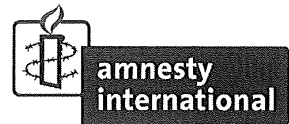


HØRINGSNOTAT

København, den 15. marts 2013



Bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte.)

Justitsministeriet har anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til ovennævnte forslag til lov om ændring af udlændingeloven.

Generelle bemærkninger

Det ene forslag vedrører **ofre for menneskehandel** og har til formål at skaffe hjemmel til at lade handlede (fortrinsvis) kvinder opholde sig i Danmark i **120 dage**, mod den nuværende refleksionsperiode på **100 dage**. Videre skabes der klar hjemmel til at give **midlertidigt ophold** til ofre for menneskehandel, mens de vidner for politi og domstole, så længe straffesagen verserer. Spørgsmålet om at give reel, varig beskyttelse til ofre for menneskehandel indgår ikke.

Særligt beklageligt er det, at man fortsat ikke vil indføre mulighed for en særlig, varig opholdstilladelse til kvinder, som hjælper det danske politi og retsvæsen ved at vidne mod deres bagmænd – og på den måde risikerer at blive straffet (mishandlet, dræbt) af de transnationale, kriminelle netværk, som står bag menneskehandelen.

Det andet forslag omhandler **voldsramte ægtefællesammenførte** (fortrinsvis) kvinder og deres mulighed for at forblive i landet, selvom det samliv, som begrundede deres opholdstilladelse, ikke mere består. I forhold til de gældende regler kan nu også vold mod børn give grundlag for fortsat ophold i Danmark. Som noget nyt skal praksis justeres, således at voldsramte familiesammenførte også får lov at blive i landet – selv om samlivet ophæves, inden der er gået to år. Til gengæld skal der lægges betydelig vægt på, om den voldsramte kvinde har vist evne og vilje til at blive integreret i det danske samfund.

Efter Amnestys opfattelse er det helt afgørende, at kriteriet om **"evne og vilje til**

Bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte.)

integration" ikke bliver en ufravigelig betingelse for at opnå opholdstilladelse for kvinder, som forlader en voldelig ægtefælle, inden der er gået to år. I en del sager om hustruvold vil volden være en del af en gennemgående undertrykkelse af og kontrol med kvinden og hendes færden, som vil gøre det umuligt for hende at deltage aktivt i samfundslivet – og dermed udvise den krævede vilje og evne til integration.

Afgørende for, om en voldsramt kvinde kan få lov at blive, selv om hun kun har været kort tid i landet, må være, om hun kommer fra et land eller en region, hvor fraskilte kvinder anses som paria, og hvor hun derfor risikerer at skulle leve som udstødt og retsløs, og hvor myndighederne erfaringsmæssigt ikke beskytter sådanne kvinder mod overgreb fra familie og lokalsamfund.

Konkrete bemærkninger

I. Forlængelse af den såkaldte refleksionsperiode fra 100 til 120 dage.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget om at forlænge den såkaldte refleksionsperiode fra 100 dage til 120 dage, at forslaget er en udmøntning af den del af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen" (oktober 2010), som vedrører bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel.

Det fremgår videre, at formålet med refleksionsperioden primært er at give den handlede kvinde tid og mulighed for at restituere sig og blive styrket menneskeligt og *"dermed at hjælpe den pågældende til et liv fri af menneskehandelen."*(cf. p. 5).

I refleksionsperioden har ofre for menneskehandel adgang til særlige indkvarteringstilbud og mulighed for udvidet sundhedsbehandling og psykologisk og socialpædagogisk hjælp efter behov.



Den udvidede refleksionsperiode på de nuværende 100 dage skal blandt andet bruges til at forberede hjemrejsen. Hvor tidskrævende forberedelserne er, afhænger af de individuelle forhold i hvert enkelt tilfælde, herunder hvilket land kvinden skal vende tilbage til, om kvinden allerede har rejседokumenter, og af den enkeltes reintegrationsønsker og – muligheder, fremgår det.

Efter Amnesty's opfattelse vil forslaget om at udvide den forlængede refleksionsperiode fra 100 til 120 dage næppe få nogen selvstændig betydning for de handlede kvinder.

Det afgørende for et offer for menneskehandel må være, hvilke forhold den handlede vender tilbage til i hjemlandet:

- Risikerer kvinden at blive handlet igen?
- Risikerer kvinden at blive straffet/mishandlet for at være vendt tilbage før tiden og dermed ikke have givet den forventede indtjening?

Om refleksionsperioden er på 100 eller 120 dage, er formentlig irrelevant for de fleste handlede kvinder.

Forslaget berører ikke spørgsmålet om forholdene ved en tilbagevenden til hjemlandet og tager ikke stilling til, om der gøres nok i dag for at sikre, at handlede kvinder, som står for at blive udsendt af Danmark, ikke udsendes til mishandling og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling i hjemlandet.

