativ social kontrol menes kort fortalt handlinger, styring, kontrol eller sanktioner, der i væsentlig grad hæmmer eller begrænser den enkeltes livsudfoldelse, adfærd, valg og rettigheder af hensyn til familiens ære.^{92 93}

Udøvelse af negativ social kontrol vil ofte være begrundet i ægtefællen eller partneren, hans familie og kvindens families ønske om for enhver pris at undgå, at kvinden skader familiens omdømme. Hensynet til familiens ære spiller her en helt afgørende rolle, og den kan i mange tilfælde forklare, at kvinden 'forebyggende' kontrolleres eller sanktioneres, og at hendes handlerum er underlagt stærke begrænsninger.⁹⁴ I mange tilfælde vil kvindens faktiske handlinger således ikke kunne begrunde kontrollen eller sanktionerne.

Såfremt forestillingen om ære udgør et centralt omdrejningspunkt i det lokalsamfund i hjemlandet, hvor kvindens familie fortsat bor, vil det, ifølge informanterne, langt fra være enkelt for en voldsudsat kvinde at vende 'hjem'. Som en af rådgiverne udlægger det:

“ Hvis kvinderne kom fra Spanien eller England eller Sverige, ville det ikke på samme måde være et problem at blive sendt hjem, for der bliver man ikke slået ihjel af sin familie, eller hvad det kan være, men hvis man kommer fra et land, hvor det at vende hjem som en fraskilt kvinde er så vanærende for hele familien, at man risikerer at blive slået ihjel, er det jo reelt ikke en mulighed at forlade et voldeligt ægteskab, hvis det er usikkert, om kvinden kan blive i Danmark eller ej. (Rådgiver i en NGO)

En rådgiver i et krisecenter forklarer:

“ Hvis hun vender hjem, risikerer familien at tabe status i lokalsamfundet. Så bliver de alle sammen udstødt. Så det er en enormt ensom proces at være i [og en proces, der kræver, at man tør stå på sin ret, uagtet at det kan have konsekvenser for nogle, man holder af]. (Rådgiver på et krisecenter)

En voldsfaglig ressourceperson forklarer:

“ Vi har en aktuel sag, hvor familien i hjemlandet [altså kvindens egen familie, red.] har sværget ved Koranen, at de slår hende ihjel, hvis hun kommer hjem, og de har prøvet at lave alt mulig fikumdik for at prøve at tvinge hende derned, så de kunne slå hende ihjel, så vi har været super bekymrede for hende. (Voldsfaglig ressourceperson)

Med udgangspunkt i ovenstående kan man sige, at alle kvinder i Danmark formelt har samme adgang til skilsmisse, men at muligheden i praksis kan være ikkeeksisterende for kvinder med afledt opholdsgrundlag. For følgerne af et brud kan være fatale. At kvinderne kan være i stor fare, såfremt de forlader en voldelig ægtefælle eller partner, er et gennemgående tema i store dele af interviewmaterialet. Begreber om ære og anseelse samt religiøs og kulturel praksis spiller her en væsentlig rolle.

Det er samtidig væsentligt at nævne, at et blakket omdømme eller mistet anseelse i et lokalsamfund ikke udelukkende handler om, at familiens sociale status lider et knæk. Der kan således være tale om langt mere håndgribelige konsekvenser for familien, hvilket forklares i dette citat:

“ Det handler ikke alene om, at man bliver anset som en dårlig familie i sociale sammenhænge – det kan også have konsekvenser for ens levebrød. Hvis du for eksempel har en grønthandler et eller andet sted, som pludselig får ry for at have en dårlig familie, så kommer folk ikke og handler hos den grønthandler længere, og så kan man ikke længere brødføde sig selv. Så det har vidtrækkende konsekvenser. (Rådgiver på et krisecenter)

Interviewer: "Så der kan med andre ord være gode grunde til, at egen familie presser på for, at kvinden ikke kommer hjem. Hvis det så betyder, at hun skal blive i et voldeligt forhold, så er det den bedste løsning for kollektivet?"

“ Ja, lige præcis. [...] Så der er ofte et stort pres på kvinderne om at vende tilbage til en voldelig ægtefælle. (Rådgiver på et krisecenter)

Kvinden bliver her en brik i noget større og bestemmer ikke selv. Et liv uden vold, som alene lader sig realisere på bekostning af fællesskabets interesser, er derfor ikke en mulighed. Og forestillingen herom kan være ikkeeksisterende.

Hvor et individualistisk livssyn bygger på, hvad det enkelte individ definerer som det rigtige for sig selv, kredser et kollektivistisk livssyn om kollektivets eller den samlede families interesser.⁹⁵ I familier, der er bygget op om patriarkalske strukturer, er det mændene, som definerer familiens interesser, og definitionen heraf er ikke nødvendigvis forenelig med de øvrige familiemedlemmers ønsker og drømme.⁹⁶

De voldsudsatte kvinder, som denne rapport omhandler, er formentlig i mange tilfælde ikke opdraget til at kende eller stå på deres rettigheder. De er en del af et større kollektiv, og hvad deres individuelle ønsker og drømme som individer måtte være, er ikke nødvendigvis relevant.⁹⁷

5.6 FRAVÆRET AF EN RELIGIØS SKILSMISSE

Som det fremgår af VIVEs rapport "Etniske minoritetskvinder og skilsmisser – med fokus på muslimske praksisser"⁹⁸ fra 2020, lever en del kvinder i Danmark i dag i et religiøst ægteskab, som de i praksis ikke kan komme fri af, uagtet at de måtte være skilt i juridisk forstand. Hvor stor en andel af disse kvinder, der er voldsudsatte, vides ikke. Ikke desto mindre synes problematikken vedrørende fastholdelse i et ægteskab, hvor omdrejningspunktet er kvindens manglende adgang til 'religiøs skilsmisse', her relevant at trække frem, da den føjer endnu en facet til problemstillingen.

En rådgiver angiver da også netop kvinders manglende adgang til 'religiøs skilsmisse' som en skærpende omstændighed i forhold til den kritiske situation, som kvinder uden eget opholdsgrundlag i Danmark kan lande i:

“ Du har en juridisk dansk skilsmisse, men der er ingen i det muslimske samfund, der anerkender den, før du også har fået en religiøs skilsmisse. Og den er ikke sådan lige til at få. For imamerne i Danmark giver dig den ikke, enten fordi de ikke mener, du har krav på den, eller fordi de er bange for repressalier fra mandens familie. [...] [D]er er bare så mange facetter af det, som man ikke tænker over. [...] [A]lle har mulighed for at blive skilt i det her land, men det virker bare ikke for alle. Der er så mange ting, der står i vejen for, at de her kvinder kan profitere af dansk lovgivning, selvom dansk lovgivning tilsyneladende stiller mænd og kvinder lige. (Rådgiver i en NGO)

Inden for flere religioner, for eksempel islam og jødedom, vil en kvindes ønske om religiøs skilsmisse ret beset kun kunne opfyldes, hvis hendes mand indvilger heri, da han skal 'give' kvinden skilsmissen. Således har kvinden som udgangspunkt ikke samme ret som manden til at forlade ægteskabet.⁹⁹

Det bør i den sammenhæng tilføjes, at disse 'regelsæt' ikke efterleves lige stramt i alle religiøse samfund. I nogle religiøse samfund – hvilket der også er eksempler på i Danmark – praktiseres de på en fleksibel og tidssvarende måde, som i praksis ligestiller kønnene. (For mere information om mulighederne for skilsmisse inden for forskellige religiøse retninger henvises til rapporten "Fastholdt – når en borgerlig skilsmisse ikke afslutter et ægteskab" udgivet af Institut for Menneskerettigheder i 2017).¹⁰⁰

5.7 ISOLERET OG ALENE

I interviewene har vi forsøgt at få fagfolkene til at fremhæve karakteristika ved de voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag, som de møder i deres professionelle virke. I et interview, hvor tre krisecenterrådgivere er til stede, udspiller sig på den baggrund følgende dialog:

Interviewer: "Hvad er typisk for de kvinder, I møder i jeres arbejde?"

“ At der ikke er nogen på sidelinjen ... De er så isolerede. De sidder i en familie, hvor alle i familien udøver kontrol, og har ikke en veninde, som det ofte er tilfældet, når en dansk kvinde skal på krisecenter. En sådan person findes sjældent, når det kommer til de kvinder, vi ser her hos os. Det er meget anderledes, end hvis man kigger på en dansk kvinde, der skal på krisecenter. (Rådgiver på et krisecenter)

En kollega supplerer:

“ Og på alle parametre er der mangel på ressourcer, når kvinden træffer dette valg. Hun har ikke familiens opbakning; hun har ikke et økonomisk bagland; det vil sige, hun har ingen, der kan hjælpe hende med penge; hun har intet kendskab til, hvordan samfundet fungerer; hun aner ikke, hvad det vil sige at være selvstændig, selvforsørgende, bo i egen bolig. [...] [D]et her med ikke at kunne sproget og forstå systemlogikkerne ... Oven i dette kommer, at de fortæller om deres sag meget følelsesmæssigt, argumenterer ud fra følelser. [...] Men Udlændingestyrelsen har jo brug for fakta. Så det her med – midt i krisen – at klæde dem på til at forstå, hvad det er, de skal sige, hvilke oplysninger myndighederne har brug for, er rigtig vigtigt. For de aner det simpelthen ikke. De er opdraget i en helt anden kultur og ind i nogle helt andre forventninger om, hvad det vil sige at være en voksen kvinde. Selvstændighed er ikke det, der fylder mest. (Rådgiver på et krisecenter)

Første rådgiver fortsætter:

“ De kan også være enormt bange for systemet, for de er blevet tæppebombet med, at systemet her i Danmark ikke er noget, man kan regne med. 'De smider dig ud,' eller: 'De tager vores børn.' Jeg synes, at der er en mistillid til systemet, som er meget udtalt, og som måske stammer fra deres hjemland. (Rådgiver på et krisecenter)

En anden kollega tilføjer:

“ Mange ved jo ikke, at de faktisk kan få hjælp, hvis de er udsat for vold, for de kommer fra steder, hvor vold er ganske normalt, og det er normalt, at man lever med det. Og det er måske også det, de får at vide, hvis de ringer hjem. 'Så må du lige opføre dig lidt bedre, så kan det være, du får færre slag. Hvad har du gjort, siden han slår dig?' Det er jo en lang proces. Der er virkelig mange ting, de skal lære. (Rådgiver på et krisecenter)

Som det fremgår, beskrives den typiske kvinde som meget isoleret, alene og ofte helt uden et relevant netværk. Hun kender hverken sine rettigheder eller 'systemlogikkerne', og hun mestrer ej heller det danske sprog på et niveau, der muliggør, at hun kan klare sig uden hjælp fra andre. Hendes handlekompetencer kan således være meget begrænsede. Desuden kan hun have en tendens til at argumentere ud fra følelser fremfor fakta. Endelig er der gerne tale om kvinder uden adgang til egne penge, hvorfor de også helt lavpraktisk står i en vanskelig situation."

En forudsætning for, at kvinden handler, vil således ofte være, at hun ved, at der er nogen, der står klar til at hjælpe hende. Det går igen i flere interviews:

“ Dét, der gør, at de træder ud, er typisk, at de ved, at der står nogen ude på den anden side. Og det kan enten være nogle fagprofessionelle som os, der laver rådgivningsforløb; det kan være aktører i deres nærmiljø, for eksempel 'Bydelsmødre' eller 'Søstre mod vold og kontrol' eller andre. Der skal være den her følelse af: 'Der står nogen ved siden af mig, når jeg gør det.' Nogle kvinder møder også nogle på deres studie eller deres arbejde, som hjælper dem. Og her er det klart, at de mest isolerede er de mest udsatte. (Rådgiver på et krisecenter)

5.8 DER BØR HANDLES, FØRSTE GANG KVINDEN BEDER OM HJÆLP

Ovenstående beskrivelser understreger vigtigheden af, at voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag 'gribes', når de rækker ud. Det indebærer, at professionelle aktører såsom sagsbehandlere, læger, jordemødre mv., som kvinderne møder i anden anledning, stopper op og hjælper dem i retning af fagpersoner med relevant faglig viden på området og kompetencer til at handle (voldsfaglige ressourcepersoner, rådgivere på krisecentre, politiet eller andre).

Flere rådgivere påpeger, at der blandt de voldsudsatte er en særligt sårbar gruppe, som er de kvinder, der er familiesammenført under forudsætning af, at ægtefællen kan forsørge dem. Denne gruppe er nemlig ekstremt svær at nå:

“ Jeg tror, at mange i vores branche kan blive enige om, at dét er det værste af det værste, altså de her ægteskaber, hvor kvinden er forsørget, for vi kan intet stille op. I forhold til andre kan man sige: 'Hun **skal** møde op, for ellers mister hun sin kontanthjælp.' Men her er der intet at gøre. (Voldsfaglig ressourceperson)

En anden fagperson siger:

“ Problemet i forhold til [disse kvinder, red.] er jo, at de ikke kommer i jobcenteret. [...] [D]e her kvinder skal ikke møde op noget som helst sted, og det er et problem, for på den måde giver man jo manden og hans familie kæmpe stor magt over dem. Det gør volden meget, meget nem. Og her tror jeg, at der i mange tilfælde kan gå år, før de får hjælp [hvis de får hjælp, red.]. (Rådgiver på et krisecenter)

Hvis der er tale om kvinder, der modtager ydelser og derfor regelmæssigt kommer i jobcenteret eller er tilknyttet en sprogskole eller andet, vil sagsbehandleren og sprogskolelæreren møde kvinderne og måske over tid opsnappe, at de er i problemer.

