

Til beslutningsforslag nr. B 126. Betænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 27. maj 2003

Betænkning

over

Forslag til folketingsbeslutning om indsats til sikring og forbedring af udenlandske kvinders rettigheder

[af Elsebeth Gerner Nielsen (RV) og Anne Baastrup (SF) m.fl.]

1. Udvalgsarbejdet

Beslutningsforslaget blev fremsat den 27. marts 2003 og var til 1. behandling den 6. maj 2003. Beslutningsforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Møder

Udvalget har behandlet beslutningsforslaget i 2 møder.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 6 spørgsmål til integrationsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. 2 af udvalgets spørgsmål og integrationsministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *mindretal* i udvalget (V, DF og KF) indstiller beslutningsforslaget til *forkastelse*.

Et *andet mindretal* i udvalget (S, SF, RV, EL og KRF) indstiller beslutningsforslaget til *vedtagelse uændret*.

SF's medlem af udvalget mener, det er helt centralt at sikre kvinders retsstilling, og efter SF's opfattelse af menneskerettigheder og kvinders rettigheder skelnes der ikke imellem, hvorvidt man er dansk statsborger, eller man ikke er dansk statsborger.

Det er ikke rimeligt, at udenlandske kvinder, der opholder sig i Danmark, er retsløse og er her

fuldstændig på deres mænds nåde – at deres mænd kan gøre, hvad de vil, uden at kvinderne kan protestere. Hvis de melder manden til politiet og bryder ud af ægteskabet, er der stor risiko for, at de sendes ud af landet. Det er et valg mellem pest og kolera, som der også står i beslutningsforslaget. Det er at sige til de kvinder, som nogle mænd henter til Danmark, at de enten skal finde sig i den vold, som deres mænd udsætter dem for, eller også bliver de sendt retur til et land, der måske er meget fattigt, eller måske under alle omstændigheder til en tilværelse, hvor de skal starte forfra, måske oven i købet med et barn, efter den periode, de har opholdt sig i Danmark.

Nogle af Venstres folketingsmedlemmer har udtrykt den samme bekymring, som SF og Det Radikale Venstre lægger for dagen. For eksempel har partiets ligestillingsordfører, Troels Lund Poulsen, udtalt følgende til Information den 23. april 2003: »Flere og flere kvinder kommer i den situation. Men der er ingen, der interesserer sig for dem. De er fuldstændigt overladt til sig selv. Og selv er de bange for at anmelde ægtefællen.« Som indfødsretsordfører Eyvind Vesselbo er Troels Lund Poulsen bekymret over den måde, regeringen indtil videre har håndteret situationen for de voldsramte kvinder på, og over, hvad det betyder for kvinderne. Eyvind Vesselbo har udtalt til Information: »Volden gør, at kvinderne ikke bliver en del af det danske samfund. De kommer ikke til at lære dansk og får nogle psykiske problemer, som spænder ben

for dem. Samtidig er de nødt til at blive hos manden, for ikke at blive smidt ud.«

Dette betyder, at bekymringen for disse kvinders situation ikke kun findes hos oppositionen, men at regeringspartierne egne medlemmer også deler den. SF deler naturligvis de to medlemmers bekymring over, at der er alt for mange kvinder, der i dag stadigvæk er prisgivet og underlagt deres mænds forgodtbefindende, og at det er helt urimelige forhold, Danmark byder disse kvinder. Derfor mener SF, at det er et godt beslutningsforslag, og regeringens afvisning af forslaget undrer os.

Det Radikale Venstres medlem af udvalget finder det dybt beklageligt, at regeringspartierne ikke finder anledning til at sikre, at voldsramte udenlandske kvinder får mulighed for at blive i Danmark efter at have forladt en voldelig ægte-mand. Dette set i lyset af, at 2 ud af 3 kvinder uden permanent opholdstilladelse i dag tvinges til at udrejse. Hertil kommer, at regeringen har strammet kravene til opnåelse af permanent opholdstilladelse, således at der som hovedregel går 7 år, inden en udlænding får sit opholdsgrundlag gjort permanent.

Som det fremgår af svaret på spørgsmål nr. 3, er Danmark ubetinget det land, som har de strenge krav vedrørende permanent opholdstilladelse (Sverige og Finland: 2 år; Holland: 3 år; Tyskland: 5 år). Således er Danmark også det land, som byder udenlandske voldsramte kvinder de dårligste muligheder for at blive i landet efter et opløst parforhold.

