

Notat



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Kommenteret høringsoversigt

vedrørende

Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og danskuddannelsesloven (Ændring af regler om bevarelse af opholdstilladelse som følge af partner-vold m.v., undtagelse af statsudsendte og deres medfølgende familie fra bort-faldsreglerne, kodificering af EU-retspraksis på familiesammenføringsområdet, gennemførelse af EES-forordningen om gradvis idriftsættelse af ind- og udrejse-systemet og API-forordningen, m.v.)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

De dele af lovforslaget, der omhandler ændring af regler om bevarelse af opholds-tilladelse som følge af partnervold m.v., undtagelse af statsudsendte og deres med-følgende familie fra bortfaldsreglerne og kodificering af EU-retspraksis på familie-sammenføringsområdet, jf. lovforslagets pkt. 2.1-2.3, har i perioden fra den 20. ja-nuar 2025 til den 17. februar 2025 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatrådet (Advokatsamfundet), AC Akademikerne, Amnesty NU, Amnesty Inter-national, Asylret, Barnets Tarv Nu, Bedsteforældre for Asyl, Beskæftigelsesrådet, Bryd Tavsheden, Bygge-, Anlægs- og Trækartellet, Børns Vilkår, Centralorganisatio-nernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Dan-marks Rejsebureau, Danner, DA – Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dan-ske Rederier, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, DFUNK – Dansk Flygtninge-hjælp Ungdom, Dansk Kvindesamfund, Dansk Landbrug, Dansk Metal, Dansk PEN, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Danske Univer-siteter, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Nationale Integrationsråd, DI – Dansk Industri, DIGNITY – Dansk In-stitut Mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Exitcirklen, FH – Fagbevægelsens Hovedorganisation, Finans Danmark, Finanssek-torens Arbejdsgiverforening, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, GLS-A, Naalakkersuisut (Grøn-

16. april 2025

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

International Arbejdskraft og EU-ophold
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Emilie Sloth Ølgaard

Tel. 61 98 34 79
Mail emsol@uim.dk

Sags nr. 2024 - 17771
Akt-id 3115297

lands Selvstyre), HK/Danmark, HK/Kommunal, HK/Privat, Håndværksrådet, Indvandrermedicinsk klinik, Odense Universitetshospital, Indvanderrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, International Community/Erhverv Aarhus, Kirkernes Integrationstjeneste, KL – Kommunernes Landsforening, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Kvinderådet, KVINFO, Københavns Byret, Landbrug og Fødevarer, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen for Voldsramte Kvinder og børn, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Ledernes Hovedorganisation, Mellemfolkeligt Samvirke, Mødrehjælpen, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (tidl. Fredsfonden), PROSA – Forbundet af It-professionelle, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, RED Rådgivning, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Røde Kors, Sex & Samfund, SOS Racisme, Søstre mod vold og kontrol, Trykkefrihedsselskabet, Udlændingenævnet, United Nations Women, Work-live-stay southern Denmark, Ældresagen, Ægteskab uden grænser og 3F.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringssvar med bemærkninger til lovforslaget fra:

Bedsteforældre for Asyl, Danes Worldwide, Danner, Den Katolske Kirke i Danmark, Institut for Menneskerettigheder, KVINFO, Kvinderådet, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Peter Jensen, Refugees Welcome, SOS Racisme, Søstre mod Vold og Kontrol og Udlændingenævnet.

Følgende har oplyst ikke at have bemærkninger til lovforslaget:

Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), KL (Kommunernes Landsforening), Københavns Byret, Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Østre Landsret.

Høringssvarene er vedlagt.

Nedenfor gengives høringssvarene i hovedtræk samt Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer hertil (anført i *kursiv*).

Bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til de vedlagte høringssvar.

For så vidt angår lovforslagets pkt. 2.4 og 2.5 om gennemførelse af EES-forordningen om gradvis idriftsættelse af ind- og udrejsesystemet og API-forordningen henvises til bilag 1 og 2.

2. Indkomne høringssvar

2.1. Udvidelse af persongruppen, der har mulighed for at bevare opholdstilladelsen som følge af partnervold eller partnerens død

2.1.1. Generelle bemærkninger

Bedsteforældre for Asyl takker for indblik i lovudkastet og læser en hel del deri med glæde men er dog stødt på et par knaster under løsningen.

Danner takker for, at det i udkastet fremstår tydeligt, at man fra politisk side har lyttet til aktørerne på feltet. Danner bemærker hertil, at når organisationen kommer med anbefalinger til politikerne, bygger de på mange års erfaring med at udvikle og drive indsatser til voldsudsatte, et omfattende datagrundlag fra egne indsatser samt grundig research af forskning og undersøgelser på området, hvorfor det har stor betydning for Danner, når deres anbefalinger inddrages i lovarbejdet.

Den Katolske Kirke i Danmark glæder sig over, at personer, der er kommet til Danmark som medfølgende familie og efterfølgende har fået opløst deres ægteskab pga. vold eller social kontrol eller har mistet en ægtefælle ved dødsfald, nu kan bevare deres opholdstilladelse i Danmark.

Kvinderådet og Søstre mod Vold og Kontrol sætter stor pris på regeringens ønske om at tage det videre skridt i forhold til at styrke indsatsen for beskyttelse mod partnervold og partnerdrab og bakker op om tilstræbelsen om at styrke muligheden for at sikre bevarelsen af en opholdstilladelse som medfølgende familiemedlem til en udenlandsk arbejdstager eller studerende eller til en udlandsdansker, som har ophævet samlivet som følge af, at udlændingen selv eller udlændingens barn er blevet udsat for fysisk eller psykisk vold, herunder (negativ) social kontrol.

KVINFO bemærker, at de understøtter intentionen om at sikre bedre beskyttelse af ofre for vold i nære relationer, herunder negativ social kontrol, som risikerer at blive fastholdt i voldelige forhold af frygt for at miste deres opholdstilladelse. KVINFO bemærker endvidere, at der med lovforslaget tages et skridt i den rigtige retning.