Amnesty International skal opfordre til, at der etableres en ordning, som i højere grad tager reel stilling til de faktiske forhold, som den handlede konkret står for at vende tilbage til – og til om hjemlandets myndigheder kan og vil yde kvinden beskyttelse.

Midlertidig opholdstilladelse som led i en politimæssig efterforskning/gennemførelse af straffesager mod bagmænd.

Denne del af forslaget har til formål at skaffe klar hjemmel til det, som man allerede gør – nemlig at lade et offer for menneskehandel forblive i landet, så længe hendes (eller hans) tilstedeværelse er påkrævet for, at hun kan vidne imod sine bagmænd (eller anden kriminalitet) ved en straffesag for de danske domstole.

Det fremgår udtrykkeligt af forslaget, at den midlertidige opholdstilladelse ikke kan forlænges ud over den periode, hvori efterforskningen eller retsforfølgningen pågår.

Det understreges på denne måde, at den midlertidige opholdstilladelse *alene* har til formål at lette de praktiske problemer med at have en udlænding i landet, som teknisk set er indrejst ulovligt landet, men som politiet og retsvæsenet har brug for til at vidne i forbindelse med retsforfølgning af det kriminelle netværk, som har fået hende hertil.

Hensyn til kvinden selv indgår således ikke.

Handlede kvinder, som vidner mod kriminelle bagmænd.

Forholdet til Flygtningekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det kritisabelt og beklageligt, at den danske udlændingelov ikke indeholder en særlig, enkel procedure for opholdstilladelse til kvinder, som har vidnet mod deres bagmænd i danske retssale.

Kvinder, som vidner mod deres bagmænd, er i en helt anden *konkret* risiko for repressalier, end de handlede kvinder, hvis eneste "forseelse" består i, at de bliver sendt hjem.

Ser man på danske og internationale handlingsplaner for bekæmpelse af menneskehandel, er den helt gennemgående udfordring, at de kriminelle organisationer i så



høj grad er *transnationale*, arbejder på tværs af landegrænser. Alene af den grund må en kvinde, som vidner mod sine bagmænd ved en straffesag i Danmark, regne med, at der går besked til hendes hjemland – f.eks. Nigeria – om, at hun har "sladret".

Kvinder, som på denne måde har hjulpet det danske politi og retsvæsen og betaler ved, at de kommer i en meget håndgribelig risiko for alvorlig forfølgelse og for at blive slået ihjel, henvises – som en ringe tak for hjælpen - til at søge om asyl.

Den praktiske realitet er imidlertid, at de danske asylmyndigheder efter fast praksis giver afslag på asyl med den begrundelse, at kvinderne kan søge "hjemlandets myndigheders beskyttelse".

Tager man de nigerianske kvinder, som udgør en betydelig del af de handlede kvinder, viser Amnestys og andre internationale organisationers dokumentation, at denne mulighed – at søge det nigerianske politis beskyttelse – er tæt på at være en ren illusion.

Der er omfattende dokumentation for, at det nigerianske politi er gennemkorrupt, og at det – snarere end at hjælpe kvinderne – selv er ansvarligt for hyppig mishandling og voldtægt.

Diskussionen om, hvordan man skal behandle ansøgninger om asyl fra handlede kvinder – som oven i købet er kommet i konkret fare for voldsomme repressalier, fordi de har hjulpet de danske myndigheder med at vidne mod kriminelle bagmænd – har stået på i adskillige år.

Anerkender man ikke den meget håndgribelige risiko, som kvinderne bringer sig selv i ved at vidne, er man efter Amnestys opfattelse i strid med FN's flygtningekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, som forbyder at udsende personer til et land, hvor de risikerer tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Hvis man vil fastholde den praksis, at risiko for mishandling og drab begået af

transnationale, kriminelle netværk, ikke kan begrunde asyl i Danmark efter udlændingelovens § 7, må man efter Amnestys opfattelse indføre en særlig beskyttelse (opholdstilladelse) for ofre for menneskehandel, som har vidnet mod deres bagmænd.

Der er ikke nogen reelle argumenter mod at indføre en sådan særlig opholdstilladelse. Når betingelsen for opnå en sådan særlig beskyttelse er, at man har vidnet ved en danske straffesag – imod sine bagmænd – er der ikke nogen reel risiko for, at muligheden kan misbruges til, at (handlede) kvinder med urette skaffer sig en opholdstilladelse i Danmark.

Amnesty International skal mere generelt pege på, at den herskende diskussion ofte synes at se på de handlede kvinder som potentielle bedragere og misbrugere af systemet - snarere end som ofre, som skal hjælpes og beskyttes mod overgreb.

Amnesty International skal opfordre regeringen og Folketinget til at etablere en sådan særlig beskyttelse for handlede kvinder, som har vidnet mod deres bagmænd.