Regeringen har gennemført en række love med henblik på at komme kriminalitet til livs. Desværre agter regeringen ikke at gøre noget for at sikre, at udenlandske kvinder, som udsættes for vold, vover at gå til politiet og anmelde deres mand. Hvis kvinden får dømt sin mand, og han kommer i fængsel, er sandsynligheden for, at hun selv mister sit opholdsgrundlag nemlig meget høj. En udenlandsk kvinde vil således kunne føle sig tvunget til ikke at anmelde vold og heller ikke andre typer kriminelle handlinger (f.eks. rockerkriminalitet, alfonservirksomhed m.v.) af frygt for selv at måtte forlade landet. Som det fremgår af svaret på spørgsmål nr. 6, har både in-

tegrationsministeren og justitsministeren valgt ikke at forholde sig til denne problemstilling. Under beslutningsforslagets 1. behandling meddelte integrationsministeren, at han ikke kunne garantere, at kvinder, som fik deres mænd dømt for vold, fik lov at blive i landet. Det virker stærkt krænkende på retsbevidstheden, at et vidne kan straffes for at have bidraget til opklaringen af et kriminelt forhold.

Krisecentrene fortæller, at de fleste udenlandske kvinder vælger at udstå volden af frygt for en skæbne, der er – om muligt – værre. Den stramme fortolkning af udlændingeloven rummer således – efter Det Radikale Venstres opfattelse – en indirekte accept af mænds tortur af udenlandske kvinder. Mænd med onde hensigter kan udnytte den nuværende situation til at behandle deres udenlandske koner efter forgodtbefindende i op til 7 år. De ved nemlig, at faren for, at kvinderne anmelder dem, er uhyre begrænset. Ikke mindst, hvis der er børn involveret. Børn, som kvinderne er bange for at miste eller ikke kan forsørge i deres hjemland.

Det er Det Radikale Venstres vurdering, at Danmark med den nuværende fortolkning af udlændingelovens § 19 ikke lever op til CEDAW-konventionen, idet udenlandske kvinder fastholdes i voldelige ægteskaber. Dette strider mod FN's konvention fra 1979 om afskaffelse af diskrimination mod kvinder (jf. også Kvindeudvalgets Delbetænkning I vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling, betænkning nr. 1303, 1995).

Et tredje mindretal i udvalget (IA) vil redegøre for sin stilling til beslutningsforslaget ved 2. behandling.

Tjóðveldisflokkurinn og Siumut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen. Der gøres opmærksom på, at et flertal eller et mindretal i udvalget ikke altid vil afspejle et flertal/mindretal ved afstemning i Folketingssalen.

Birthe Rønn Hornbech (V) Irene Simonsen (V) Bodil Kornbek (KRF) Marianne Pedersen (V)
Jørgen Winther (V) fmd. Pia Kjærsgaard (DF) Peter Skaarup (DF) Else Theill Sørensen (KF)
Lars Barfoed (KF) Ritt Bjerregaard (S) Sophie Hæstorp Andersen (S) Morten Bødskov (S)
Anne-Marie Meldgaard (S) nfmd. Kamal Qureshi (SF) Elsebeth Gerner Nielsen (RV)
Søren Søndergaard (EL) Kuupik Kleist (IA)

Tjóðveldisflokkurin og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	56*	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristeligt Folkeparti (KRF)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Bilag 1

Oversigt over bilag vedrørende B 126

Bilagsnr.	Titel
1	Spm. 1 om behandling af klager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, til integrationsministeren Spm. 2, om Danmark holder sig inden for kvinderetskonventionen, til integrationsministeren Spm. 3 om redegørelse for, hvorfor Danmark behandler ansøgningerne om opholdstilladelse anderledes end andre EU-lande, til integrationsministeren Spm. 4, om den danske stat indirekte kan tvinge udenlandske kvinder til at underkaste sig en mands tortur af frygt for at måtte forlade Danmark, til integrationsministeren Spm. 5 om sikkerhed for udenlandske voldsramte kvinder, som har deres børn her i landet, til integrationsministeren
2	Spm. 6 om voldsramte kvinders retssikkerhed i Danmark, til justitsministeren og integrationsministeren
3	1. udkast til betænkning
4	Svar på spm. 1 om behandling af klager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, fra integrationsministeren Svar på spm. 2, om Danmark holder sig inden for kvinderetskonventionen, fra integrationsministeren Svar på spm. 3 om redegørelse for, hvorfor Danmark behandler ansøgningerne om opholdstilladelse anderledes end andre EU-lande, fra integrationsministeren Svar på spm. 4, om den danske stat indirekte kan tvinge udenlandske kvinder til at underkaste sig en mands tortur af frygt for at måtte forlade Danmark, fra integrationsministeren Svar på spm. 5 om sikkerhed for udenlandske voldsramte kvinder, som har deres børn her i landet, fra integrationsministeren
5	Svar på spm. 6 om voldsramte kvinders retssikkerhed i Danmark, fra justitsministeren og integrationsministeren

2 af udvalgets spørgsmål til integrationsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmålene og svarene er optrykt efter ønske fra RV.