SOS Racisme er glad for lovforslaget og finder, at regeringen har lyttet til meget af den kritik, som bl.a. Institut for Menneskerettigheder og NGO'er har fremsat om, at kravene til dokumentation af vold har været for store, hvilket har forhindret en ønsket skilsmisse. SOS Racisme bemærker, at dette har medført, at – oftest kvinden – og eventuelle børn – har måttet forblive i et voldeligt ægteskab og ikke har kunnet slippe væk fra volden. SOS Racisme oplyser hertil, at de har været kritiske over for, at voldsudsatte ægtefæller, der flyttede fra ægteskabet, ofte fik ophævet deres opholdstilladelse og måtte rejse tilbage til oprindelseslandet, hvor de kunne være udsat for trusler, vold, æresdrab eller evt. blive frosset ude af deres familie og samfundet.

Hvad angår bortfald af opholdstilladelse ved en ægtefælles/partners død, finder **SOS Racisme**, at det hidtil har været ekstremt hårdt og uretfærdigt, at den overlevende ægtefælle ikke kun skulle miste sin mand eller hustru og evt. blive eneforsørger, men også skulle rejse til hjemlandet hurtigst muligt, medmindre der var mindreårige børn i en bestemt alder, hun/han kunne blive familiesammenført til. SOS Racisme oplyser, at de kender eksempler fra folk, der har skullet opholde sig på udrejsecentre i flere år, fordi deres ægtefælle døde, og de ikke turde tage tilbage til oprindelseslandet.

SOS Racisme anfører, at selv om vi i 24 år næsten udelukkende har set strammerlovforslag og symbolpolitiske lovforslag på udlændingeområdet, er her et forslag, der vil kunne betyde meget for udlændinge i sårbare situationer. SOS Racisme bemærker, at der hermed er taget livtag med nogle af de skøreste paragraffer i dansk udlændingelovgivning, som ofte har givet store overskrifter i aviserne. SOS Racisme håber, at den nye lovgivning kommer til at gavne de voldsudsatte kvinder og mænd, og også vil være til gavn for de ægtefæller og deres børn, der har mistet deres kære.

Udlændingenævnet anfører, at de i perioden fra lovforslagets fremsættelse og til lovens forventede ikrafttræden agter at stille verserende sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 m, stk. 1 og 2, og § 9 n, stk. 1, som indeholder oplysninger om, at udlændingen eller udlændingens barn kan have været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v., herunder negativ social kontrol, her i landet, eller at den herboende ægtefælle eller samlever er afgået ved døden, i bero, medmindre afgørelsen skal omgøres eller hjemvises af andre grunde. Formålet hermed vil være at sikre ligebehandling i forhold til udlændinge, der har en sag under behandling i SIRI og i Udlændingenævnet på tidspunktet for lovforslagets fremsættelse. Udlændingenævnet oplyser, at når loven træder i kraft, vil de, i overensstemmelse med det anførte, sende sagerne retur til SIRI, således at sagerne kan blive behandlet efter de nye regler.

Danes Worldwide hilser forslaget om udvidelse af persongruppen, der har mulighed for at bevare opholdstilladelsen som følge af partnervold eller partnerens død velkommen, da det vil bidrage til at sikre tryghed for udenlandske familiemedlemmer i særligt vanskelige livssituationer.

KVINFO bemærker, at det er hensigtsmæssigt at tage hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede, fordi den herboende ægtefælle eller samlever, som udlændingen har opholdstilladelse på baggrund af, afgår ved døden.

KVINFO er endvidere positive over, at det i udlændingelovens § 19, stk. 7, nu tydeliggøres, at bestemmelsen også omfatter negativ social kontrol, da dette kan hjælpe ofre for negativ social kontrol til at bryde med volden og er på linje med KVINFOs anbefalinger. KVINFO anbefaler i forlængelse af dette, at regeringen udbreder en anvendelsesorienteret socialfaglig definition på negativ social kontrol med henblik på at give et fælles sprog til fagfolk på området og gøre det nemmere

at kategorisere sager og monitorere udviklingen. KVINFO anfører desuden, at definitionen bør have et intersektionelt perspektiv og betone den kollektive udøvelse, som adskiller negativ social kontrol fra andre former for vold.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig de generelle bemærkninger og skal herudover bemærke, at begrebet negativ social kontrol oftest anvendes om handlinger, der udøves af et fællesskab, og at negativ social kontrol i relation til æresrelaterede konflikter bl.a. er defineret ved kollektiv udøvelse. Denne definition og forståelse af fænomenet - herunder betoning af det kollektive element - udfoldes og operationaliseres i Nationalt Center mod Æresrelaterede Konflikters (MÆRKs) omfattende rådgivnings- og opkvalificeringsaktiviteter målrettet fagprofessionelle og frontpersonale i kommuner, uddannelsessektoren, sundhedssektoren, politi, civilsamfund, krisecentre mv. MÆRKs rådgivning har fokus på krydsfeltet mellem det integrationsfaglige og socialfaglige, hvor markører som køn, generation, etnicitet, kultur og religion sammentænkes med forskellige udsathedtparametre.

2.1.2. Persongruppen

Danner bemærker, at alt for mange kvinder i dag lever i forhold, hvor de udsættes for vold af deres partner og når den voldsudsatte kvinde har afledt opholdsgrundlag, kan det være forhold, som de hverken kan eller tør forlade af frygt for at miste deres opholdstilladelse. Danner anfører, at denne målgruppe ofte er udsat for vold, isolation og negativ social kontrol, hvilket medfører, at deres integration i det danske samfund og deres mulighed for at leve et frit liv på egne præmisser besværliggøres. Danner oplyser, at i indsatser arbejder rådgiverne og juristen med at understøtte kvindens muligheder for at opnå et selvstændigt opholdsgrundlag, når hun ønsker at bryde med den voldelige partner. Danner oplyser endvidere, at de kvinder, de møder, der ikke har mulighed for selvstændigt ophold, som oftest bliver i forholdet trods massiv vold, da konsekvenser ved hjemsendelse kan være fatale for hende og hendes eventuelle børn, og at det derfor er meget positivt, at ministeriet nu foreslår at udvide persongruppen, der har mulighed for at bevare opholdstilladelsen som følge af partnervold m.v., til også at omfatte medfølgende familiemedlemmer. Danner bemærker hertil, at det er noget, de sammen med øvrige voldsfaglige aktører, har arbejdet for længe, og at de er glade for, at man fra politisk side har lyttet.