II. Opholdstilladelse til voldsramte ægtefællesammenførte kvinder.

Gennem årene har der været ulykkelige eksempler på, at familiesammenførte kvinder, som levede i et voldeligt ægteskab, valgte at blive hos den voldelige ægtemand, fordi alternativet – at blive sendt tilbage til oprindelseslandet – kunne være om muligt endnu værre for kvinden.

Vi har ligeledes set en del eksempler på, at kvinden er blevet i det voldelige ægteskab, indtil der var gået over to år – for på denne måde at leve op til praksisreglen om, at der skal være tale om mindst to års ægteskab, inden kvinden kan få lov at blive i Danmark, selv om hun ikke længere lever sammen med den voldelige ægtefælle.



Staten har pligt til at beskytte sine borgere mod vold og andre overgreb. Man bør derfor ikke have en lovgivning (en praksis), som reelt er med til at fastholde familiesammenførte kvinder fra bestemte lande i en tilværelse præget af voldelige overgreb.

Endelig har man set sager, hvor udlændingemyndighederne har vendt sagen på hovedet og givet den voldsramte kvinde afslag på opholdstilladelse med den begrundelse, at når hun kunne udholde volden i to år, så var volden næppe den reelle årsag til, at hun ikke længere levede sammen med den voldelige ægtefælle.

I lyset af tidligere praksis er det derfor glædeligt, at der lægges op til, at voldsramte familiesammenførte kvinder – og børn – skal kunne få opholdstilladelse, hvis volden er den reelle årsag til samlivsophævelsen – *selv om der er gået mindre end to år fra familiesammenføringen til samlivsophævelsen.*

Til gengæld er det beklageligt, at man vil fastholde betingelsen om,

- at volden skal anses som årsagen til samlivsophævelsen, og

Og yderligere stille krav om,

- at kvinden ved samlivsophævelse **før to års samliv** skal have vist vilje og evne til at integrere sig i det danske samfund.

Det fremstår, som om forslagsstillerne alligevel ikke helt tror på forslagets grundlæggende ræsonnement: At voldsramte kvinder, som kommer fra lande eller områder, hvor fraskilte kvinder udstødes og anses som paria, skal have mulighed for at gå fra den voldelige mand og blive i Danmark - de skal ikke stå med et valg mellem vold og udvisning.

Vold som årsag til samlivsophævelse

Vold i et samliv bør altid anses som tilstrækkelig grund til samlivsophævelse – uanset hvornår den voldsramte vælger at gå.

Bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte.)

Praksis bør ikke operere med, at der kan være en "slags" vold, som *ikke* giver fornøden grund til at gå fra et samliv.

Vilje og evne til integration i det danske samfund.

Der er voldelige forhold, hvor kvinden udsættes for regelmæssige overgreb, men i øvrigt fører et "normalt" liv – uddanner sig eller har lønnet beskæftigelse osv.

Men der er også voldelige samlivsforhold, hvor volden alene er en *del* af en generel umyndiggørelse og undertrykkelse, og hvor kvinden ikke har mulighed for at integrere sig i det danske samfundsliv – tage lønnet arbejde eller på anden måde bevæge sig frit i offentlige rum.

I denne situation vil det ikke være praktisk muligt for den voldsramte at udvise vilje og evne til at integrere sig i det danske samfund.

Amnesty International skal opfordre til, at man ikke stiller "dokumenteret vilje og evne til integration" som betingelse for, at voldsramte familiesammenførte udlændinge kan få opholdstilladelse, selv om samlivet ophæves, inden der er gået to år.

Det afgørende kriterium må være, om man – hvis man udsender den voldsramte kvinde til hendes hjemland – stiller hende i en urimeligt belastende situation, bedømt ud fra, hvad man ved om kvindens oprindelsesland.

Der er efter Amnestys opfattelse ikke nogen *misbrugsrisiko* på dette område.

Det er ikke sandsynligt, at kvinder, som kommer fra lande eller områder, hvor der hersker et kvindesyn, som resulterer i udstødelse og risiko for voldelige overgreb mod kvinder, der vender tilbage som fraskilte, skulle spekulere i at

- indgå ægteskab,
- blive familiesammenført til Danmark,
- lade sig udsætte for vold,
- blive skilt,
- få inddraget opholdstilladelsen



- og derefter opnå ny opholdstilladelse efter en undtagelsesbestemmelse om fraskilte, voldsramte, tidligere familiesammenførte, udlændinge.

Amnesty International skal derfor opfordre til, at bemærkningerne til lovforslaget ændres, således at det fremgår, at det ikke er en ufravigelig betingelse for ny opholdstilladelse, at den voldsramte ægtefælle har udvist vilje og evne til integration, men at det afgørende er, at ingen tvinges til at udholde et voldeligt samliv, og ingen skal frygte at blive udsendt til sit oprindelsesland til et liv som udstødt.

Amnesty International, den 15. marts 2013.