Selvom en kvinde har regelmæssige møder i eksempelvis jobcenteret, er det ikke en garanti for, at sagsbehandleren kan tale med hende alene. Kvindens ægtefælle eller partner eller andre familiemedlemmer vil måske optræde som bisidder eller tolk ved møderne. Kontakten til jobcenteret giver dermed ingen sikkerhed for, at kvinden får tilbudt den rette hjælp.

En undersøgelse udarbejdet for Københavns Kommune i 2020 viser således, at ledige ikkevestlige kvinder oplever pres fra familie eller omgangskreds i forhold til ikke at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Dette pres praktiseres for eksempel ved, at ægtefællen eller partneren deltager i møder med jobcenteret og her modvirker kvindens muligheder for at komme i job.¹⁰¹

Med afsæt i denne undersøgelse lancerede Udlændinge- og Integrationsministeriet i august 2022 en vejledning, der har til formål at udelukke bisiddere fra samtaler på jobcentre i tilfælde af udøvelse af negativ social kontrol.¹⁰²

Vi har ikke noget grundlag for at vurdere, i hvilket omfang de kommunale sagsbehandlere tager mødet med (formodede) voldsudsatte kvinder alvorligt. Dele af interviewmaterialet tyder på, at nogle ikke ser det som deres opgave at opspore voldsudsatte kvinder. Som det fremgår af citatet nedenfor, oplever pågældende rådgiver således, at der blandt kommunale sagsbehandlere kan identificeres en modvilje.

Det forklares sådan:

“ Der sidder sagsbehandlere i de forskellige forvaltninger, som hele tiden har en enorm arbejdsbyrde og derfor overser kompleksiteten i de her sager og affærdiger dem. For eksempel i en sag i jobcenteret, hvor en familiesammenført kvinde åbner op for at fortælle om noget af den vold, hun er udsat for af sin ægtefælle, så siger sagsbehandleren, at hun skal bare vide, at hvis hun søger skilsmisse fra sin mand, kan det få konsekvenser for hendes opholdstilladelse, uden at uddybe mere. Og så sidder der en kvinde og tænker: 'Hvad betyder konsekvenser?' Hun bliver – ikke så overraskende – rigtig bange og vil ikke tale mere med kommunen, hvilket passer dem fint, for det er enormt besværligt, og der skal også bruges tolk og alt muligt. Men det der med dels at tage volden alvorligt, når den bliver mødt første gang, og kunne give de her kvinder tydelig vejledning om, hvad mulighederne faktisk er, er rigtig, rigtig vigtigt. (Voldsfaglig ressourceperson)

Der udtrykkes i interviewmaterialet en vis variation i forhold til oplevelser med andre faggrupper, som kan gøre en forskel for kvinderne. Som det fremgår nedenfor, fremhæves eksempelvis et godt 'samarbejde' med visse jordemødre.

“ Jeg tænker faktisk, at jordemødrene har en særlig adgang. De vil møde nogle af de her selvforsørgende, som man ikke møder så mange andre steder. Og jordemødrene kan jo vælge at spørge ind til vold. Vi har faktisk på det seneste fået rigtig mange sager fra [et nærmere bestemt familieambulatorie, red.]. (Rådgiver på et krisecenter)

Informanten fortsætter:

“ Vi havde på et tidspunkt et super samarbejde med et hospital i en konkret sag, hvor de på hospitalet vælger at beholde kvinden, selvom der – set i forhold til fødslen – ikke rigtig var grund til det. Men de lod hende blive. Hun blev indlagt med svangerskabsproblemer, men fik det bedre, men siden man var klar over hendes voldshistorik, blev hun ikke sendt hjem, før end der var en løsning. Og det var rigtig fint. (Rådgiver på et krisecenter)

En anden rådgiver er tilsvarende inde på, at netop jordemødre – men også andre fagfolk – kan spille en væsentlig rolle og måske gøre en forskel for kvinderne:

“ Min oplevelse er, at mange forskellige fagfolk faktisk gør noget ekstraordinært for at beskytte de her kvinder og give dem oplysninger. Jeg har for eksempel været ude for, at en jordemoder faktisk ringede til mig og sagde: 'Jeg vil gerne have, du giver rådgivning til den her kvinde. Det eneste tidspunkt, hun kan være alene, er, når hun kommer til kontrol hos mig.' Så mens kvinden ligger på briksen og bliver undersøgt, giver jeg hende vejledning over telefonen. Vi er meget kreative i forhold til, hvordan vi kan hjælpe de her kvinder. Men det bør ikke være så tilfældigt. Jeg ønsker en politisk debat i forhold til Istanbulkonventionen. Det er jo ikke til pynt, at vi har skrevet under på den her aftale. (Rådgiver i en NGO)

En rådgiver giver under interviewet udtryk for, at voldsudsatte kvinder kan have levet med volden i årevis, før de endelig en dag fortæller deres historie:

“ Når jeg møder kvinder, der fortæller, at de lever i et frygteligt ægteskab, har de nogle gange været isoleret i 20 år, og jeg er den første, de fortæller deres historie til. Det kunne være rart, hvis de her kvinder blev spottet noget tidligere. Jeg tænker, at der er så mange myndigheder og kontrolindsatser. Der er så mange steder, hvor man gerne vil kontrollere og tjekke, men de her kvinder, som lever undertrykt og isoleret i hjemmet, de bliver aldrig spottet, selvom de går i jobcenteret, selvom de går til danskundervisning, selvom de går til lægen og føder børn på hospitalet. Og alligevel bliver de aldrig spottet. Her tænker jeg, at der må være et enormt potentiale for at fange dem lidt tidligere. [...] Hvis man kunne få de her kvinder redt ud tidligere, kunne man få egentlige samfundsborgere ud af det. (Rådgiver i en NGO)

5.9 I RISIKO FOR UDSØDELSE I HJEMLANDET (MYNDIGHEDERNES VURDERING)

En problematik, der fylder meget hos de interviewede fagpersoner, er, at de voldsudsatte kvinder kan være i risiko for udstødelse og forfølgelse i hjemlandet, hvis de nægtes ophold i Danmark og vender tilbage.

Når udlændingemyndighederne skal afgøre, om en voldsudsat kvinde med afledt opholdsgrundlag kan blive i Danmark efter endt ægteskab eller samliv, skal der, såfremt den påståede vold ikke kan dokumenteres tilstrækkeligt, foretages en vurdering af, om andre forhold medfører, at hun kan bevare sin opholdstilladelse i Danmark.

Såfremt hun hævder at være i fare ved tilbagevenden til hjemlandet, indgår en vurdering af hendes sikkerhed, og hvis situationen, ifølge udlændingemyndighederne, er kritisk, henvises hun til at indgive ansøgning om asyl.

Interviewmaterialet peger imidlertid i retning af, at vurderingen af kvindens sikkerhed ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt ikke er grundig og konkret nok til at belyse hendes individuelle situation.

En rådgiver fra et krisecenter udtrykker sig således om problematikken:

Interviewer: "Er det din vurdering, at de danske myndigheder er klædt på til at vurdere, hvorvidt dét, man sender kvinden hjem til, er sikkert, eller om hun er i fare?"

“ Det synes jeg ikke, og jeg synes faktisk heller ikke, at der er nok fokus på det i behandlingen af sagerne. [...] I krisecentererklæringen er der en formulering, der handler om, at der skal tages hensyn til, at kvinden ikke lider overlast, når hun vender hjem. Men jeg oplever ikke, at der bliver taget hensyn til det, spurgt ind til det, når vi skriver noget om det i krisecentererklæringen. Det bliver bare sådan en fodnote. Det er volden i Danmark, der er fokus på. (Rådgiver på et krisecenter)

Som det fremgår nedenfor, giver samme rådgiver udtryk for, at Udlændingestyrelsen, så vidt hun kan vurdere, skelner relativt strengt mellem, hvad der kan dokumenteres, og hvad der ikke kan. Men da de færreste kan dokumentere, hvad der vil ske i fremtiden – det vil sige handlinger, der endnu ikke er begået – synes konsekvensen at være, at kvinderne i praksis risikerer at blive hjemsendt til udstødelse og forfølgelse og måske det, der er værre.¹⁰³

Rådgiveren siger:

“ Kvinden kan godt beskrive, hvad hun forventer at vende hjem til. Hun kan måske også godt fortælle, hvad der er sket i hendes familie før, og hvad hun har set, inden hun rejste til Danmark, men det er svært at dokumentere, og derfor bliver det ikke inkluderet i vurderingerne. Så noget af det handler om viden [det vil sige manglende viden hos sagsbehandleren om kulturel praksis i andre lande, red.], og noget af det handler om fokus, tror jeg. Jeg ved ikke, hvilke instrukser der bliver givet i forhold til behandling af de her sager. Jeg ved jo, at det er en del af paragrafferne, men hvis der bliver instrueret i, at man [som sagsbehandler i Udlændingestyrelsen, red.] skal forholde sig til forholdene i Danmark, så er det jo det, der bliver gjort. Jeg tror faktisk, vi en enkelt gang er blevet vejledt til, at kvinden skulle søge asyl i Danmark på baggrund af personlig forfølgelse. Én gang. (Rådgiver på et krisecenter)

En anden rådgiver nævner, at myndighederne, så vidt hun kan vurdere, tager højde for det generelle trusselsniveau i hjemlandet, men ikke det individuelle affødt af kultur eller praksis hos den konkrete familie, som kvinden vender tilbage til:

Interviewer: "Hvis der nu er en kvinde, der går ud af et ægteskab og vil søge om eget ophold, så skal myndighederne, i hvert fald jf. lovgivningen, tage højde for hendes situation i hjemlandet. Ved I noget om, hvordan de gør?"

“ De undersøger jo, hvorvidt der er sikkert i landene, men dét, de ikke tager højde for, [...] er de mekanismer, der ligger i kulturen. (Rådgiver i en NGO)

Spørgsmålet er således, om myndighederne – såfremt de faktisk ser på kvindens situation ved tilbagevenden – vurderer faren generelt eller individuelt. Mulige

reaktioner fra kvindens egen familie ved hendes tilbagevenden – bliver der for eksempel taget højde for det?

I interviewprocessen har vi forsøgt at afdække, hvordan det er gået de kvinder, der har fået inddraget deres opholdstilladelse. Fornemmelsen blandt fagfolk synes at være, at nogle er gået under jorden, det vil sige fortsat opholder sig i Danmark, men illegalt. Andre gange har man konkret viden om kvindernes videre skæbne. Det beskrives sådan:

Interviewer: "Kender I til eksempler på, hvordan det faktisk er gået for kvinder, som er taget tilbage til oprindelseslandet, som I mener, burde have haft ophold i Danmark?"

“ Ja, vi har faktisk en, som jo desværre blev prostitueret. Forældrene slog hånden af hende, så derfor tog hun ikke tilbage. Hun opholder sig nu i et andet EU-land, hvor hun arbejder som prostitueret. Illegalt. Hun kunne ikke dokumentere volden. (Rådgiver i en NGO)

En anden siger:

“ Der var en ung afghansk pige, som var gået fra sin mand. Hun blev udvist. [...] Hun tager hjem som ikkejomfru. Hun bliver ikke gift igen. Hun er bare totalt uønsket og på slæb. Hun har jo ikke noget liv. [...] I sidste ende kommer hun til at leve af prostitution. (Rådgiver i en NGO)

En tredje påpeger behovet for, at de danske myndigheder anvender et egentligt screeningsværktøj i forbindelse med vurderingen af kvindens sikkerhedssituation i Danmark såvel som ved tilbagevenden til hjemlandet:

“ Det kunne være rigtig brugbart med et screeningsværktøj i forhold til hendes sikkerhed, hvis hun træder ud af forholdet. For det er jo temmelig afgørende. Hvad er sikkerheden her i landet, og hvad er sikkerheden, hvis hun bliver sendt hjem? Og her ved jeg ikke, hvordan myndighederne arbejder. (Rådgiver på et krisecenter)

Rådgiveren citeret nedenfor fortæller, at Udlændingestyrelsen som svar på spørgsmålet om kvindens sikkerhed ved tilbagevenden til hjemlandet har angivet, at der jo også findes krisecentre i Pakistan, og fortsætter:

“ Så [kan] myndighederne sige til sig selv, at de ikke sender kvinden i armene på nogle, der kommer hende i syrebad, snarere på krisecenter, men hvad er det for centre? (Rådgiver på et krisecenter)

Ifølge flere fagfolk er der grund til bekymring i forhold til, hvorvidt danske myndigheders vurdering af kvindernes sikkerhed ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt er tilstrækkelig. Oplevelsen er, at myndighederne forholder sig til volden i Danmark, men ikke til kvindens faktiske situation ved tilbagevenden, herunder om hun er i fare for at blive udstødt eller forfulgt (i værste tilfælde dræbt) af egen familie eller andre, som måtte have interesse i, at kvinden vedbliver af være gift eller leve sammen med den mand, hun er familiesammenført med, uanset om hun er udsat for vold eller ej.