KVINFO anfører, at de længe har anbefalet regeringen at udvide persongruppen, der har mulighed for at bevare opholdstilladelse som følge af partnervold. KVINFO bemærker med tilfredshed, at denne nu udvides til også at omfatte medfølgende familiemedlemmer – på denne måde gives blandt andre medfølgende ægtefæller lige vilkår som sammenførte ægtefæller.

KVINFO oplyser, at de tidligere har anbefalet regeringen, at udlændingelovens § 19, stk. 7, ændres, så voldsudsatte, der er i Danmark i kraft af deres partners opholdstilladelse, får lettere adgang til at opnå egen opholdstilladelse, når de forlader den voldelige partner.

LOKK bemærker, at kvinder med afledt ret til ophold, der udsættes for partner-vold, ofte står i en situation, hvor frygten for at miste deres opholdstilladelse tvinger dem til at forblive i voldelige forhold og for disse kvinder er risikoen ved at forlade forholdet ikke kun social og økonomisk, men også juridisk – en hjemsendelse kan have massive konsekvenser, både for dem selv og deres børn. LOKK oplyser endvidere, at mange af disse kvinder oplever at blive isoleret, hvilket begrænser deres muligheder for at integrere sig og skabe et selvstændigt liv i Danmark. LOKK hilser det derfor velkomment, at ministeriet nu foreslår at udvide persongruppen, der har mulighed for at opnå et selvstændigt opholdsgrundlag efter en samlivsophævelse, som følge af vold som følge af vold i nære relationer. LOKK finder, at det er en vigtig forbedring af voldsudsattes rettigheder, som de i LOKK – sammen med andre voldsfaglige aktører – længe har arbejdet for.

Bedsteforældre for Asyl finder, at hensynet til børns stilling, når den ene forælder dør, bør nævnes både tydeligt og tillægges afgørende vægt. Bedsteforældre for Asyl bemærker, at der, så vidt de kan se, kun nævnes børn, der har været udsat for vold.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig de generelle bemærkninger og skal herudover bemærke, at det med lovforslaget foreslås at udvide udlændingelovens § 19, stk. 7, om fortsat ophold til voldsramte og § 19, stk. 8, om fortsat ophold ved den i Danmark fastboende persons død, således at også medfølgende familiemedlemmer til udenlandske arbejdstagere og studerende samt til udlandsdanskere omfattes af bestemmelserne.

Medfølgende familiemedlemmer til udenlandske arbejdstagere og udlandsdanskere meddeles opholdstilladelse efter henholdsvis udlændingelovens § 9 m, stk. 1 og 2, og omfatter efter Styrelsen for International Rekruttering og Integrations praksis ægtefælle/fast samlever samt hjemmeboende børn under 18 år. Herudover kan der i helt særlige tilfælde efter styrelsens praksis også gives tilladelse til et hjemmeboende barn over 18 år eller en forælder. Efter Styrelsen for International Rekruttering og Integrations praksis omfatter medfølgende familiemedlemmer til udenlandske studerende ægtefælle/fast samlever og hjemmeboende børn under 18 år. Opholdstilladelse meddeles efter udlændingelovens § 9 n, stk. 1.

De nævnte grupper, herunder børn, vil med den foreslåede udvidelse af § 19, stk. 7 og 8, selvstændigt kunne bevare deres opholdstilladelse, hvis betingelserne i udlændingelovens § 19, stk. 7 eller 8, er opfyldt.

2.1.3. Kravet om, at volden skal være dokumenteret

Danner bemærker, at det er en vigtig betingelse for at få forlænget sin opholdstilladelse efter den særlige voldsbestemmelse, at partnervolden kan godtgøres. Danner bemærker endvidere, at det som udgangspunkt er positivt, at formuleringen fra gældende lov om, at denne vold kan godtgøres på baggrund af krisecentererklæringer, skadestuerapporter, sms-korrespondancer og lignende, ligesom det er positivt, at volden ikke kræves politianmeldt.

Danner anfører, at det bør påpeges, at nogle kvinder i denne målgruppe har levet i en sådan grad af negativ social kontrol og isolation, at det fortsat er særdeles vanskeligt for dem at løfte bevisbyrden, hvorfor der i forlængelse heraf bør rettes et blik mod myndighedernes formidling af dokumentationskravet. Danner bemærker, at der i henhold til Institut for Menneskerettigheders rapport, og i tråd med deres egen erfaring, stemmer den tilgængelige information om, hvornår volden er godtgjort jf. Lov nr. 433 af 1. maj 2013 om ændring af udlændingeloven (Ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte) i mindre grad overens med det dokumentationskrav, der stilles i praksis. Danner bemærker derved, at en vurdering af volden bør tage højde for de muligheder, kvinden har for at bevise den vold, hun har været udsat for, herunder hendes egen forklaring, at kontrolmønstret kan være svært at gennemskue for udenforstående, og at dette kan kræve en grundig voldsfaglig kortlægning af de mønstre, som har været på spil.

Danner påpeger, at man med fordel kan kaste et blik på Norges lovgivning, hvor man som udgangspunkt finder den voldsudsattes forklaring tilstrækkelig, medmindre konkrete beviser det modsatte. Danner bemærker desuden, at jo mere ekstrem volden og den negative sociale kontrol er, jo sværere er det for kvinden at forstå, beskrive og dermed bevise volden, i og med hendes manglende adgang til hjælpe- og informationskilder, ligesom hendes systemkendskab kan være svært begrænset, og at dette - uden fagprofessionel hjælp - kan resultere i lovgivning, der ikke formår at finde anvendelse i praksis.