Spørgsmål 3:

Ministeren bedes redegøre for, hvorledes andre lande, som vi normalt sammenligner os med, behandler ansøgninger om opholdstilladelse fra familiesammenførte kvinder, der må forlade ægtemanden p.g.a. vold, inden de har fået permanent opholdstilladelse.

Svar:

Integrationsministeriet har telefonisk indhentet oplysninger fra de nordiske lande, Holland og Tyskland.

Sverige

Der meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse efter to år til personer, der er meddelt opholdstilladelse på baggrund af ægteskab. Der findes en særlig bestemmelse i udlændingeloven, der giver mulighed for at meddele opholdstilladelse til voldsramte kvinder. Jo tættere på to-årsgrænsen ansøgningen fremsættes, desto mindre skal der til for at imødekomme ansøgningen. Der er tale om en konkret, samlet vurdering, hvor der ud over volden kan lægges vægt på, om der findes børn i forholdet, om pågældende risikerer at blive socialt udstødt ved en tilbagevenden til hjemlandet samt tilknytningen til arbejdsmarkedet. Volden bør have haft et vist omfang og være veldokumenteret, men det er ikke et formelt krav, at der er sket politianmeldelse. Det forudsættes, at samlivet er ophørt som følge af volden.

Norge

Ifølge udlændingeloven skal der meddeles opholdstilladelse til en kvinde, hvis hun eller et barn i forholdet er blevet mishandlet, medmindre særlige grunde taler der imod. Der stilles ikke krav om årsagssammenhæng mellem mishandlingen og ophævelsen af samlivet. Der er tale om en konkret, samlet helhedsvurdering, hvor der blandt andet lægges vægt på, at mishandlingen skal have ført til en forringelse af

kvindens livskvalitet. Mishandlingen kan have været såvel fysisk som psykisk. Der stilles ikke strenge krav til dokumentationen, herunder er det ikke et krav, at ægtefællen er blevet anmeldt til politiet eller straffet for forholdet. Der stilles ikke krav om, at pågældende skal kunne forsørge sig selv og eventuelle børn eller til bolig.

Der pågår for tiden overvejelser om at stramme loven, da der er sket misbrug.

Finland

Der meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse efter to år til personer, der er meddelt opholdstilladelse på baggrund af ægteskab. Der vil kunne meddeles opholdstilladelse på eget grundlag af ganske særlige grunde, herunder som følge af vold i ægteskabet. Den finske udlændingelov opregner ikke eksempler, og voldsramte kvinder er ikke nævnt specifikt i forarbejderne til loven. Sagen vurderes konkret, hvor myndighederne vurderer forholdet, herunder tilknytningen til Finland og hjemlandet, og vold kan være et element, som indgår i den samlede vurdering.

Tyskland

Der meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse efter fem år til personer, der er meddelt opholdstilladelse på baggrund af ægteskab. Hvis en familiesammenført person bliver separeret fra sin ægtefælle inden da, kan der, hvis ganske særlige grunde taler derfor, meddeles opholdstilladelse på selvstændigt grundlag. Der er tale om en konkret vurdering, hvor myndighederne lægger vægt på, om ægteskabet er opløst som følge af en særlig vanskelig situation. Vold kan kvalificere hertil. Myndighederne skal tillige se på tilknytningen til hjemlandet, og om det er rimeligt at kræve, at pågældende returnerer, eller om dette vil påføre den pågældende yderligere trængsler. Myndighederne har endvidere pligt til at beskytte familiens enhed, særlig når der er mindreårige børn i forholdet. Personen skal som udgangspunkt kunne forsørge sig selv, men dette krav kan være opfyldt, allerede hvis den pågældende er berettiget til social understøttelse.

Holland

Der meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse efter tre år til personer, der er meddelt opholdstilladelse på baggrund af ægteskab. Det er muligt at meddele opholdstilladelse til en person, der har forladt et voldeligt ægteskab, inden der er meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse. Myndighederne træffer afgørelse på baggrund af en konkret vurdering, hvor der lægges vægt på de humanitære grunde. Personen skal således kunne bevise, at ægteskabet er opløst som følge af vold. Dette kan ske på baggrund enten af en politirapport eller ved oplysninger fra en læge. Et voldeligt ægteskab er ikke nok i sig selv til at begrunde opholdstilladelse, idet der skal være andre årsager, fx børn født i Holland, eller at det vil være urimeligt at kræve, at pågældende vender tilbage til sit hjemland.

Det overvejes for tiden, om vold i ægteskabet i sig selv skal være nok til at begrunde en opholdstilladelse.