5.10 BØRNE RAMES OGSÅ

I interviewene ytrer fagfolkene også bekymring i forhold til de voldsudsatte kvinders børn. En rådgiver på et krisecenter påpeger således, at der efter hendes vurdering ikke i tilstrækkelig grad bliver taget højde for, hvad der venter parrets børn, såfremt den mand, kvinden ønsker at gå fra, fraskriver sig mulighed for samvær, og både hun og børnene (afhængigt af børnenes alder, tilknytning til Danmark mv.) sendes tilbage til hjemlandet:

“ Jeg kunne ønske mig, at der blev større fokus på – og det binder selvfølgelig tråde til spørgsmålet om, hvad man vender hjem til – hvad det kommer til at have af betydning for børnenes liv¹⁰⁴, hvis de vender tilbage. Hvad det betyder for moren og for børnene at vende tilbage. Som jeg hører det, tager myndighederne i Danmark ikke højde for, om de kan brødføde sig selv, om moren kan finde et arbejde eller livskvalitet i øvrigt. [...] [D]er kunne – som jeg ser det – godt være et bredere blik på det. (Rådgiver på et krisecenter)¹⁰⁵

Flere rådgivere giver udtryk for, at de oplever, at det kan være overordentligt vanskeligt at rådgive kvinderne i forhold til børnenes situation.

Mens ét af flere scenarier kan være, at faren ikke ønsker samvær med børnene, og både kvinden og børnene står til at skulle forlade Danmark med de risici, det indebærer, kan et andet være, at faren faktisk ønsker at kunne se sine børn. I situationer, hvor han ikke alene har udøvet vold mod kvinden, men også mod børnene, kan overvåget samvær eventuelt blive en løsning.

Og netop dét, at faren skal kunne bevare kontakten med børnene, kan i praksis være nøglen til, at en voldsudsat kvinde, der ikke i tilstrækkeligt omfang kan dokumentere volden og derfor står til hjemsendelse, kan blive i Danmark.

En voldsfaglig ressourceperson udtrykker sig sådan om problemstillingen:

“ Hvis hun skal have ophold – og der ikke er ret mange beviser for vold – kan det være afgørende, at hun har børn i Danmark sammen med en mand, der bor her, har ophold her og måske ovenikøbet arbejder her. For så kan man ikke sende hende ud, da man i givet fald splitter familien. Men hvad nu, hvis manden er meget voldelig? Tør vi så lade ham se de der børn? I mange sager har man bare lyst til, at den her mand virkelig skal langt væk og ud af kvindens liv, men så kan hun ikke få ophold. [...] Her kan overvåget samvær med faren [...] paradoksalt nok være den bedste løsning og dét, vi rådgiver til. Selvom det ikke er i børnenes interesse eller tarv overhovedet at bruge mere tid sammen med ham. Men det er slet ikke i børnenes tarv, hvis mor bliver sendt ud af landet. (Voldsfaglig ressourceperson)

Informanten fortsætter:

“ For os er det her kompliceret [...]. Især når manden også er voldelig over for børnene, fordi der er så mange ting, der taler i hver sin retning. Tør vi her sige til kvinderne, at de skal søge forældremyndighed alene, og at han ikke skal have samvær med børnene? Hvis han ikke skal se børnene, er der jo ingen familie at holde sammen på længere. Det betyder, at hun ikke er 'beskyttet' af retten til familieliv og derfor med stor sandsynlighed vil blive sendt hjem. Men [...] hendes liv kan meget vel være i fare. Og samtidig tænker man, at det så afgjort ikke er i børnenes tarv, at de skal se den far igen. (Voldsfaglig ressourceperson)

5.11 BØRN SOM SEKUNDÆRE OFRE FOR VOLDEN

Den store usikkerhed, kvinderne typisk rammes af, rammer samtidig børnene. Da kvindernes opholdsgrundlag er i fare, såfremt de bryder med manden, risikerer børnene i disse familier at tilbringe en ganske stor del af deres barndom i et hjem præget af vold.

En rådgiver på et krisecenter er her inde på, hvordan børnene påvirkes:

“ De børn, vi ser på krisecentre, har det oftest rigtig dårligt. Uanset om man er direkte vidne til vold eller ej, så befinder børnene sig i et hjem med en fortrykket stemning med en mor, som kan lide af angstproblematikker og er traumatiseret. Og det påvirker jo uden tvivl hendes omsorgsevne, mens hun lever i volden, og kan også gøre det et langt stykke tid, efter hun er gået fra volden, fordi det kræver meget behandling og tid at arbejde med voldsoplevelser. [...] Jeg oplever, at børnene ved, hvad der er foregået, uanset hvad forældrene tror. De får jo psykologhjælp og samtaler med personalet på krisecentrene osv., men børnene er en særligt sårbar gruppe, uanset hvad vi sætter ind med af støtte. Og så er der nogle gange nogle forældre, som på trods af konflikter og vold har formået at understøtte en udvikling hos deres børn, der gør dem mere resiliente. Men det er undtagelserne, synes jeg. (Rådgiver på et krisecenter)

I et interview med en rådgiver i en NGO udspiller sig følgende dialog:

Interviewer: "Hvor står børnene i alt det her? Hvad er det, de er igennem?"

“ Børn, der vokser op i voldelige hjem – hjem, hvor der forefindes vold på alle mulige parametre – de er jo selv udsat for vold. Og så har de nogle forældre, der ikke har overskuddet til at være gode nok forældre, for selvom de gør alt, hvad de kan, så er der jo dét der med nærværet. Børn, der oplever de her ting og oplever, at mor må finde sig i det også, de kommer i klemme. Det kan du se [...]. Børn, der ikke viser glæde. Børn, der ikke har mimik i ansigtet. Børn, der ikke udviser initiativ til leg eller omgang med andre børn. Børn, der ikke har tillid til andre voksne. Det er meget tydeligt med børn, der vokser op i dysfunktionelle hjem, at de har meget store sår på tillid. Og derfor også selvtillid og selvværd. (Rådgiver i en NGO)

Endelig refererer en rådgiver til et eksempel, hvor større børn konfronterer deres mor med følgerne af den vold, hun har været udsat for gennem en årrække:

“ ‘Mor, hvorfor kan du ikke huske noget? Hvorfor græder du hele tiden?’
Egentlig er det jo ikke så mærkeligt, når du har været udsat for psykisk vold igennem en masse år og er blevet totalt tværet ud. (Rådgiver i en NGO)

Kollegaen, der også deltager i interviewet, supplerer og henleder opmærksomheden på den skyld, et barn vil føle og bære med sig:

“ ‘Når børn vokser op og ser deres forældre græde, deres mor græde hele tiden ... det er umuligt at forklare et lille barn: ‘Det er ikke din skyld.’ Børn vil altid tage den med sig: ‘Det er min skyld, at mor er ked af det.’ (rådgiver i en NGO)

5.12 SYSTEMET PRESSER KVINDEN TIL AT GÅ

At vold mellem forældrene kan gå hårdt ud over børnene, kommer til udtryk i flere interviews. Nedenfor illustrerer en voldsfaglig ressourceperson, at myndighederne i visse tilfælde kan være så bekymrede for et barns trivsel, at de giver kvinden et ultimatum:

“ ‘Oftentimes får vi nys om volden gennem børnefamilieafdelingen, fordi der er en stor bekymring for børnenes trivsel og udvikling. Så nogle gange er beskeden: ‘Hvis du ikke smutter nu med dine børn til et bedre sted, jamen, så fjerner vi dine børn.’ Det kan sagtens være dét, der udløser, at kvinderne går. Myndighederne siger simpelthen: ‘Hvis du ikke pakker dine ting nu og går fra din mand, jamen, så tager vi dine børn.’ Jeg havde en sag, hvor der stod en meget, meget ung mor, hun har været 18 eller 19, nok 19 på det her tidspunkt, og politiet kommer derud i weekenden, hvor hun står med en lillebitte baby og bløder ned i babyen. Og så siger hun: ‘Jamen, jeg kan jo bare flytte hjem til min svoger.’ ‘Nej, det kan du ikke, for din svoger var til stede, da du blev udsat for den her vold.’ Så de var sådan: ‘Vi siger det meget klart: Du flytter med din baby, eller også tager vi ham.’ (Voldsfaglig ressourceperson)

En kollega uddyber:

“ ‘Kvinderne er jo ofte i total krise, når vi møder dem, og hvis man nogensinde har prøvet at være i krise, ved man, at det kan være svært at træffe en beslutning, når man står der. Det hele er jo enormt forvirrende og svært, og hun aner ikke, hvad hun skal stille op. Jeg har også haft den type sager, hvor jeg har været med til at sige til kvinden: ‘Nu er det nu, du pakker dine ting og går. Vi har skaffet krisecenter og alting, eller også henter vi dine børn i eftermiddag, for de skal ikke være herhjemme mere i al den vold.’ Og så siger kvinderne jo typisk bagefter: ‘Ej, hvor var det bare godt, at I gjorde det, for jeg kunne jo slet ikke finde ud af noget, og hvor er jeg bare glad for at komme væk, men jeg kunne ikke tage beslutningen, fordi jeg var så bange, så bange, så bange.’ Så nogle gange er der bare

nogle andre end kvinden, der bliver nødt til at gå ind og tage ansvar [...] [for] kvinden kan være overbevist om, at manden finder hende og kommer og slår hende ihjel. (Voldsfaglig ressourceperson)

5.13 UFORUDSIGELIGHEDEN

Ser man på de regler, der anvendes, når myndighederne vurderer, hvorvidt en voldsudsat kvinde kan blive i Danmark eller skal tilbage til hjemlandet, hvis hun forlader det voldelige forhold, står det klart, at forholdsvis meget afhænger af konkrete skøn. De professionelle aktører omkring kvinderne, for eksempel rådgivere på krisecentre og i NGO'er og voldsfaglige ressourcepersoner, giver også udtryk for, at de i vid udstrækning oplever, at området er uigennemskueligt, og at korrekt rådgivning derfor er vanskelig at give.

En rådgiver udtrykker sig således om problemstillingen:

“ Når vi taler opholdstilladelser og tager kontakt til Udlændingestyrelsen, så er der så meget uld i mund, at vi også kommer i tvivl. Procedurene og kravene er ikke klare, og samtidig er vejledningsmaterialet svært at navigere i. [...] Jeg synes ikke altid, at Udlændingestyrelsen er god til at tydeliggøre de muligheder, der faktisk er. (Rådgiver på et krisecenter)

Kollegaen supplerer:

“ Vi bliver lidt lammet af det, for hvad er det så for en rådgivning, du skal give den kvinde, du sidder over for? [...] På den ene side skal du forsøge at holde modet oppe hos kvinden; samtidig skal du være påpasselig med at love for meget. For vi ved jo reelt ikke, om kvinden får ophold eller ej. (Rådgiver på et krisecenter)

Den første rådgiver afslutter:

“ Det kunne være fint, hvis det var en ensartet vejledning, man fik fra Udlændingestyrelsen; det kunne gøre tingene lidt nemmere. Og måske fjerne noget usikkerhed. De gør jo deres bedste, men der er lidt en oplevelse af, at man skal sidde i en telefonkø i halvanden time for at få generelle råd og vejledning. Det kunne være rart, hvis man havde sådan en lidt mere gelinde proces, når man ringede ind som fagperson, der forsøger at hjælpe nogle borgere ... Det kunne også være rart, hvis det ikke var så 'ad hoc', hvem man fik fat på. Det kunne formentlig sikre en større grad af kvalitet og måske mindske nogle af de der misforståelser. Vi har [her hvor jeg arbejder, red.] oplevet at få fuldstændig modsatrettet vejledning i en sag. (Rådgiver på et krisecenter)

Liversage (2022)¹⁰⁶ fremhæver også, at den komplekse lovgivning på området øger risikoen for forkert vejledning fra myndighedernes side.

Uforudsigelighed og uklar vejledning fra myndighedernes side ser ud til at føje endnu et aspekt til den i forvejen vanskelige situation, som voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag, der forsøger at bryde med volden, befinder sig i.

Et yderligere aspekt af dette synes at være, at sagsbehandlingstiden kan være lang, hvilket betyder, at det for nogle af kvinderne kan være vanskeligt at holde modet oppe:

“ Det tager jo nærmest et år at få svar, og det betyder, at folk går rundt i uvished i rigtig lang tid. Og i det forløb går nogle af kvinderne faktisk tilbage til manden igen, fordi de når at blive rigtig bange. De tør pludselig ikke sige dét, der skal siges, tør ikke kæmpe længere, mister modet. Og det går rigtig hårdt ud over børnene alt det her. (Voldsfaglig ressourceperson)

6 KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Denne rapport beskæftiger sig med voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag. Den viser, at disse kvinder befinder sig i en særligt udsat position, fordi de på grund af risikoen for at miste deres opholdsgrundlag, hvis de går fra deres ægtefælle eller partner, risikerer fastholdelse i voldelige forhold.

En kvinde med afledt opholdsgrundlag vil som udgangspunkt miste sin opholdstilladelse, hvis hendes ægteskab eller samliv går i opløsning, da grundlaget for hendes ret til at være i Danmark ikke længere er til stede.

Såfremt ægteskabet eller samlivet går i opløsning, fordi manden udsætter hende for vold, kan udlændingelovens § 19, stk. 7, (den særlige voldsbestemmelse) imidlertid bringes i spil. Bestemmelsens formål er at muliggøre, at voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag under visse betingelser kan bevare deres opholdstilladelse, selvom ægteskabet eller samlivet er ophørt.

Som det fremgår af rapporten, peger mange forhold dog i retning af, at udlændingelovens § 19, stk. 7, langt fra altid beskytter de voldsudsatte kvinder.

6.1 BEVISKRAVENE I UDLÆNDINGELOVENS § 19, STK. 7, BØR LEMPES

Nærværende rapport giver således indblik i de barrierer, der kendetegner voldsudsatte kvinders møde med udlændingelovens voldsbestemmelse (og udlændingemyndighederne).