Danner anbefaler på baggrund af deres erfaringer med netop denne problematik, at der bliver et fokus på adgang til specialiseret, voldsfaglig retshjælp, så den voldsudsatte reelt kan gøre brug af rettigheden. Danner påpeger i forlængelse heraf, at kvinder, der har dokumentation for ophold på krisecenter, som udgangspunkt bør opfylde betingelsen om godtgørelse af volden, eftersom kun personer der er udsat for partnervold, kan få tildelt ophold på krisecenter jf. § 109 i social- og serviceloven, hvorfor volden må antages godtgjort i forbindelse hermed. Dette gælder også for kvinder indskrevet i ambulante indsatser rettet mod voldsudsatte drevet af voldsfaglige aktører, f.eks. krisecentrene.

Danner anfører, at en mere tværgående pointe, som ikke er en del af lovudkastet, men som har betydning for voldsudsattes reelle muligheder for at gøre brug af den rettighed, som ministeren ønsker for persongruppen, handler om oplysning af sagen. Danner anfører, at det er dybt problematisk, at den voldsudsatte selv har pligt til at oplyse sagen jf. udlændingelovens § 40, og i praksis betyder det, at en stor del af persongruppen ikke har mulighed for at gøre brug af deres lovgivningssikrede rettigheder.

Danner oplyser, at de i deres specialiserede indsats til voldsudsatte kvinder med migrantbaggrund har tilknyttet juridisk støtte med speciale i netop udlændinge- og opholdsret, hvilket understøtter retssikkerheden for de kvinder, Danner møder, men at langt de fleste voldsudsatte kvinder ikke har adgang til denne form for hjælp. Danner anfører, at partnervold er en kompleks størrelse, og der er tale om en persongruppe, som har dårligt systemkendskab grundet isolation og negativ social kontrol, og at kvinder, der har været udsat for traumer i en sådan grad, at de

har udviklet PTSD, derfor ikke kan forventes at have mulighed for alene at imødekomme beviskravet.

Danner bemærker, at med henblik på kompleksitet af sagen samt persongruppens handlemuligheder bør det i overensstemmelse med officialprincippet være myndighedernes ansvar at oplyse sagen tilstrækkeligt, inden de træffer afgørelse, og at dette grundlæggende princip i forvaltningsretten også bør være gældende her, hvis man reelt ønsker at hjælpe persongruppen.

Kvinderådet og Søstre mod Vold og Kontrol ønsker flere oplysninger om den specifikke paragraf og lovgivning, der skal kunne bruges ift. familiesammenførte kvinder og mænd, der udsættes for vold i parforhold, da der pt. er udfordringer ift. paragraffens praktiske anvendelse i lyset af, at det er en meget udsat gruppe, den har til formål at beskytte. Kvinderådet og Søstre mod Vold og Kontrol bemærker endvidere, at målgruppen kan have manglende tillid til systemet, systemangst, og/eller være isoleret fra samfundet og arbejdsmarkedet af den voldelige partner, og der er derfor behov for mere viden om, hvordan lovgivningen konkret vil tilgodese denne målgruppe.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at betingelsen om at kvinden skal godtgøre, hun har været udsat for vold, kan være en vanskelig og urimelig bevisbyrde at løfte. Samtidig er det Institut for Menneskerettigheders vurdering, at kravet risikerer at fastholde disse kvinder i voldelige forhold.

Institut for Menneskerettigheder påpeger, at Danmark har tiltrådt Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen), og at det følger af konventionens artikel 4, stk. 1, at staterne er forpligtet 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. Institut for Menneskerettigheder oplyser, at det er deres vurdering, at det er nødvendigt at ændre beviskravene om godtgørelse for den begåede vold for at sikre effektiv beskyttelse efter Istanbulkonventionen.

Institut for Menneskerettigheder oplyser, at de har undersøgt denne problemstilling i en rapport fra oktober 2023, hvor instituttet blandt andet fik indblik i ca. 60 sager fra henholdsvis Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. Institut for Menneskerettigheder oplyser endvidere, at de samtidig gennemførte 13 ekspertinterviews med professionelle aktører, der i kraft af deres arbejde er i berøring med voldsudsatte kvinder, som risikerer at miste deres opholdsgrundlag, hvis de går fra deres samlever/ægtefælle. Institut for Menneskerettigheder anfører, at det fremgår af rapporten, at det er instituttets vurdering, at de krav, der stilles til godtgørelse af den begåede vold, er uforholdsmæssigt vanskelige at løfte for mange voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag. Institut for Menneskerettigheder oplyser, at en kvinde, der som et led i voldsudøvelsen lever mere eller mindre indespærret, for eksempel vanskeligt vil 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.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at beskrivelsen af udlændingemyndighedernes praksis 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. Institut for Menneskerettigheder anfører endvidere, at 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. Institut for Menneskerettigheder finder, at 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. Institut for Menneskerettigheder anfører, at dette imidlertid medfører, at volden ikke er dokumenteret noget sted, og at der heller ikke er foretaget en objektiv vurdering af voldens skadevirkninger. Institut for Menneskerettigheder pointerer, at når der er tale om psykisk vold, vil volden per definition være vanskelig at godtgøre i kraft af dens komplekse natur. Institut for Menneskerettigheder bemærker, at manglende beviser for at volden har fundet sted, imidlertid betyder, at kvinden står svagt over for de myndigheder, der skal vurdere hendes sag.