Spørgsmål 6:

Integrationsministeren tilkendegav under førstebehandlingen af beslutningsforslaget, at han ikke er parat til at sikre, at kvinder, som får dømt deres mand for vold, under alle omstændigheder får lov at blive i Danmark. Ministrene bedes på den baggrund redegøre for, om der findes bestemmelser i dansk lovgivning, der sikrer, at et vidne ikke kan fortabe egne rettigheder ved at anmelde et kriminelt forhold. Ministrene bedes ligeledes kommentere, hvad de mener vil være konsekvensen for udenlandske kvinders mulighed for at anmelde deres mand for alfonseri, rockerkriminalitet mv., hvis de ved, at konsekvensen kan være, at de selv må forlade landet. Mener ministrene, at det er betryggende for retssikkerheden, at visse kriminelle forhold må antages ikke at blive opklaret, fordi de, som måtte vide besked om de kriminelle forhold, ikke tør melde sagen af frygt for selv at blive straffet med at blive sendt ud af landet?

Svar:

Jeg har forstået spørgsmålet således, at det omfatter to forskellige situationer, hvor en udlænding kan risikere, at den pågældendes opholdstilladelse inddrages eller nægtes forlænget:

1) Hvis den pågældende flytter fra sin ægtefælle, idet den pågældende har været udsat for vold.

2) Hvis den pågældende reelt ikke lever sammen med sin ægtefælle, fordi denne er dømt eller tiltalt for et kriminelt forhold, og som følge heraf er frihedsberøvet.

Regeringen er enig i, at en udlænding, der er kommet her til landet ved ægtefællesammenføring, og som endnu ikke har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse, befinder sig i en særlig vanskelig situation, hvis den pågældende på grund af vold i ægteskabet, bliver nødt til at opheve samlivet.

Regeringen er dog af den opfattelse, at de gældende regler og praksis efter udlændingeloven – som er gennemgået under min besvarelse af spørgsmål nr. 2 – tager højde for disse udlændinges vanskelige situation, og at det er rimeligt og nødvendigt i sådan situation tillige at foretage en vurdering af den pågældendes tilknytning til Danmark henholdsvis hjemlandet ved afgørelse af, om en tidsbegrænset opholdstilladelse skal inddrages eller nægtes forlænget.

Den blotte omstændighed, at en udlænding har været udsat for vold i ægteskabet, bør efter regeringens opfattelse ikke i sig selv kunne føre til en opholdstilladelse.

For så vidt angår den anden situation, kan jeg oplyse, at det følger af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, at der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år, der har dansk indfødsret, der har statsborgerskab i et af de andre nordiske lande, der har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, eller der har haft tidsbegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste tre år.

Betingelsen om samliv på fælles bopæl skal fortsat være til stede, når der ansøges om forlængelse af en opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 11, stk. 2, jf. § 19, stk. 1, nr. 1.

Såfremt den ene af ægtefællerne er frihedsberøvet, vil betingelsen om samliv på fælles bopæl normalt ikke være opfyldt.

I praksis tillægges enhver midlertidig, om end ikke længerevarende adskillelse mellem ægtefællerne dog ikke den betydning, at udlændingen

ikke længere kan anses for at samleve på fælles bopæl med ægtefællen.

Spørgsmålet om en udlændings fortsatte opholds- og arbejdstilladelse afgøres ud fra en konkret vurdering. Såfremt samlivsoophøret skyldes, at ansøgers ægtefælle er frihedsberøvet, beror vurderingen blandt andet på varigheden af samlivet forud for frihedsberøvelsen og varigheden af frihedsberøvelsen.

Udlændingemyndigheder vil ved vurderingen af, hvorvidt en opholdstilladelse skal inddrages eller nægtes forlænget tage hensyn til, om nægtelse af forlængelse af opholds- og arbejdstilladelsen må antages at virke særligt belastende, navnlig på grund af udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, alder, helbred, tilknytning til herboende personer mv.

Jeg kan i øvrigt oplyse, at anmeldelser om strafbare forhold efter retsplejelovens regler indgives til politiet. Politiet iværksætter efter an-

meldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.

Derudover er der i udlændingeloven mulighed for at udsætte en udlændings eventuelle udrejsefrist, såfremt den pågældende skal afgive vidneforklaring under en straffesag mod eventuelle bagmænd.

Endvidere kan der undtagelsesvis i efterforskningsøjemed – under en langvarig efterforskning af en sag – meddeles midlertidig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, således at en udlænding kan opholde sig her i landet, indtil den pågældendes medvirken under straffesagens behandling ikke længere er nødvendig.

Udsættelse af udrejsefrist eller midlertidig opholdstilladelse i de her omhandlede situationer vil blive givet af hensyn til efterforskningsarbejdet og efter anmodning fra politimyndighederne eller de retlige instanser.