Omdrejningspunktet er beviskravene i den særlige voldsbestemmelse, da interviewundersøgelsen blandt fagfolk, der i kraft af deres arbejde er i berøring med målgruppen, viser, at der knytter sig en **række** udfordringer til mødet med disse krav. Gennemgangen af konkrete sager samt regler og vejledninger på området understøtter, at området er komplekst.

Som det fremgår af rapporten, skal den voldsudsatte kvinde kort fortalt:

1. kunne godtgøre volden. Såfremt volden godtgøres via skadestuerapport, lægejournal eller krisecentererklæring, skal der foreligge en objektiv vurdering fra en fagperson.
2. kunne påvise, at ægteskabet eller samlivet er ophørt på grund af volden og på kvindens initiativ, og
3. have udvist vilje og evne til integration.

Umiddelbart kan disse krav og betingelser forekomme rimelige. I praksis kan de dog være næsten umulige at løfte. En kvinde, der som et led i voldsudøvelsen lever isoleret eller egentlig indespærret, vil for eksempel vanskeligt kunne fremskaffe dokumentation for volden i form af skadestuerapport, lægeerklæring, politianmeldelse eller lignende. Og er hun udsat for psykisk partnervold, er der tale om en voldsform, der per definition er svær at bevise grundet dens (ofte) subtile karakter.

Kravet om årsagssammenhæng – det vil sige, at volden er årsag til ægteskabets eller samlivets ophør – udfordres af det faktum, at kvinden kan have levet med volden i årevis og reelt ikke have haft andre valg, før omstændighederne en dag har muliggjort, at hun kunne handle. Dette har udlændingemyndighederne, ifølge professionelle aktører, ikke altid forståelse for. Endelig kan den voldelige ægtefælle eller partner gennem kalkuleret adfærd aktivt modvirke, at ægteskabets eller samlivets ophør fremstår som foranlediget af kvinden, hvormed kravet om initiativ bliver svært at indfri.

I dag står den voldsudsatte kvinde med en tung bevisbyrde, som hun skal løfte. Det er instituttets opfattelse, at myndighederne bør lempe beviskravene og lægge kvindens forklaring om vold i hjemmet til grund, medmindre der er klare grunde til at antage, at forklaringen er utroværdig.^{107, 108}

I Norge har man valgt at lægge kvindens forklaring om vold i hjemmet til grund, medmindre der er klare grunde til at antage, at forklaringen er utroværdig.¹⁰⁹

Det følger af § 53 i den norske udlændingelov:¹¹⁰

“ En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom: [] b) samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie.

I Norge gælder det således, at en udlænding kan søge og opnå opholdstilladelse på selvstændigt grundlag, hvis ægteskabet eller samlivet ophører, og der er grund til at antage, at udlændingen eller eventuelle børn er blevet mishandlet af manden eller af andre medlemmer af husstanden eller svigerfamilien.¹¹¹

Det fremgår af forarbejderne til den norske bestemmelse, at det skal være ansøgerens (kvindens) fremstilling, som skal lægges til grund, såfremt hun giver en troværdig forklaring.¹¹² Der henvises i den sammenhæng til, at mange af de kvinder, som søger om ophold efter mishandlingsbestemmelsen, hverken har opsøgt krisecentre eller anmeldt forholdet til politiet, samt at dette ikke er særegent for udenlandske kvinder, men et velkendt fænomen fra generelle undersøgelser om vold i nære relationer.¹¹³

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet sikrer, at beviskravene i udlændingelovens § 19, stk. 7, lempes, så kvindens forklaring lægges til grund, medmindre der er grund til at tro, at forklaringen er utroværdig.

Anbefalingen indebærer, at kravene om, at kvinden skal kunne påvise, at ægteskabet eller samlivet er ophørt på grund af volden og på kvindens initiativ, bør udgå. Anbefalingen indebærer tillige, at vurderingen af, om kvinden har udvist vilje og evne til integration, bør udgå.

6.2 KVINDENS SIKKERHEDSSITUATION VED TILBAGEVENDEN TIL HJEMLANDET SOM FRASKILT

Såfremt betingelserne i den særlige voldsbestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 7, ikke er opfyldt, vil udlændingemyndighederne skulle vurdere, om en inddragelse af kvindens opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller særligt belastende for hende (afhængigt af kvindens opholdsgrundlag).

Ifølge flere af de interviewede fagfolk er der grund til bekymring i forhold til, hvorvidt danske udlændingemyndigheders vurdering af kvindens sikkerhed ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt er tilstrækkelig. Oplevelsen er, at myndighederne forholder sig til volden i Danmark, men ikke til kvindens faktiske situation i hjemlandet. Herunder om hun er i fare for at blive udstødt eller forfulgt (eller i værste tilfælde dræbt) af egen familie eller andre, som måtte have interesse i, at kvinden forbliver gift eller samlevende med den mand, hun er familiesammenført med.¹¹⁴

Det er instituttets opfattelse, at en kvinde aldrig bør udsættes for vold, uanset om volden finder sted i Danmark eller kvindens hjemland. For at sikre udenlandske kvinder en effektiv beskyttelse mod vold, bør udlændingemyndighederne efter instituttets opfattelse derfor også inddrage den vold eller trussel om vold, som kvinden risikerer at blive offer for ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt, når de tager stilling til, om kvinden skal have inddraget sin opholdstilladelse. Dette kan ske ved en **udvidelse** af udlændingelovens § 19, stk. 7.

En udvidelse af udlændingelovens § 19, stk. 7, til også at omfatte en vurdering af, om kvinden risikerer at blive udsat for vold ved tilbagevenden til hjemlandet, vil sikre, at kvinden 'gribes' første gang, hun er i kontakt med myndighederne, frem for at hun bliver henvist til at søge om asyl via et andet kontor i Udlændingestyrelsen. Asylprocessen kan være både langvarig og usikker, hvormed man risikerer, at kvinden mister tilliden til systemet og enten forbliver i det voldelige forhold eller 'går under jorden'.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændingemyndighederne tager initiativ til at **udvide** Udlændingelovens § 19, stk. 7, således, at der foretages en **samlet vurdering** af, hvorvidt kvinden udsættes for vold af ægtefælle eller samlever i Danmark eller risikerer at blive udsat for vold ved tilbagevenden til hjemlandet som fraskilt. Hvis det vurderes at være tilfældet, skal kvindens opholdstilladelse ikke inddrages.
- Såfremt en udvidelse af udlændingelovens § 19, stk. 7, ikke gennemføres, bør udlændingemyndighederne **af egen drift** spørge ind til kvindens individuelle sikkerhedssituation, når de træffer afgørelse i sager om inddragelse af opholdstilladelse. Formålet er at kunne vejlede kvinden grundigt om retten til at søge asyl, såfremt hun har et asylretligt motiv.

Det er instituttets vurdering, at kvinden stilles bedre, hvis der tages stilling til hendes **samlede situation**, hvilket også giver Udlændingestyrelsen et bedre grundlag for at vejlede.

6.3 UDLÆNDINGESTYRELSEN BØR SIKRE KLAR OG RETVISENDE VEJLEDNING

Denne rapport viser, at det fremstår uklart og uigennemsigtigt, hvilke regler der er gældende, når en voldsudsat kvinde med afledt opholdsgrundlag ønsker – eller ser sig nødsaget til – at blive i Danmark efter endt ægteskab eller samliv med en voldelig partner. De oplysninger, der fremgår af henholdsvis Udlændingestyrelsens hjemmeside www.nyidanmark.dk, Udlændingestyrelsens hotline¹¹⁵, udlændingemyndighedernes praksis og interne sagsbehandlervejledninger afspejler et felt karakteriseret ved stor kompleksitet.

Som eksempel kan nævnes, at det, ifølge professionelle aktører, kan være vanskeligt at opnå klar vejledning, og at Udlændingestyrelsens hjemmeside www.nyidanmark.dk for eksempel ikke synes at afspejle de faktiske krav til dokumentation af volden, som fremgår af udlændingemyndighedernes praksis. Det gælder for eksempel kravet om, at der, såfremt en krisecentererklæring indgår som dokumentation, skal optræde 'objektive beskrivelser fra en medarbejder eller en psykolog – det vil sige fagpersonens professionelle observationer.'¹¹⁶ Dette krav fremgår hverken af www.nyidanmark.dk, ordlyden i udlændingelovens § 19, stk. 7, eller forarbejderne til bestemmelsen, men alene af en intern sagsbehandlervejledning fra Udlændingestyrelsen og af udlændingemyndighedernes praksis.

De egentlige krav til fyldestgørende dokumentation er således uforudsigelige for den kvinde, der påberåber sig vold, samt for de eventuelle fagpersoner, der rådgiver hende, så længe fx kravet om, at kvinden har indhentet en objektiv vurdering, ikke fremgår, hvor det er relevant.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændingestyrelsen sikrer klar vejledning af voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag, såfremt disse kvinder ønsker at forlade eller har forladt en voldelig ægtefælle eller partner.

7 ENGLISH SUMMARY

FOREIGN WOMEN STRANDED IN VIOLENT MARRIAGES when strict requirements for documenting violence have unintended consequences

Domestic violence is always problematic. Regardless of the gender and ethnic origin of the people involved. We know from surveys that victims of domestic violence often find it difficult to break with a violent partner. However, some victims of domestic violence are in a particularly vulnerable position. Namely women whose residence in Denmark is derived from their marriage or cohabitation with a partner. Due to the risk of losing their residence permit, these women can find it difficult to see an alternative to the violence they are being subjected to. As a consequence, they have to live with the violence as many do not have the option to 'just' return home as divorcees.

In this report we focus specifically on women, as practice shows that women are the primary victims of domestic violence. However, note that the issue is gender-neutral and the legislation we address in this report is also gender-neutral.

A woman with a derived right of residence¹¹⁷ will generally lose her residence permit if her marriage or cohabitation with her partner is terminated, because the grounds for her right to reside in Denmark will no longer exist.

If the marriage or cohabitation is terminated due to violence, section 19(7) of the Danish Aliens Act can be applied, also known as the special violence provision.

The aim of the provision is to ensure that women do not stay in violent relationships because they are afraid of losing their grounds for residence.

Actors who are very familiar with the situation for women subjected to violence can attest that, in practice, the special violence provision far from always protects these women.

This is the issue we deal with in this report.

The report examines the barriers encountered by women with a derived right of residence in their dealings with the immigration authorities when they are victims of violence or abuse in their relationship or marriage. Our main focus is on the burden of proof contained in the special provision on violence, because dialogue with specialists in the area of violence have shown that the barriers particularly pertain to this burden of proof.

With outset in human rights law, namely the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), we examine the rights of women with a derived right of residence when they are subjected to violence by their spouse or partner.

We also deal with the regulations in the Danish Aliens Act that entitle women subjected to violence to retain their right of residence if they meet a number of conditions. We also review 30 rulings by the Danish Immigration Service and 31 by the Immigration Appeals Board that invoked section 19(7) of the Danish Aliens Act.

Finally, we analyse 13 expert interviews with specialists/professionals who are in close contact with the target group by virtue of their work as employees at shelters, violence specialists, or advisors at an NGO for women with immigrant backgrounds.

The burden of proof requirements in section 19(7) of the Danish Aliens Act should be eased

As things stand, a woman subjected to violence bears a heavy burden of proof.

A woman who is isolated or even trapped due to the violence committed against her, will have trouble producing evidence of the violence in the form of a report from an emergency admissions department, a medical statement, police report or similar. Or she may be subjected to psychological domestic violence, which is a type of violence that is by definition hard to document.

The requirement that a woman must be able to demonstrate that the **violence** is the reason for the termination of the relationship is complicated because she might have lived with violence for many years and may not have had any other choice than to do so until circumstances made it possible for her to act. The causal relationship might therefore be unclear.

Finally, the violent partner may have acted in a calculated manner to actively counteract the appearance that the relationship ended at the woman's behest. This would make it hard to meet the initiative requirement.

The Danish Institute for Human Rights recommends that:

- The Danish Ministry of Immigration and Integration ease the burden of proof requirements in section 19(7) of the Danish Aliens Act to ensure that a woman's explanation can be applied as the basis for a decision unless there is reason to believe that the explanation is unreliable.

The woman's safety should she return to her home country as a divorcee

If the conditions laid down in the special violence provision in section 19(7) of the Danish Aliens Act are not fulfilled, the immigration authorities must assess whether revocation of a woman's residence permit will conflict with Denmark's international obligations or will be particularly burdensome for the woman (depending on her grounds for residence).

According to several of the professionals interviewed, there is reason for concern regarding whether the Danish immigration authorities make an adequate assessment of the safety of a woman if she returns to her home country as a divorcee. According to the experience of the interviewees, the authorities mainly concern themselves with the violence committed in Denmark and do not consider the reality of a woman's situation should she return to her home country. This includes whether she will be ostracised or persecuted (or at worst killed) by her own family or by others who may have an interest in her remaining married or cohabitating with the former husband/partner who still lives in Denmark with a residence permit.

The Institute believes that a woman should never be subjected to violence, regardless of whether that violence takes place in Denmark or in the woman's home country. To ensure that foreign women are effectively protected against violence, the Institute believes that, in their assessment of whether the woman can keep her residence permit, the immigration authorities should consider the violence or threat of violence to which a woman may be subjected should she return to her home country as a divorcee. This can be done by **expanding** section 19(7) of the Danish Aliens Act.