Institut for Menneskerettigheder er af den opfattelse, at beviskravene i udlændingelovens § 19, stk. 7, bør ændres, så kvindens forklaring lægges til grund, medmindre der er grund til at tro, at forklaringen er utroværdig. Institut for Menneskerettigheder bemærker, at dette konkret vil betyde, at der i alle sager efter udlændingelovens § 19, stk. 7, skal være en formodning for, at kvinden har været udsat for vold, medmindre der er grundlag for at tro andet. Institut for Menneskerettigheder påpeger, at denne vurdering, bakkes op af Kommissionen for den glemte kvindekamp, som den 29. januar 2025 offentliggjorde deres anbefalinger. Institut for Menneskerettigheder anfører, at Kommissionen i deres anbefaling nr. 9 direkte henviser til instituttets rapport og foreslår, "at regeringen og Folketinget tager initiativ til at justere dokumentationskravene, sådan at man fremadrettet vil lægge kvindens forklaring om vold i hjemmet til grund, medmindre der er klare grunde til at antage, at forklaringen er utroværdig." Institut for Menneskerettigheder anfører endvidere, at Kommissionen i et af deres løsningsforslag foreslår, at "regeringen bør sikre, at dokumentationskravene, som knytter sig til udlændingelovens § 19, stk. 7, justeres, sådan at ingen kvinder, som reelt bliver udsat for vold eller undertrykkelse, mister deres ophold."

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det er deres klare vurdering, at betingelsen om, at kvinden skal godtgøre, at hun har været udsat for vold i sit parforhold/ægteskab, er den største barriere i forhold til at forhindre, at kvinden fastholdes i parforholdet/ægteskabet og dermed volden. Institut for Menneskerettigheder bemærker samtidig, at interviews med fagpersoner viser, at de strenge krav om godtgørelse kan bidrage til at afholde voldsudsatte kvinder fra at søge om beskyttelse efter voldsbestemmelsen ud fra en forventning om, at det ikke vil lykkes.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet tager initiativ til at ændre praksis i sager om vold efter udlændingelovens § 19 stk. 7, så kvindens forklaring om vold lægges til grund, medmindre forklaringen fremstår utroværdig.

Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol finder det problematisk, at det pålægges kvinderne selv at indsamle beviser, da det stiller urimelige og urealistiske krav til kvinder i sårbare livssituationer, der ofte ikke er bekendt med eller har tillid til rettigheder og myndigheder. Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol anfører, at såfremt hun som et led i voldsudøvelsen lever isoleret eller egentlig indesluttet, vil hun have vanskeligt ved at kunne fremskaffe dokumentation for volden i form af skadestuerapport, lægeerklæring, politianmeldelse eller lignende.

Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol anfører, at i tilfælde hvor der er tale om psykisk partnervold, forekommer kravet ligeledes urimeligt, da psykisk vold er en voldsform, der per definition er svær at bevise grundet dens (ofte) subtile karakter, og at det særligt er migrant kvinder, der desuden oplever at være i en underlegen position i et voldeligt parhold, både socialt og økonomisk, hvorfor det kan være endnu sværere og risikabelt at søge hjælp fra myndighederne.

Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol anbefaler derfor, at vi i Danmark lader os inspirere af Norge, som anvender interview af kvinderne som bevismateriale. Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol påpeger, at den voldsudsatte kvinde står med en tung bevisbyrde, som hun skal løfte, hvorfor de gerne ser, at myndighederne lempet beviskravene og lægger kvindens forklaring om vold i hjemmet til grund, medmindre der er klare grunde til at antage, at forklaringen er utroværdig. Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol oplyser, at man i Norge har valgt at lægge kvindens forklaring om vold i hjemmet til grund, medmindre der er klare grunde til at antage, at forklaringen er utroværdig. Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol henviser 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.

LOKK bemærker, at man med fordel kunne have hentet inspiration fra Norge, hvor der i højere grad lægges vægt på den voldsudsattes forklaring. LOKK bemærker endvidere, at i Norge lægges voldsudsattes beretninger om vold i nære relationer til grund, medmindre der er klare grunde til at anse dem for utroværdige, og at denne tilgang anerkender de komplekse dynamikker i voldelige relationer. LOKK bemærker, at en lempelse af kravene, så kvindens forklaring tillægges større vægt, ville sikre bedre beskyttelse af voldsudsatte, der på grund af isolation og manglende systemkendskab har svært ved at dokumentere deres situation. LOKK mener, at dette ikke blot ville øge retssikkerheden, men også sikre, at lovgivningen faktisk kan anvendes i praksis af de kvinder, den er tiltænkt at beskytte.

Peter Jensen noterer sig, at det ikke er et krav efter den foreslåede ordning, at der foreligger en domfældelse, eller at påståede overgreb og social kontrol er anmeldt

til politiet. Peter Jensen finder, at det er helt afgørende i et retssamfund og i bekæmpelsen af parallelsamfund og social kontrol, at vold, overgreb og andre strafbare forhold anmeldes til politiet. Peter Jensen finder således, at lovforslaget bør indeholde et klart krav om, at påstande om vold, social kontrol og andre strafbare forhold er anmeldt til politiet.

Refugees Welcome hilser forslaget til ændring velkomment, men efterlyser, at man samtidig tager fat i de to andre krav – navnlig kravet om at kunne dokumentere volden og kravet om at have udvist tilstrækkelig vilje og evne til integration. Refugees Welcome anfører, at ifølge flere undersøgelser og rapporter, hvor især Institut for Menneskerettigheders rapport fra 2023 skal fremhæves, har mange voldsofre svært ved at leve op til alle tre krav, men især bevisbyrden for at dokumentere volden er svær at løfte, og at en af de netop udsendte anbefalinger fra regeringens Kommissionen for den glemte kvindekamp går netop på at "justere dokumentationskravene". Refugees Welcome oplyser endvidere, at de også selv har beskrevet problemet i deres rapport "De ved ikke, hvor meget stress, vi har" fra 2023 og i den efterfølgende høring på Christianborg i 2024.

SOS Racisme glæder sig især over de mere lempelige krav til dokumentation af volden ift., at partneren eller ægtefællen, og tilsvarende et evt. barn, fortsat kan blive i Danmark, og at der ikke nødvendigvis kræves, at ægtefællen er dømt for volden, men at den blot skal være godtgjort af den voldsudsatte.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det følger af udlændingelovens § 19, stk. 7, at der ved afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse skal 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. Dette gælder uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet.

Det er en betingelse for at kunne bevare opholdstilladelsen efter § 19, stk. 7, at udlændingen godtgør, at der har været tale om voldsudøvelse m.v. Det er ikke et krav, at ægtefællen er dømt for fysisk eller psykisk vold, herunder psykisk vold i form af negativ social kontrol, eller andre overgreb mod udlændingen eller udlændingens barn. Det er heller ikke et krav, at volden m.v. er meldt til politiet. Volden vil eksempelvis også kunne godtgøres ved skadestuerapporter eller lægeerklæringer, erklæringer fra krisecentre og samtaler med socialrådgivere m.v. Det bemærkes, at det således hverken er et krav for at bevare opholdstilladelsen efter § 19, stk. 7, at den pågældende har taget ophold på et krisecenter eller har anmeldt forholdet til politiet.

Ud over dokumentation, der stammer fra den pågældendes kontakt med politi, kommune eller andre offentlige myndigheder, krisecentre eller lign., kan kopi af SMS-beskeder eller beskeder på sociale medier m.v., der underbygger forklaringen om vold m.v., indgå i vurderingen af, om volden kan anses for godtgjort.

Der er tale om en konkret og individuel vurdering.

Udlændingemyndighedernes vejledning om voldsbestemmelsen er opdateret og uddybet i december 2024 og kan findes på www.nyidanmark.dk. Herudover har Udlændingestyrelsen en vejledningsordning (hotline) for udlændinge, som er udsat for negativ social kontrol i deres ægteskab/samliv og som har spørgsmål til deres opholdstilladelse. Man kan f.eks. kontakte hotlinen, hvis man er udsat for vold eller negativ social kontrol, eller hvis man er i tvivl om, hvordan samlivsophør påvirker ens opholdstilladelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig, at flere høringsparter fremhæver de norske regler og anfører, at udgangspunktet for disse er, at den voldsudsattes forklaring lægges til grund, medmindre der er grund til at tro, at forklaringen er utroværdig. Det er dog ministeriets vurdering, at den danske voldsbestemmelse er udtryk for en balance, hvor muligheden for at godtgøre volden uden strenge dokumentationskrav beskytter ofre for vold, samtidig med at der er en sikring mod misbrug af systemet.

Det skal hertil bemærkes, at en udlænding, der ønsker opholdstilladelse i Danmark og eventuelt forlængelse af en sådan i sagens natur vil skulle oplyse sin sag, så udlændingemyndighederne kan træffe afgørelse om, hvorvidt betingelserne for meddelelse, forlængelse eller bevarelse af den ønskede opholdstilladelse er opfyldt. Dette følger af udlændingelovens § 40, stk. 1, og stemmer efter ministeriets opfattelse i øvrigt overens med det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, hvorefter offentlige myndigheder på den ene side har ansvaret for at oplyse en sag tilstrækkeligt, inden de træffer afgørelse, men hvor sagsoplysningsreglerne i medfør af officialprincippet på den anden side også forudsætter (i hvert fald et vist omfang af) partsmedvirken og indsats i forbindelse med tilvejebringelse af oplysningsgrundlaget (se f.eks. 368 i Steen Rønsholts Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling).

Ministeriet vurderer i øvrigt, at voldsbestemmelsens krav om, at udlændingen skal godtgøre volden, er inden for rammerne af Istanbulkonventionen.

Der ændres ikke med lovforslaget på tilbud om rådgivning og støtte m.v. til voldsudsatte.

2.1.4. Lempelse af kravet om årsagssammenhæng

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at ministeriet foreslår at ændre gældende praksis om, at der skal være årsagssammenhæng mellem ophævelse af samliv og vold, før kvinden kan beskyttes af voldsbestemmelsen. Institut for Menneskerettigheder oplyser, at det er af deres opfattelse, at udlændingemyndighederne altid bør lægge til grund, at volden er årsag til ægteskabets eller samlivets ophør, når volden er godtgjort.

Danner bemærker, at de anser det som positivt, at man nu fra ministeriets side vil godtage en formodning om, at volden er årsag til samlivsophøret uanfægtet en ude-

frasat ulogisk kronologi i bruddet, samt hvem der begærer skilsmissen/forlader parforholdet. Danner anfører, at det i praksis kommer til at betyde, at dokumentationsbyrden for den voldsudsatte bliver mindre – også når årsagssammenhængen ikke kan dokumenteres, f.eks. hvis der ikke foreligger skriftlig kommunikation, eller hvis kvinden grundet kontrollen ikke har reageret direkte i forbindelse med en konkret voldsepisode eller har levet i volden i mange år.

Kvinderådet og Søstre mod Vold og Kontrol bemærker, at 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 har muliggjort, at hun kunne handle.

KVINFO anfører, at med lovforslaget vil vurderingen af årsagssammenhængen for samlevernes brud fremadrettet skulle gælde en formodning om frem for dokumentation af, at det er overgreb, misbrug eller anden overlast, herunder negativ social kontrol, der er årsag til samlivsophævelsen. KVINFO konstaterer hertil, at udlændingemyndighederne fremadrettet kun vil foretage nærmere vurdering af årsagssammenhængen, hvis konkrete holdepunkter i sagen peger på, at samliv er ophørt på grund af andet end vold. KVINFO anbefaler, at kravet om, at fjernelse af årsagssammenhængen fjernes helt, således at det bliver tilstrækkeligt at dokumentere volden.

LOKK hilser det velkomment, at man anerkender en formodning om, at vold er årsagen til samlivsophør, da LOKK fra praksis ved, at vold eskalerer over tid. LOKK oplyser, at gennem manipulation og trusler skaber voldsudøveren ofte en afhængighed, der gør det svært at bryde ud, og at mange voldsudsatte tvivler på deres egne oplevelser, føler skam og frygter konsekvenserne af at forlade forholdet – både følelsesmæssigt, økonomisk og sikkerhedsmæssigt. LOKK anfører, at denne komplekse dynamik gør det vanskeligt at bevise en direkte årsagssammenhæng mellem vold og samlivsophør, og de ser det derfor som en vigtig anerkendelse, at en formodning godtages.