Expanding section 19(7) of the Danish Aliens Act to include an assessment of whether a woman is at risk of violence should she return to her home country would ensure that a woman receives the appropriate help the first time she contacts the authorities and is not made to apply for asylum via another section of the immigration services. The asylum process can be long and uncertain, which may result in a woman losing faith in the system and choosing either to stay in the violent relationship or 'go underground'.

The Danish Institute for Human Rights recommends that:

- The immigration authorities take steps to **expand** section 19(7) of the Danish Aliens Act to include a requirement that an overall assessment be made of whether a woman is being subjected to violence by her husband or cohabitant in Denmark and whether she risks being subjected to violence if she returns to her home country. If this is deemed to be the case, a woman's residence permit should not be revoked.
- If section 19(7) of the Danish Aliens Act is not expanded, the immigration authorities should, **at their own initiative**, ask about a woman's security situation when deciding cases about the revocation of a residence permit in order to correctly advise the woman on her right to apply for asylum should she have appropriate grounds.

It is the Institute's assessment that a woman is in a better position if her **overall circumstances** are taken into account, and this would also give the Danish Immigration Service a better basis on which to provide guidance.

The Danish Immigration Service should provide clear and accurate guidance

The report shows that there is uncertainty about which rules apply when a woman subjected to violence with a derived right of residence wants to or has to stay in Denmark after her marriage or cohabitation with a violent partner is terminated. The

information from the Danish Immigration Service website www.nyidanmark.dk, the Danish Immigration Service hotline, the practice of the immigration authorities, and internal case processing guidelines reveal that the area is extremely complex.

For example, professional actors say that it can be difficult to receive precise guidance and that the Danish Immigration Service website, www.nyidanmark.dk does not reflect actual practice of the immigration authorities when it comes to requirements for documenting violence. This applies to the requirement that if a statement from a crisis centre is included in the documentation, then that statement must include objective assessments by an employee or psychologist, i.e. an assessment by a professional. This requirement does not appear on the www.nyidanmark.dk website, in the wording of section 19(7) of the Danish Aliens Act or in the preparatory legislative material for the provision. The requirement can only be found in the internal case processing guideline of the Danish Immigration Service and in the practices of the immigration authorities.

The actual requirements for sufficient documentation are therefore unclear for a woman being subjected to violence and for the professionals who advise her if, for example, the requirement that the woman must obtain an objective assessment is not stated anywhere relevant.

The Danish Institute for Human Rights recommends that:

- The Danish Immigration Service ensure that women with a derived right of residence who are subjected to violence are advised correctly if they want to leave or have already left a violent spouse or partner.

SLUTNOTER

- 1 Se for eksempel 'Socialstyrelsens Årsstatistik 2018 - Kvinder og børn på krisecenter', <https://sbst.dk/udgivelser/2019/aarsstatistik-2018-kvinder-og-boern-paa-krisecenter>, side 6. Her fremgår det, at det langt fra er usædvanligt, at en kvinde har været udsat for vold i 5-10 år i det seneste voldsforhold. Mest hyppigt er der tale om, at en kvinde har været udsat for vold i 3-4 år i det seneste voldsforhold.
- 2 Se for eksempel 'Partnervold i Danmark 2020', af Ottosen, M. H., & Østergaard, S. V. (2022), VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Undersøgelsen viser, at 4,5 procent kvinder og 2,4 procent mænd har været udsat for mindst en af de fire partnervoldsformer (fysisk, psykisk, seksuel og økonomisk vold) inden for det seneste år. Voldshændelserne spænder antageligt fra enkeltstående og mindre grov vold til vold, som har en gentagende og mere grov karakter. Psykisk partnervold er den form for vold, som både mænd og kvinder oftest oplever, mens økonomisk partnervold er et relativt sjældent fænomen. Uanset hvilken voldsform der er tale om, er kvinder hyppigere udsatte for partnervold end mænd. Undersøgelsen er baseret på VIVEs SHILD-data, der blev indsamlet blandt et tilfældigt udsnit af cirka 20.000 voksne danskere i 16-64 årsalderen i 2012, 2016 og i 2020. Datasættets spørgsmål om vold er udformet efter inspiration fra den Europæiske Istanbulkonventions definitioner om og klassificeringer af vold i nære relationer. De fleste resultater i rapporten er baseret på 2020-dataindsamlingen.
- 3 I rapporten anvender vi betegnelsen voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag om det forhold, at de voldsudsatte kvinders opholdsgrundlag er betinget af ægteskab eller samliv med en herboende person. Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:
"(...) rapporten anvender begrebet "kvinder med afledt opholdsgrundlag" (...). Dette begreb vil kunne forveksles med begrebet 'afledt opholdsret', som betegner en tredjelandforælders ret til ophold afledt af et barn med dansk statsborgerskab i henhold til TEUF art. 20. Udlændingestyrelsen foreslår i stedet begrebet 'ægtefællesammenførte kvinder'. ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 4 Udlændingeloven, lovbekendtgørelse nr. 1079 af 10. august 2023, § 19, stk. 7:
"Ved afgørelsen om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 9, stk. 1, nr. 1, § 9 c, stk. 1, eller § 9 q, stk. 2, skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at udlændingen eller udlændingens barn har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet. Det gælder uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet", tilgængelig via: [Udlændingeloven \(retsinformation.dk\)](https://retsinformation.dk).
- 5 Det gælder for eksempel Organisationen Danner (der driver krisecenter og tilbyder rådgivning til voldsudsatte kvinder).
- 6 LOKK bemærker hertil flg.:
"Kvinder oplyser, at de bliver i forholdet, fordi de har hørt historier om andre kvinder, der vendte tilbage til hjemlandet og blev dræbt, tortureret eller tvunget ud i prostitution. Denne faktor er en del af den psykiske vold, som kvinden udsættes for, som fastholder hende i det voldelige forhold." ESDH: Sagsdokument 23/01599-1

- 7 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:
- "Udlændingestyrelsen har en [hotline](#) for udlændinge, der er udsat for negativ social kontrol, herunder for ægtefællesammenførte kvinder, der har været udsat for vold mv. Denne hotline er bemandet af erfarne sagsbehandlere, som arbejder med inddragelsessager, og der henvises til hotlinen på den del af nyidanmark.dk, hvor Udlændingestyrelsen vejleder om betydningen af skilsmisse eller samlivsophør, herunder som følge af vold mv.
- Via denne hotline kan både voldsudsatte udlændinge samt myndigheder og støttepersoner mv. modtage vejledning, herunder om hvordan samlivsophør vil påvirke en opholdstilladelse. Hotlinen har åbent på alle hverdage, og det er muligt at aftale tid til en personlig samtale med en sagsbehandler." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- Instituttet bemærker i den forbindelse, at de professionelle aktører omkring kvinderne, for eksempel rådgivere på krisecentre og i NGO'er samt voldsfaglige ressourcepersoner, giver udtryk for, at de i vid udstrækning oplever, at området er uigennemskueligt, og at telefonkøen til ovenfor nævnte hotline kan være lang. Dertil kommer, ifølge de professionelle aktører, at vejledningen, der ydes, er uensartet, og at niveauet er af svingende kvalitet. Se rapportens afsnit '5.13 Uforudsigeligheden'.
- Udlændingestyrelsen bemærker endvidere flg.:
- "Udlændingestyrelsen holder derudover løbende oplæg for relevante aktører om udlændingelovens § 19, stk. 7.
- Senest har Udlændingestyrelsen den 8. juni 2023 i samarbejde med Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) afholdt et webinar for landets krisecentre om bl.a. negativ social kontrol og udlændingelovens § 19, stk. 7.
- Udlændingestyrelsen har endvidere været i dialog med Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK) om udarbejdelse af en opdateret krisecentererklæring." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- Udlændingestyrelsen bemærker desuden flg.:
- 'Udlændingestyrelsen kan oplyse, at der efter styrelsens erfaring ikke forekommer ventetid/telefonkø ved kontakt til denne hotline, der som tidligere nævnt alene er bemandet af erfarne sagsbehandlere, som arbejder med inddragelsessager.' ESDH: Sagsdokument: 23/01599-7.
- 8 Udlændingestyrelsens interne sagsbehandlervejledning (senest opdateret den 3. juni 2022). ESDH: Sagsdokument 22/02765-5.
- 9 Se for eksempel 'Socialstyrelsens Årsstatistik 2018 - Kvinder og børn på krisecenter', <https://sbst.dk/udgivelser/2019/aarsstatistik-2018-kvinder-og-boern-paa-krisecenter>, side 6. Her fremgår det for eksempel, at det langt fra er usædvanligt, at en kvinde har været udsat for vold i 5-10 år i det seneste voldsforhold. Mest hyppigt er der tale om, at en kvinde har været udsat for vold i 3-4 år i det seneste voldsforhold.
- 10 Se for eksempel 'Partnervold i Danmark 2020', af Ottosen, M. H., & Østergaard, S. V. (2022), VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Undersøgelsen viser, at 4,5 procent kvinder og 2,4 procent mænd har været udsat for mindst en af de fire partnervoldsformer (fysisk, psykisk, seksuel og økonomisk vold) inden for det seneste år. Voldshændelserne spænder antageligt fra enkeltstående og mindre grov vold til vold, som har en gentagende og mere grov karakter. Psykisk partnervold er den form for vold, som både mænd og kvinder oftest oplever, mens økonomisk partnervold er et relativt sjældent

fænomen. Uanset hvilken voldsform der er tale om, er kvinder hyppigere udsatte for partnervold end mænd. Undersøgelsen er baseret på VIVEs SHILD-data, der blev indsamlet blandt et tilfældigt udsnit af cirka 20.000 voksne danskere i 16-64 årsalderen i 2012, 2016 og i 2020. Datasættets spørgsmål om vold er udformet efter inspiration fra den Europæiske Istanbulkonventions definitioner om og klassificeringer af vold i nære relationer. De fleste resultater i rapporten er baseret på 2020-dataindsamlingen.

- 11 Den særlige voldsbestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 7, har flg. ordlyd: 'Ved afgørelsen om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 9, stk. 1, nr. 1, § 9 c, stk. 1, eller § 9 q, stk. 2, skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at udlændingen eller udlændingens barn har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet. Det gælder uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet.'
- 12 Udlændingeloven, lovbekendtgørelse nr. 1079 af 10. august 2023, § 19, stk. 7: "Ved afgørelsen om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 9, stk. 1, nr. 1, § 9 c, stk. 1, eller § 9 q, stk. 2, skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at udlændingen eller udlændingens barn har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet. Det gælder uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet", tilgængelig via: [Udlændingeloven \(retsinformation.dk\)](https://retsinformation.dk).
- 13 Det gælder for eksempel Organisationen Danner (der driver krisecenter og tilbyder rådgivning til voldsudsatte kvinder).
- 14 LOKK bemærker hertil flg.: "Den nuværende beskyttelse i voldsbestemmelsen kan bruges mod kvinden som en fortsættelse af den psykiske vold." ESDH: Sagsdokument 23/01599-1
- 15 'Anmeldelsestilbøjelighed i sager om vold og seksualforbrydelser. En undersøgelse af omfanget af og årsager til at borgere undlader at anmelde kriminalitet.' Justitsministeriets Forskningskontor, 2022, side 35, <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2022/08/Rapport-om-anmeldelsestilboejelighed-i-sager-om-vold-og-seksualforbrydelser-webtilgaengelig.pdf>
- 16 Interviewmaterialet vidner om, at disse barrierer kan være på spil. Se i øvrigt: Anika Liversage (2022). "Having the Lower Hand – Investigating Interaction in the Life Course Narratives of Immigrant Women Exposed to Partner Abuse". Journal of Interpersonal Violence. 2022, Vol. 37 (15-16) SAGE Journals.
- 17 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.: "(...) rapporten anvender begrebet "kvinder med afledt opholdsgrundlag" (...). Dette begreb vil kunne forveksles med begrebet 'afledt opholdsret', som betegner en tredjelandforælders ret til ophold afledt af et barn med dansk statsborgerskab i henhold til TEUF art. 20. Udlændingestyrelsen foreslår i stedet begrebet 'ægtefællesammenførte kvinder'. ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 18 Se for eksempel 'Partnervold i Danmark 2020', af Ottosen, M. H., & Østergaard, S. V. (2022), VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/partnervold-i-danmark-2020-mxbyjpnzb/> Undersøgelsen viser, at 4,5 procent kvinder og 2,4 procent mænd har været udsat for mindst en af de fire partnervoldsformer (fysisk, psykisk, seksuel og økonomisk vold) inden for det seneste år. Voldshændelserne spænder antageligt

fra enkeltstående og mindre grov vold til vold, som har en gentagende og mere grov karakter. Psykisk partnervold er den form for vold, som både mænd og kvinder oftest oplever, mens økonomisk partnervold er et relativt sjældent fænomen. Uanset hvilken voldsform der er tale om, er kvinder hyppigere udsatte for partnervold end mænd. Undersøgelsen er baseret på VIVEs SHILD-data, der blev indsamlet blandt et tilfældigt udsnit af cirka 20.000 voksne danskere i 16-64 årsalderen i 2012, 2016 og i 2020. Datasættets spørgsmål om vold er udformet efter inspiration fra den Europæiske Istanbulkonventions definitioner om og klassificeringer af vold i nære relationer. De fleste resultater i rapporten er baseret på 2020-dataindsamlingen.