Refugees Welcome oplyser, at de i deres rapport bl.a. har en case, hvor en kvinde har fået afslag, jf. § 19, stk. 7, fordi det var hendes voldelige mand og ikke hende selv, der havde begæret skilsmisse – et andet aspekt loven ikke tager højde for. Refugees Welcome bemærker hertil, at samlivet skal ophøre på offerets initiativ, og dermed kan voldsudøveren stadig true med skilsmisse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der ikke med lovforslaget ændres på, at det skal være volden m.v., der er årsag til samlivsophævelsen. Det er dog indgået i ministeriets overvejelser, at det for nogle udlændinge kan være vanskeligt at godtgøre, at det er volden, der er årsag til samlivsophævelsen. Det gælder især for udlændinge, der har levet med vold i en længere periode og ikke tidligere har set en reel mulighed for at ophæve samlivet.

Der lægges derfor med lovforslaget op til, at der ved vurderingen af årsagssammenhængen fremadrettet vil skulle gælde en formodning for, at det er overgreb, misbrug eller anden overlast m.v., herunder negativ social kontrol, der er årsag til samlivsofhævelsen, når først volden m.v. er godtgjort. Dette vil også gælde, selvom der er forløbet længere tid mellem volden m.v. og samlivsofhævelsen. Hvem der eventuelt måtte have indgivet formel skilsmisseansøgning vil – ligesom det følger af de gældende regler – ikke være afgørende. Kun hvis konkrete holdepunkter i sagen peger i retning af, at samlivsofhævelsen skyldes noget andet end vold m.v., vil udlændingemyndighederne skulle foretage en nærmere vurdering af kravet om årsagssammenhæng. Det kan f.eks. være, hvis udlændingen oplyser at have forelsket sig i en anden, som vedkommende ønsker at bosætte sig med.

2.1.5. Vilje og evne til integration

Bedsteforældre for Asyl spørger, hvem der afgør, hvordan personen i den givne situation viser sin vilje til aktivt medborgerskab i dagens Danmark, samt om viljen – og evnen – er tilstrækkelig, og om det skal være fortid, at et herboende menneske (måske tilmed født her i landet) med udenlandsk baggrund kan sige “jeg har gjort alt, hvad jeg er blevet bedt om, men alligevel ønskes jeg sendt ud af landet”.

Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol bemærker, at de er stærkt bekymrede over kravet om, at en voldsudsat kvinde i et voldeligt forhold skal have udvist vilje og evne til at lade sig integrere, hvorfor de anbefaler, at kravet om vurdering af kvindens evne og vilje til integration bør fjernes, da det er et urimeligt krav at stille til personer, som har været udsat for partnervold. Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol anfører, at det vidner om en manglende forståelse fra myndigheders side og manglende viden om vold. Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol påpeger endvidere, at voldsfaglige aktører og vidensgrundlaget på området netop peger på, at det kan være svært at bryde med volden og at vise vilje til ‘integration’ såsom at søge job og deltage i det lokale foreningsliv, hvis man lever i et voldeligt forhold, hvor partneren netop tilstræber isolation.

KVINFO anbefaler, at bestemmelserne om, hvorvidt udlændingen har udvist vilje og evne til at lade sig integrere i det danske samfund, samtidig præciseres. KVINFO henviser i den forbindelse til, at de i en omfattende analyse konkluderer, at de grupper borgere i Danmark, som anses for mest udsat eller i størst risiko for negativ social kontrol er voksne familiesammenførte kvinder, som for nylig er kommet til landet, eller som har levet isoleret i landet i en årrække, og som er langtidsledige. KVINFO oplyser hertil, at ofre for negativ social kontrol kan have begrænsede muligheder for at vise vilje til integration. KVINFO mener, at det skal præciseres i lovens bemærkninger, at det ikke skal lægges ofret til last, hvis man som følge af volden har været isoleret og ikke haft mulighed for at udvise “vilje og evne til at lade sig integrere i det danske samfund”.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der med lovforslaget ikke ændres på, at det er en forudsætning for at bevare en opholdstilladelse efter voldsbestemmelsen i udlændingelovens § 19, stk. 7, at udlændingen har udvist vilje og evne til integration i det danske samfund.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.1.4. om gældende ret er der en formodning for, at den pågældende har udvist vilje og evne til integration, hvis den pågældende har opholdt sig i mindst 2 år i Danmark frem til samlivsophævelsen, og den pågældende er eller har været i job, er eller har været jobsøgende eller har modtaget danskundervisning. Voldsbestemmelsen gælder også, hvis den pågældende har opholdt sig i mindre end 2 år i Danmark frem til samlivsophøret, men den pågældende skal i så fald i højere grad have vist vilje og evne til integration i det danske samfund, f.eks. ved, at den pågældende har arbejdet eller er begyndt på en uddannelse her i landet, eller at den pågældende har været aktivt jobsøgende, deltaget i danskuddannelse eller taget aktivt del i foreningsliv eller lokalsamfundet m.v.

Det indgår bl.a. i vurderingen af, om udlændingen har udvist vilje og evne til integration, hvis udlændingens integration har været vanskeliggjort af ægtefællen eller samleveren, f.eks. hvis ægtefællen/samleveren som led i volden m.v. har begrænset den pågældendes bevægelsesfrihed, nægtet den pågældende at søge arbejde, isoleret den pågældende fra adgangen til uddannelse eller taget kontrol over den pågældendes dagligdag ved at beslutte, hvilke sociale sammenhænge den pågældende må indgå i.

Der er tale om en konkret og individuel vurdering.