- 19 'Psykisk Partnervold – en kvantitativ kortlægning', af Ottosen, M. H., & Østergaard, S. V. (2018), VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. file:///C:/Users/lvs/Downloads/Psykisk_vold_A_SIKRET.pdf, side 35:

Tabel 3.2 Forekomst af forskellige partnervoldsformer, som kvinder og mænd i alderen 16-64 år har oplevet inden for det seneste år. Procent.

	Mænd	Kvinder	I alt	Signifikans- test for køns- forskel
<i>Voldsofferperspektivet: Udsat for forskellige typer for partnervold</i>				
Udsat for fysisk partnervold	0,72	1,64	1,18	P < 0,001
Udsat for psykisk partnervold	1,19	3,86	2,51	P < 0,001
Udsat for økonomisk partnervold	0,13	0,29	0,21	P < 0,05
Presset/tvunget til sex/samleje af (ex)partner	0,55	0,94	0,73	P < 0,05
<i>Voldsudøversperspektiv</i>				
Har selv udøvet fysisk partnervold	0,64	0,99	0,81	P < 0,05

Anm.: N (mænd) = 8.901; N (kvinder) = 10.054.

Kilde: VIVEs data fra SHILD (Survey of Health, Impairment and Living conditions in Denmark), 2012.

- 20 'Psykisk Partnervold – en kvantitativ kortlægning', af Ottosen, M. H., & Østergaard, S. V. (2018), VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. file:///C:/Users/lvs/Downloads/Psykisk_vold_A_SIKRET.pdf, side 43.
- 21 'Psykisk Partnervold – en kvantitativ kortlægning', af Ottosen, M. H., & Østergaard, S. V. (2018), VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. file:///C:/Users/lvs/Downloads/Psykisk_vold_A_SIKRET.pdf, side 47.
- 22 Danmarks Statistik (2021). 'Nyt fra Danmarks Statistik 29. september 2021 - Nr. 351'. Link: <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=32775> (besøgt d. 14/09-2022)
- Danmarks Statistik opgør i antal ophold og antal kvinder. Man kan derfor potentielt komme til at overestimere antallet af kvinder, der tager ophold, ved at bruge det samlede antal ophold (da den enkelte kvinde kan have søgt tilflugt på et kvindekrisecenter flere gange), og underestimere antallet af ophold ved at bruge det samlede antal kvinder.
- 23 Under COVID-19-epidemien i 2020 blev mange familier tvunget sammen under samme tag, hvilket fik flere organisationer til at rapportere om en stigning i

- partnervold. Politiet meldte også om flere anmeldelser om husspektakler, dvs. tilfælde, hvor politiet kaldes ud til bekymrende eller generende støj hos naboer i forbindelse med for eksempel skænderier, råb, alkoholindtag, høj musik, kasten med genstande og vold. Allerede et par uger efter nedlukningen af Danmark i marts 2020 indgik et politisk flertal en aftale om at oprette 55 nødpladser på krisecentrene på grund af den stigende efterspørgsel (Weih, N., & Frederiksen, M. N. (2020). 'Partnervold under COVID-19'. Lev Uden Vold.)
- 24 Den 1. januar 2020 udgjorde indvandrere og efterkommere 14 pct. af befolkningen i Danmark. (Danmarks Statistik. (2020). 'Indvandrere i Danmark 2020'. Tilgængelig via: <http://www.dst.dk/publ/indvandrer Reidk>
 - 25 Statistikken vedrører kvinder, der er indskrevet på kvindekrisecentre fra den 1. januar 2017 og frem. Af sikkerhedsmæssige årsager overfører krisecentrene ikke cpr.nr. på alle, der tager ophold på et krisecenter, til Danmarks Statistik, hvorfor antallet af unikke ophold ikke kan opgøres endeligt. Danmarks Statistik (2022). Statistikbanken (KRISE2). Tilgængelig via: www.statistikbanken.dk/KRISE2
 - 26 "Psykisk partnervold er et komplekst fænomen, som kan foregå i et kontinuum af alvorlighedsgrader. (...). I modsætning til fysiske voldshandlinger, som man ofte iagttager som enkeltstående hændelser, er det ikke den enkelte episode, der konstituerer psykisk vold. Psykisk vold er et mønster af vedvarende eller kontinuerligt degraderende og truende handlinger, som kan have tendens til at eskalere over tid. I nogle tilfælde kan det finde sted over mange år. Hvor lang tid den udsatte kan forblive i en sådan relation, må formodes at bero på den individuelle resiliens og på den strukturelle position af afhængighed, som hun eller han befinder sig i. Psykisk partnervold kan stå alene, men kan også optræde sammen med andre voldsudtryk, fx fysiske overgreb." Kilde: 'Psykisk Partnervold – en kvantitativ kortlægning', af Ottosen, M. H., & Østergaard, S. V. (2018), VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, side 6. file:///C:/Users/lvs/Downloads/Psykisk_vold_A_SIKRET.pdf
 - 27 Forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om pas til danske statsborgere m.v. og udlændingeloven (Styrket indsats mod negativ social kontrol m.v.) Tilgængelig via: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202013LA0126>
 - 28 Lovforslag nr. 126 som fremsat som fremsat den 16. december 2020 (Styrket indsats mod negativ social kontrol m.v.). Tilgængelig via: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202013LA0126>
 - 29 'To år med strafbar psykisk vold – erfaringer fra praktikerfeltet', af Danner, 2021, side 9. <https://danner.dk/sites/default/files/To%20a%CC%8Ar%20med%20strafbar%20psykisk%20vold.pdf>
 - 30 Rapporten 'Udsathed for vold og andre former for kriminalitet. Offerundersøgelserne 2005-2022. Hovedtal' udgivet af Justitsministeriets Forskningskontor 14-06-23 estimerer således, at 101.000-126.000 personer i alderen 16-74 år årligt oplever at blive udsat for psykisk vold (side 17). <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2023/06/Udsathed-for-vold-og-andre-former-for-kriminalitet.-Hovedtal-2005-2022.pdf>
 - 31 <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2023/01/Udsathed-for-vold-og-andre-former-for-kriminalitet.-Offerundersogelserne-2005-2021-WT.pdf>, side 4.
 - 32 Se også flg. kilder: 'To år med strafbar psykisk vold – erfaringer fra praktikerfeltet', af Danner, <https://danner.dk/sites/default/files/To%20a%CC%8Ar%20>

- [med%20strafbar%20psyisk%20vold.pdf](#); 'Psyisk Partnervold – en kvantitativ kortlægning', af Ottosen, M. H., & Østergaard, S. V. (2018), VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. [file:///C:/Users/lvs/Downloads/Psyisk_vold_A_SIKRET.pdf](#), 'Forebyggelse af drab og dødelig vold i nære relationer', af Rasmussen, N.; Nørregård-Nielsen, E. & og Westermann-Brændgaard, N. (2016), Københavns Universitet, [http://rso.dk/wp-content/uploads/v7-Forebyggelse-af-drab-og-vold-i-n%C3%A6re-relationer-samlede-rapporter.pdf](#); [https://danner.dk/psyisk-vold](#); [https://dkr.dk/vold-og-voldtaegt/fakta-om-psyisk-vold](#); [https://dkr.dk/nyheder/2021/jun/over-100000-udsattes-for-psyisk-vold](#)
- 33 Opholdstilladelse kan også gives til § 9 q, stk. 2. Der er ikke registreret nogen meddelte opholdstilladelser efter udlændingelovens § 9 q, stk. 2, i perioden 1. maj 2018 – 31. oktober 2022. Udlændingestyrelsen har oplyst, at der pr. 23. juni 2023 fortsat ikke er registreret meddelte opholdstilladelser efter bestemmelsen.
- 34 [16809f9e09 \(coe.int\)](#), Report submitted by Norway pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report), side 77
- 35 [https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/forstegangs-familieinnvandringstillatelser-etter-sokerens-statsborgskap-og-reasjon-til-personen-i-norge-2017/](#)
[https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/forstegangs-familieinnvandringstillatelser-etter-sokerens-statsborgskap-og-reasjon-til-personen-i-norge-2018/](#)
[https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/forstegangs-familieinnvandringstillatelser-etter-sokerens-statsborgskap-og-reasjon-til-personen-i-norge-2019/](#)
- 36 Jf. Udlændingestyrelsens svar på spørgsmål fra Institut for Menneskerettigheder om praksis efter udlændingelovens § 19, stk. 7, af 21. december 2022. ESDH: Sagsdokument: 22/02765-5.
- 37 Alle interviews er gennemført i efteråret 2022. Varigheden af de enkelte interviews er typisk 60 min. Alle interviews er optaget og siden transskriberet (helt eller delvist). Interviewmaterialet er behandlet fortroligt i såvel analysefasen som i rapporten. Vurderingen har været, at vi ville opnå mest mulig relevant information og dermed det bedste datagrundlag, såfremt informanterne kunne optræde uden at blive genkendt. Således fremgår det ikke ved anvendelsen af citater, hvem der står bag en given udtalelse. Det fremgår imidlertid om informanten tilhører kategorien af 'rådgivere på krisecentre', 'voldsfaglige ressourcepersoner' eller 'rådgivere i NGO'er målrettet kvinder med migrantbaggrund'. Det skal nævnes, at de anvendte citater fra interviewene har været udsat for en let omskrivning for at sikre læsevenlighed. Betydningen af det sagte er dog uændret. Med et kvalitativt datagrundlag gør analysen ikke krav på at være repræsentativ for, hvordan fagfolk, der i deres professionelle virke er i berøring med voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag, generelt oplever udfordringerne. Der er ikke gennemført interviews med de voldsudsatte kvinder. Dette valg er baseret på en vurdering af, at de tekniske og juridiske problemstillinger bedst beskrives af fagpersoner.
- 38 Udlændingestyrelsen har ved mail af 16. januar 2023 givet Institut for Menneskerettigheder aktindsigt i 30 afgørelser fra 2022, hvor udlændingen har påberåbt vold i samlivet. Udlændingestyrelsen har desuden oplyst i brev af 20.

- december 2022, at styrelsen som 1. instans har truffet 116 afgørelser i perioden fra 1. september 2018 til 30. september 2022, hvor styrelsen har undladt at inddrage (eller forlænge) en opholdstilladelse med henvisning til § 19 stk. 7. Det vil sige, at i den femårige periode, er der i alt 116 sager, hvor volden er dokumenteret og betingelserne i § 19, stk. 7, dermed har været opfyldt.
- 39 Udlændingenævnet er klageinstans i forhold til Udlændingestyrelsens afgørelser. Nævnet oplyser som svar på instituttets aktindsigtsanmodning den 28. september 2022, at det ikke har været muligt at fremsende en fuldstændig oversigt over alle afgørelserne i perioden. Nævnet har i stedet foretaget en manuel gennemgang af en række interne arbejdsdokumenter i nævnet med henblik på at identificere relevante afgørelser for den nævnte periode og anonymiseret enkeltpersoners følsomme private og økonomiske forhold. Med henvisning hertil oplyser nævnet, at de har truffet 31 afgørelser i perioden fra september 2018 til september 2022. Samtidig oplyser Udlændingenævnet, at ud af de 31 afgørelser, så er 28 stadfæstelser af Udlændingestyrelsens afgørelse. De resterende tre afgørelser er enten omgørelser, genoptagelser eller hjemvisninger.
- 40 EMD har i en række domme fundet, at staterne ikke har levet op til deres positive forpligtelse til at beskytte kvinder mod vold i hjemmet. I den seneste dom A.E. mod Bulgarien, 53891/20, afsagt 23. maj 2023 fandt EMD, at Bulgarien havde krænket artikel 3 og artikel 14. Sagen angik en 15-årig pige, der var blevet udsat for vold af hendes voksne kæreste. Anklagemyndigheden havde undladt at rejse tiltale, uanset der forelå en lægeerklæring, hvoraf fremgik, at pigen var blevet udsat for fysisk vold.
- 41 Istanbulkonventionen er tilgængelig via: <https://rm.coe.int/168046252f>
- 42 Justitsministeriets notat af 24. juni 2013 om de lovgivningsmæssige konsekvenser af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen). Tilgængelig via: [REU Alm.del - Bilag 340: Notat om lovgivningsmæssige konsekvenser.DOC \(ft.dk\)](#)
- 43 Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, præmis 301-304. Tilgængelig på engelsk via: <https://rm.coe.int/1680a48903>
- 44 GREVIO's baseline rapport om Danmark af 24. november 2017. Tilgængelig på engelsk via: [16807688ae \(coe.int\)](https://rm.coe.int/16807688ae)
- 45 Udlændingeloven, lovbekendtgørelse nr. 1079 af 10. august 2023, § 19 a, stk. 1 og § 19 a, stk. 2, jf. § 26, stk. 1, tilgængelig via: [Udlændingeloven \(retsinformation.dk\)](#).
- 46 Udlændingenævnet bemærker hertil flg.:
- Udlændingestyrelsens ønsker at præcisere, "at der er tale om to separate vurderinger, og at der i relevante sager i første omgang foretages en vurdering af, om opholdstilladelsen kan bevares på baggrund af udlændingelovens § 19, stk. 7. Såfremt Udlændingestyrelsen i forbindelse med denne vurdering lægger til grund, at der har fundet overgreb sted, som er den reelle årsag til samlivsophøret, vil Udlændingestyrelsen tage stilling til, om inddragelse vil være særlig belastende. I denne vurdering indgår bl.a. den såkaldte formodningsregel, der er beskrevet i bestemmelsens forarbejder, hvorefter det tillægges betydning, om kvinden har haft opholdstilladelse i mere end 2 år. Derudover indgår det bl.a., hvorvidt kvinden har udvist vilje og evne til at lade sig integrere i det danske samfund. Såfremt Udlændingestyrelsen vurderer, at udlændingelovens § 19, stk. 7, ikke finder anvendelse i den konkrete sag, vil Udlændingestyrelsen efterfølgende foretage en separat vurdering af:

om inddragelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, såfremt opholdstilladelsen er meddelt som følge af familiemæssig tilknytning til en flygtning, jf. udlændingelovens § 19 a, stk. 1, 2. pkt.,
eller

om inddragelse må antages at være særlig belastende på grund af de hensyn, der fremgår af udlændingelovens § 26, stk. 1, såfremt opholdstilladelsen er meddelt som følge af familiemæssig tilknytning til en person, der ikke er flygtning, jf. udlændingelovens § 19 a, stk. 2.

I en række tilfælde vil kvinden således bevare opholdstilladelsen på baggrund af fx sin egen tilknytning til Danmark, hjemmeboende mindreårige børns selvstændige tilknytning til Danmark eller begge forældres udøvelse af samvær med mindreårige børn i Danmark, selvom Udlændingestyrelsen fx vurderer, at et overgreb ikke er godtgjort, og udlændingelovens § 19, stk. 7, derfor ikke finder anvendelse i den konkrete sag." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5

- 47 Lov nr. 380 af 22. maj 1996 om ændring af udlændingeloven (Opholdstilladelser til voldsramte kvinder m.v.). Tilgængelig via: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/1996/380>.
- 48 Allerede i forbindelse med lovændringen i 1992, blev det i forarbejderne til ændringsloven tilkendegivet, at det ved anvendelsen af den daværende § 26 i relation til kvinder, burde tillægges vægt, om samlivet er ophørt på grund af ægtefællens voldsudøvelse, forudsat at volden er den reelle årsag til samlivsophøret.
- 49 Lov nr. 433 af 1. maj 2013 om ændring af udlændingeloven (Ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte). Tilgængelig via: [Lov om ændring af udlændingeloven \n\(Ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte\) \(retsinformation.dk\)](#).
- 50 Ibid.
- 51 jf. Lov nr. 433 af 1. maj 2013 om ændring af udlændingeloven (Ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte). Tilgængelig via: [Lov om ændring af udlændingeloven \n\(Ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte\) \(retsinformation.dk\)](#).
- 52 Udlændingenævnets årsberetninger for 2019, 2020 og 2021. Tilgængelig på: [Årsberetninger - Udl.n.](#)
- 53 Se også Udlændingestyrelsens hjemmeside om 'Skilsmisse eller samlivsophør'. Tilgængelig via: [Ny i Danmark](#).
- 54 Lov nr. 433 af 1. maj 2013 om ændring af udlændingeloven (Ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte). Tilgængelig via: [Lov om ændring af udlændingeloven \n\(Ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte\) \(retsinformation.dk\)](#).
- 55 Se Udlændingenævnets afgørelse af 24. september 2018.
- 56 Se blandt andet Udlændingenævnets afgørelse af 24. maj 2019, Udlændingenævnets afgørelse af 19. august 2021, Udlændingenævnets afgørelse af 15. november 2021 og Udlændingenævnets afgørelse fra 3. oktober 2019.
- 57 Vejledningen er intern, da den ikke er tilgængelig på Udlændingestyrelsens hjemmeside www.nyidanmark.dk
- 58 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:
"Dette afsnit i vejledningen henviser til, at det har betydning, om der er foretaget en lægefaglig vurdering af, om der er sammenhæng mellem udlændingens egen beskrivelse af hændelsesforløbet (anamnese) og de objektive konstaterbare forhold." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.

- 59 Udlændingenævnet bemærker hertil flg.:
"Med hensyn til dokumentationskravet kan bemærkes, at det overordnet følger af udlændingelovens § 40, at en udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, inddrages eller bortfalde, eller om udlændingen opholder sig eller arbejder lovligt her i landet.
Fsva. objektive beskrivelser, foretages en vurdering baseret på den samlede indsendte dokumentation. Objektive beskrivelser kan således indgå, men er ikke et kriterium, hvis volden på anden måde er godtgjort, men hvor der eksempelvis indsendes rapporter fra krisecentre eller andre fagpersoner, finder UDLN, at objektive beskrivelser af vedkommendes tilstand følger af almindelige principper om troværdighed, henset også at sagsbehandling som altovervejende hovedregel er skriftligt." ESDH: Sagsdokument 23/01599-4.
- 60 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:
"Dette afsnit i vejledningen henviser til, at det har betydning, om der er foretaget en lægefaglig vurdering af, om der er sammenhæng mellem udlændingens egen beskrivelse af hændelsesforløbet (anamnese) og de objektivt konstaterbare forhold." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 61 LOKK bemærker hertil flg.:
"En tydeliggørelse af kravene ville kunne styrke og målrette krisecentrenes arbejde med krisecentererklæringer. Dette ville være til gavn for kvinden og understøtte US's sagsbehandling bedst muligt." ESDH: Sagsdokument 23/01599-1
- 62 Se Udlændingenævnets afgørelse af 15. december 2021, Udlændingenævnets afgørelse af 7. oktober 2020 og Udlændingenævnets afgørelse af 12. februar 2019.
- 63 Se Udlændingenævnets afgørelse af 23. maj 2022.
- 64 Lov nr. 433 af 1. maj 2013 om ændring af udlændingeloven
(Ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte). Tilgængelig via: [Lov om ændring af udlændingeloven \n\(Ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte\) \(retsinformation.dk\)](#)
- 65 Se Udlændingenævnets afgørelse af 15. december 2021, Udlændingenævnets afgørelse af 18. marts 2021 og Udlændingenævnets afgørelse af 3. maj 2018.
Tilgængelig via: https://udln.dk/da/praksis/indr_naegtelse_forlaengelse/naegtelse_forlaengelse/fam_2018_16
- 66 Dette understøttes af Udlændinge- og Integrationsministeriets bemærkninger til rapporten fra 11. august 2023. ESDH: Sagsdokument 23/01599-6.
- 67 Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker hertil flg.:
"Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen vil justere hjemmesiden". ESDH: Sagsdokument 23/01599-7.
- 68 Lovforslag 129 som fremsat den 20. januar 2013, afsnit 4.3:
"Efter Justitsministeriets opfattelse bør det fremover ikke tillægges betydning, at udlændingen kun har opholdt sig her i landet i kortere tid. Derimod bør udlændingens vilje og evne til at integrere sig i det danske samfund indgå med betydelig vægt ved vurderingen af, om udlændingen kan anses for at have den fornødne tilknytning til det danske samfund. En sådan tilknytning vil f.eks. kunne bestå i, at den pågældende har fået arbejde eller er under uddannelse her i landet." Tilgængelig via: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201212L00129>.
- 69 Her har det betydning, om kvinden er ægtefællesammenført til en flygtning, eller om kvinden er ægtefællesammenført til en ikke-flygtning. Såfremt hun er ægtefællesammenført til en flygtning, skal udlændingemyndighederne

vurdere, om det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at inddrage hendes opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 19 a, stk. 1, 2. pkt., at en udlænding, som har en opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, eller § 9 c, stk. 1, som er meddelt som følge af en familiemæssig tilknytning til en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2 (flygtning), skal have sin opholdstilladelse inddraget, hvis en af betingelserne i § 19, stk. 1-5, jf. stk. 7 eller 8, er opfyldt, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Hvis personen, hun er ægtefællesammenført med, ikke er flygtning, vurderer myndighederne i stedet, om en inddragelse af hendes opholdstilladelse vil være særligt belastende for hende. Det følger af udlændingelovens § 19 a, stk. 2, at en udlænding, som har en øvrig opholdstilladelse, og som skal have sin opholdstilladelse inddraget, så vil udlændingelovens § 26, stk. 1, finde anvendelse. Bestemmelsen i § 26, stk. 1, vedrører om inddragelsen vil være særligt belastende for udlændingen. Forskellen på de to vurderinger blev indført i udlændingeloven ved det såkaldte paradigmeskifte, jf. forarbejderne i afsnit 2.3.2. til lovforslag nr. 140 fremsat den 15. januar 2019. Formålet var at udvide muligheden for at inddrage opholdstilladelser for familiesammenførte til en flygtning. Det er herefter kun, når det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at myndighederne ikke inddrager. Det er vigtigt at understrege, at myndighederne i begge tilfælde – både hvor kvinden er ægtefællesammenført til en flygtning og til en ikke-flygtning – skal foretage en proportionalitetsafvejning af, om inddragelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, som primært omhandler retten til privat- og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8.

- 70 ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 71 ESDH: Sagsdokument 23/01599-5 og ESDH: Sagsdokument 22/03174-7.
- 72 Institut for Menneskerettigheder: Fastholdt - Når en borgerlig skilsmisse ikke afslutter et ægteskab (2020). Tilgængelig via: <https://menneskeret.dk/udgivelser/fastholdt-naar-borgerlig-skilsmisse-ikke-afslutter-aegteskab>
- 73 UNHCR beskriver følgende i deres håndbog om beskyttelse af kvinder og piger: "Many women are trapped in violent and abusive marriages that they cannot leave. In some countries, women are not even permitted to apply for divorce and may risk violence or even death for trying to do so. Traditional practices and even national laws sometimes dictate that, in the event of separation or divorce, custody of the child is given to the father. As noted above, this practice may be reinforced by laws through which nationality by descent is passed on from the father. As a result, many women are faced with the choice of losing their children or remaining in abusive relationships. In other situations, divorced women may lose custody of their children if they decide to marry again." Jf. Handbook for the protection of women and girls, first edition: tilgængelig via: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-handbook-protection-women-and-girls-first-edition-complete-publication>
- 74 Det følger af EMRK artikel 3, at et land ikke må udsende en person til et land, hvor der er reel risiko for at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Se eksempelvis Institut for Menneskerettigheder, status på asylområdet 2013, s. 8, tilgængelig via: https://menneskeret.dk/files/media/dokumenter/status/2013/status_2013_imr_asyl.pdf.
- 75 ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 76 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:

“Der skal efter udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 6, tages hensyn til 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 (såkaldt ikke-asylrelevant overlast), i de tilfælde, hvor § 26, stk. 1, finder anvendelse, dvs. når den pågældende er familiesammenført til en, der ikke er flygtning. Hvis udlændingen derimod er i risiko for asylrelevant forfølgelse i hjemlandet, vil Udlændingestyrelsen efter ansøgning meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Såfremt en udlænding i en inddragelsessag oplyser om forhold, der kan indikere frygt eller risiko for asylrelevant forfølgelse, vil Udlændingestyrelsen altid spørge ind til dette og vejlede om muligheden for at søge asyl.’ ESDH: Sagsdokument 23/01599-7.

- 77 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:

“EMRK artikel 3 indebærer et forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Efter udlændingelovens § 7, stk. 2, gives der opholdstilladelse på baggrund af asyl ved risiko for dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Vurderingen af, om en udlænding har fx en privatretlig konflikt i hjemlandet, og fx risikerer æresrelateret vold, overgreb eller nedværdigende behandling af asylrelevant karakter, forudsætter en nærmere vurdering, der alene kan foretages i en asylsag. Som nævnt ovenfor vil Udlændingestyrelsen vejlede om at søge asyl ved indikation for et asylmotiv.’ ESDH: Sagsdokument 23/01599-7.

Som det fremgår af brødteksten, er det instituttets vurdering, at det ikke er afgørende for statens eventuelle positive forpligtigelse, om oplysninger, der tyder på, at kvinden vil blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i sit hjemland, kommer frem i forbindelse med en inddragelsessag om familiesammenføring eller en asylsag.

- 78 LOKK bemærker hertil flg.:

“Meget voldsomt og hård proces for allerede sårbare kvinder. Det kunne være virksomt, at ansøgninger, der vurderes at have asylperspektiv, sendes videre, hvis der gives afslag jf. voldsbestemmelsen.” ESDH: Sagsdokument 23/01599-1

- 79 “Psykisk partnervold er et komplekst fænomen, som kan foregå i et kontinuum af alvorlighedsgrader. (...). I modsætning til fysiske voldshandlinger, som man ofte iagttager som enkeltstående hændelser, er det ikke den enkelte episode, der konstituerer psykisk vold. Psykisk vold er et mønster af vedvarende eller kontinuerligt degraderende og truende handlinger, som kan have tendens til at eskalere over tid. I nogle tilfælde kan det finde sted over mange år. Hvor lang tid den udsatte kan forblive i en sådan relation, må formodes at bero på den individuelle resiliens og på den strukturelle position af afhængighed, som hun eller han befinder sig i. Psykisk partnervold kan stå alene, men kan også optræde sammen med andre voldsudtryk, fx fysiske overgreb.” Kilde: ‘Psykisk Partnervold – en kvantitativ kortlægning’, af Ottosen, M. H., & Østergaard, S. V. (2018), VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, side 6. file:///C:/Users/lvs/Downloads/Psykisk_vold_A_SIKRET.pdf

- 80 ‘Ret til et liv uden vold’, Institut for Menneskerettigheder, 2014, side 98ff.

Tilgængelig via: [Ret til et liv uden vold \(menneskeret.dk\)](https://rettilvold.menneskeret.dk/).

- 81 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:

“Udlændingestyrelsen er ikke enig i denne beskrivelse. Såfremt volden kan godtgøres og er årsag til samlivsophøret, lægger Udlændingestyrelsen ikke

- kvinden til last, at hun eventuelt har været lang tid om at bryde ud af det voldelige forhold." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 82 <https://bydelsmor.dk/>
- 83 Debatindlæg: 'Hvor mange kvindedrab skal der til, før politikerne gør noget?', Berlingske, 27. maj 2021, <https://www.berlingske.dk/laesere/hvor-mange-kvindedrab-skal-der-til-foer-politikerne-goer-noget>
- 84 ESDH: Sagsdokument: 22/02130-1.
- 85 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:
"Denne type oplysninger vil indgå i Udlændingestyrelsens vurdering af, om fx psykisk vold er godtgjort." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 86 Denne observation fremhæves også her: Anika Liversage (2022). "Having the Lower Hand – Investigating Interaction in the Life Course Narratives of Immigrant Women Exposed to Partner Abuse". Journal of Interpersonal Violence. 2022, Vol. 37 (15-16) SAGE Journals, pp. 13218-13219.
- 87 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:
"Såfremt volden kan godtgøres og er årsag til samlivssophøret, lægger Udlændingestyrelsen ikke kvinden til last, at hun har været isoleret. Udlændingestyrelsen er opmærksom på, at isolation kan være et element i psykisk vold." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 88 "Ret til et liv uden vold", Institut for Menneskerettigheder, 2014, side 100f. Tilgængelig via: [Ret til et liv uden vold \(menneskeret.dk\)](https://rettil-et-liv-uden-vold.menneskeret.dk/).
- 89 Da Udlændingestyrelsen har valgt at anonymisere oplysninger om oprindelsesland, kan vi ikke danne os et overblik over oprindelsesland i disse sager.
- 90 En rådgiver fra et krisecenter bekræfter dette, idet hun siger: 'Vi hører og oplever, at kvinder [uden eget opholdsgrundlag, red.] bliver længere i vold end kvinder, der er sikret ophold i Danmark, fordi de er så usikre på, hvad fremtiden kan bringe på flere planer'.
- 91 Anika Liversage (2022). "Having the Lower Hand – Investigating Interaction in the Life Course Narratives of Immigrant Women Exposed to Partner Abuse". Journal of Interpersonal Violence. 2022, Vol. 37 (15-16) SAGE Journals.
- 92 Regeringen (2016), National Handlingsplan om forebyggelse af æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol, s. 9, tilgængelig via: <https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/National-handlingsplan-Forebyggelse-af-aeresrelaterede-konflikter-og-negativ-social-kontrol.pdf>.
- 93 'Social kontrol eller negativ social kontrol? Social kontrol kan beskrives som adfærdsregulering, der sikrer, at bestemte sociale normer opretholdes. Forskellige former for social kontrol findes i alle samfund på tværs af etnicitet, kultur, religion og social status. Det er vigtigt at kunne skelne mellem social kontrol, der bidrager til at opretholde almindelige samfundsmæssige normer og love, og negativ eller ekstrem social kontrol, som hæmmer den enkeltes udfoldelsesmuligheder." <https://red-center.dk/viden-og-publikationer/voldsformer/negativ-social-kontrol/>
- 94 Hjemmeside, 'Red – Center mod æresrelaterede konflikter', <https://red-center.dk/viden-og-publikationer/voldsformer/negativ-social-kontrol/>
- 95 'Dobbeltliv. En rapport om baggrunden for og konsekvenserne af at leve et dobbeltliv for unge med æresrelaterede problemer', af Sofie Hviid, Etnisk Ung, 2014, side. 15. <https://red-center.dk/wp-content/uploads/2018/10/Rapport-om-dobbeltliv.pdf>

- 96 'Social kontrol i etniske minoritetsfamilier', af Christina Elle og Kristine Larsen, Etnisk Konsulentteam, 2010, side 10, <https://socialkontrol.kk.dk/viden/social-kontrol-i-etniske-minoritetsfamilier>
- 97 'Ekstrem social kontrol', Institut for Menneskerettigheder, 2017, https://menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/social_kontrol_2017.pdf
- 98 'Etniske minoritetskvinder og skilsmisser – med fokus på muslimske praksisser', af Anika Liversage og Jesper Petersen, VIVE, 2020, <https://www.vive.dk/da/udgivelser/etniske-minoritetskvinder-og-skilsmisse-med-fokus-paa-muslimske-praksisser-lxm7p5xd/>
- 99 'Fastholdt – når en borgerlig skilsmisse ikke afslutter et ægteskab', Institut for Menneskerettigheder, 2020, https://menneskeret.dk/files/media/document/Fastholdt%20-%20n%C3%A5r%20en%20borgerlig%20skilsmisse_tilgaengelig.pdf og 'Etniske minoritetskvinder og skilsmisser – med fokus på muslimske praksisser', af Anika Liversage og Jesper Petersen, VIVE, 2020, <https://www.vive.dk/da/udgivelser/etniske-minoritetskvinder-og-skilsmisse-med-fokus-paa-muslimske-praksisser-lxm7p5xd/>
- 100 'Fastholdt – når en borgerlig skilsmisse ikke afslutter et ægteskab', Institut for Menneskerettigheder, 2020, https://menneskeret.dk/files/media/document/Fastholdt%20-%20n%C3%A5r%20en%20borgerlig%20skilsmisse_tilgaengelig.pdf og 'Etniske minoritetskvinder og skilsmisser – med fokus på muslimske praksisser', af Anika Liversage og Jesper Petersen, VIVE, 2020, <https://www.vive.dk/da/udgivelser/etniske-minoritetskvinder-og-skilsmisse-med-fokus-paa-muslimske-praksisser-lxm7p5xd/>
- 101 'Social kontrol som barriere for etniske minoritetskvinders beskæftigelse i Københavns kommune', Udarbejdet af Als Research for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Københavns Kommune, Forfattet af: Bjarke Følner og Anna Thomine Bräuner Kristensen, 2020, https://alsresearch.dk/wp-content/uploads/2020/08/SK-beskaeftigelse_web_Als-Research.pdf
- 102 Udlændinge- og Integrationsministeriet, 'Negativ social kontrol og udelukkelse af bisiddere - Vejledning til sagsbehandlere om udelukkelse af bisiddere fra samtaler på jobcentre i tilfælde af udøvelse af negativ social kontrol', <https://uim.dk/media/11234/negativ-social-kontrol-og-udelukkelse-af-bisiddere-vejledning-til-sagsbehandlere-om-udelukkelse-af-bisiddere-fra-samtaler-paa-jobcentre-i-tilfaelde-af-negativ-social-kontrol.pdf>
 Som der står i vejledningens forord: 'Formålet med denne vejledning er () at skabe klarhed over reglerne på området og klæde sagsbehandlere på jobcentrene på til at håndtere konkrete situationer i forbindelse med beskæftigelsessamtaler med kvinder med etnisk minoritetsbaggrund, hvor der er mistanke om, at kvinden er underlagt negativ social kontrol af for eksempel ægteemand eller familiemedlemmer.'
- 103 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:
 'Der er ikke hjemmel i udlændingeloven til i en inddragelsessag at lægge vægt på, om man risikerer asylrelevant forfølgelse eller overgreb i hjemlandet. Det kan der alene tages stilling til i en asylsag. Under en asylsag er der ikke krav om, at ansøgeren dokumenterer, hvad der vil ske ved en tilbagevenden til hjemlandet, men myndighederne skal kunne lægge ens forklaring til grund. Hvis man har en egentlig privatretlig konflikt med familien i hjemlandet, skal konflikten have en vis karakter og intensitet for at opfylde betingelserne i udlændingelovens § 7, ligesom

- det er et krav, at man ikke kan få myndighedernes beskyttelse mod overgreb fra familien." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 104 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:
 'Det indgår i vurderingen af sagen, om børnene har selvstændig tilknytning til Danmark. Hvis børnene har boet en stor del af deres formative år i Danmark, er det ikke afgørende, om der udøves samvær med begge forældre. I så fald er det forhold, at kvinden bor sammen med sine mindreårige børn, tilstrækkeligt til at bevare opholdstilladelsen." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 105 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:
 'Der er ikke hjemmel til at bevare en opholdstilladelse som ægtefællesammenført eller til at meddele asyl på grund af socioøkonomiske forhold i hjemlandet." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.
- 106 Anika Liversage (2022). "Having the Lower Hand – Investigating Interaction in the Life Course Narratives of Immigrant Women Exposed to Partner Abuse". Journal of Interpersonal Violence. 2022, Vol. 37 (15-16) SAGE Journals.
- 107 Se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), side 233. Tilgjengelig på norsk via: [Ot.prp. nr. 75 \(2006-2007\) \(regjeringen.no\)](#).
- 108 Det følger af § 53, i den norske 'Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)' at 'En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom: [] b) samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie.' Tilgjengelig på norsk via: [Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her \(utlendingsloven\) - Lovdata](#).
- 109 Se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), side 233. Tilgjengelig på norsk via: [Ot.prp. nr. 75 \(2006-2007\) \(regjeringen.no\)](#).
- 110 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), tilgjengelig på norsk via: [Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her \(utlendingsloven\) - Lovdata](#).
- 111 Spørsmålet om i hvilken udstrækning, kvinden skulle sandsynliggøre, at hun blev mishandlet, blev diskuteret forud for lovændringen af den norske udlændingelov, som medførte, at kvindens forklaring om vold i hjemmet skal lægges til grund, medmindre der er klare grunde til at antage, at forklaringen er utroværdig. På den ene side blev der udtrykt bekymring for risikoen for omgåelse af reglerne samt at kvindens forklaring ville blive tillagt uforholdsmæssig høj vægt, hvilket kunne udgøre en risiko for 'voldsudøverens' integritet (se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), side 231. Tilgjengelig på norsk via: [Ot.prp. nr. 75 \(2006-2007\) \(regjeringen.no\)](#).) På den anden side blev det anført, at det oftest er vanskelig for kvinden at sandsynliggøre, at volden har fundet sted (ibid.).
- 112 Ibid.
- 113 Herefter anfører lovgiver:
 'Hovedregelen skal fortsatt være at søkerens fremstilling skal legges til grunn dersom søkeren gir en troverdig forklaring om hva vedkommende har vært utsatt for. Dersom det finnes holdepunkter for å stille spørsmål ved søkerens forklaring, må utlendingsmyndighetene vurdere fremstillingen opp mot disse opplysningene. Heller ikke ved denne vurderingen skal det imidlertid stilles et

krav om sannsynlighetsovervekt for at mishandlingen skal ha funnet sted' (Se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), side 234. Tilgjengelig på norsk via: [Ot.prp. nr. 75 \(2006-2007\) \(regjeringen.no\).](#))

114 LOKK bemærker hertil flg.:

"Kvinder oplyser, at de bliver i forholdet, fordi de har hørt historier om andre kvinder, der vendte tilbage til hjemlandet og blev dræbt, tortureret eller tvunget ud i prostitution. Denne faktor er en del af den psykiske vold, som kvinden udsættes for, som fastholder hende i det voldelige forhold." ESDH: Sagsdokument 23/01599-1

115 Udlændingestyrelsen bemærker hertil flg.:

"Udlændingestyrelsen har en [hotline](#) for udlændinge, der er udsat for negativ social kontrol, herunder for ægtefællesammenførte kvinder, der har været udsat for vold mv. Denne hotline er bemandet af erfarne sagsbehandlere, som arbejder med inddragelsessager, og der henvises til hotlinen på den del af nyidanmark.dk, hvor Udlændingestyrelsen vejleder om betydningen af skilsmisse eller samlivsophør, herunder som følge af vold mv.

Via denne hotline kan både voldsudsatte udlændinge samt myndigheder og støttepersoner mv. modtage vejledning, herunder om hvordan samlivsophør vil påvirke en opholdstilladelse. Hotlinen har åbent på alle hverdage, og det er muligt at aftale tid til en personlig samtale med en sagsbehandler." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at de professionelle aktører omkring kvinderne, for eksempel rådgivere på krisecentre og i NGO'er samt voldsfaglige ressourcepersoner, giver også udtryk for, at de i vid udstrækning oplever, at området er uigennemskueligt, og at telefonkøen til ovenfor nævnte hotline kan være lang. Dertil kommer, ifølge de professionelle aktører, at vejledningen, der ydes, er uensartet, og at niveauet er af svingende kvalitet. Se rapportens afsnit '5.13 Uforudsigeligheden'.

Udlændingestyrelsen bemærker endvidere flg.:

"Udlændingestyrelsen holder derudover løbende oplæg for relevante aktører om udlændingelovens § 19, stk. 7.

Senest har Udlændingestyrelsen den 8. juni 2023 i samarbejde med Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) afholdt et webinar for landets krisecentre om bl.a. negativ social kontrol og udlændingelovens § 19, stk. 7.

Udlændingestyrelsen har endvidere været i dialog med Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK) om udarbejdelse af en opdateret krisecentererklæring." ESDH: Sagsdokument 23/01599-5.

Udlændingestyrelsen bemærker desuden flg.:

"Udlændingestyrelsen kan oplyse, at der efter styrelsens erfaring ikke forekommer ventetid/telefonkø ved kontakt til denne hotline, der som tidligere nævnt alene er bemandet af erfarne sagsbehandlere, som arbejder med inddragelsessager." ESDH: Sagsdokument: 23/01599-7

116 Udlændingestyrelsens interne sagsbehandlervejledning (senest opdateret den 3. juni 2022). ESDH: Sagsdokument 22/02765-5.

117 In the report we use the term *women with a derived right of residence who are subjected to violence*. The term is used to describe a situation in which the right of residence of a woman subjected to violence is contingent on her marriage or cohabitation with a resident in Denmark.