2.1.6. Krav om selvforsørgelse efter 5 år

Danner bemærker, at de i deres efterværnsindsatser følger voldsudsatte kvinder med migrantbaggrund efter deres brud med volden, og at selvom der er tale om en gruppe, der ofte er meget motiverede for at opnå selvforsørgelse og et frit liv, har volden for en del af dem haft så negative konsekvenser, at fem år er kort tid til at komme på fode igen. Danner anfører, at dette skyldes, at længere varig udsathed for vold, isolation og kontrol er tæt forbundet med psykiske belastningslidelser som PTSD, depression og angst, og i nogle tilfælde er der tale om kvinder, der er rykket direkte fra sin families hjem ind til en voldsudøvende ægtefælle, samt at hun grundet den negative sociale kontrol måske aldrig har lært sproget og ikke kender systemet, hvilket skal ses sammenholdt med de – for nogen massive – traumereaktioner, der er en konsekvens af volden.

Danner anfører, at det er deres erfaring fra praksis, at nogle kvinder bruger mange år efter volden på at blive raske igen og etablere sig i ny bolig og bygge et liv op her. Danner bemærker hertil, at børnene, der også har levet i vold i mange år og derfor, for nogens vedkommende, har brug for meget støtte til at komme i trivsel igen, er det vigtigste fokus i de første år for de allerfleste kvinder. Danner bemærker endvidere, at utrygheden ved et potentielt usikkert opholdsgrundlag efter fem år kan være en yderlig belastning for kvinden, hvorfor de anbefaler, at beslutningen om inddragelse af opholdsgrundlag efter fem år også bygger på en konkret og individuel vurdering af intensiteten og påvirkningen af de negative konsekvenser af volden, samt kvindens konkrete livssituation, der kan stå i vejen for kravet om selvforsørgelse de første fem år.

Bedsteforældre for Asyl bemærker, at fremtidsudsigten for de personer det forslås vil få deres opholdstilladelse forlænget, fordunkles af, at forlængelsen de facto har en frist på fem år, selvom det ikke set fra danske myndigheders side er urimeligt at forvente en, for personen måske helt ny, aktiv tilgang til at bo i Danmark. Bedsteforældre for Asyl spørger dog i den forbindelse, hvorvidt tilbuddene om at kunne komme til at leve op til myndighedernes forventninger ved siden af blot at overleve, findes.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at forslaget om selvforsørgelse efter fem år adskiller sig betragteligt fra gældende ret, hvorefter kvinder, der har fået bevaret deres opholdstilladelse pga. vold eller hvor samleveren er død, alene skal fremvise et gyldigt pas ved spørgsmålet om forlængelse (lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 2.1.1.2). Institut for Menneskerettigheder anfører, at der derfor ikke i dag er et krav til, at voldsudsatte kvinder er selvforsørgende efter de har fået bevaret deres opholdstilladelse. Institut for Menneskerettigheder oplyser, at efter deres vurdering, udvises der i dag en forståelse for kvindernes sårbare situation ved ikke at stille krav til deres selvforsørgelse efter bevaret opholdstilladelse, hvorfor kravet om selvforsørgelse efter fem år gør op med denne forståelse.

Institut for Menneskerettigheder påpeger, at det følger af Istanbulkonventionens artikel 20, litra a, at medlemsstaterne skal træffe lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at ofre har adgang til tilbud, der letter deres restitution efter udsættelsen for vold, og at sådanne foranstaltninger om nødvendigt bør omfatte juridisk og psykologisk rådgivning, økonomisk bistand og hjælp med bolig, uddannelse, undervisning og beskæftigelse. Institut for Menneskerettigheder oplyser, at artikel 20, litra b fastslår, at medlemsstaterne skal træffe de lovgivningsmæssige eller andre foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at ofre har adgang til sundhedsydelser og sociale tilbud og ydelser, at disse tilbud og ydelser har tilstrækkeligt med ressourcer, og at de fagfolk, der hjælper ofrene og henviser dem til passende tilbud, er uddannet dertil.

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at kravet om selvforsørgelse efter fem år ikke i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til, at nogle kvinder befinder sig i en særligt sårbar og udsat position, som vanskeliggør efterlevelse af kravet – nogle kvinder kan således have meget få ressourcer på tidspunktet, hvor de forlader en voldelig partner. Institut for Menneskerettigheder vurderer endvidere, at forslaget i praksis vil ramme de mest sårbare kvinder, og at det kan være kvinder, der pga. volden i årevis ikke har haft kontakt med omverdenen, ikke har netværk eller familie i Danmark, og som måske ikke behersker det danske sprog.

Institut for Menneskerettigheder oplyser, at de i deres rapport fra 2023 har forsøgt at beskrive, hvem den typiske voldsudsatte ægtefællesammenførte kvinde er, og, som det fremgår af rapporten, beskrives den typiske kvinde som meget isoleret, alene og ofte helt uden et relevant netværk. Institut for Menneskerettigheder oplyser, at det fremgår heraf, at hun hverken kender sine rettigheder eller 'systemlogikkerne', og hun ej heller mestrer det danske sprog på et niveau, der muliggør, at hun kan klare sig uden hjælp fra andre – hendes handlekompetencer kan således være meget begrænsede. Institut for Menneskerettigheder beskriver endvidere i

deres rapport, at det at leve med en voldelig ægtefælle kan modvirke den voldsudsattes mulighed for at opfylde f.eks. sprogkrav og krav til beskæftigelse, hvilket kan bidrage til at fastholde kvinden i et afhængighedsforhold. Institut for Menneskerettigheder understreger ud fra ovenstående beskrivelse vigtigheden af, at voldsudsatte kvinder med afledt opholdsgrundlag 'gribes' af systemet, når de rækker ud, hvilket f.eks. kan være sagsbehandlere eller andre fagpersoner, som hjælper dem med at komme videre.

Institut for Menneskerettigheder vurderer med lovudkastet og ministeriets betragtninger, at der ikke er taget højde for netop målgruppens diversitet, og at forslaget kan ramme de kvinder, der er allermest udsatte og har behov for ekstra understøttelse.

Institut for Menneskerettigheder påpeger, at regeringen – som beskrevet i lovudkastet – på den ene side anfører, at alle i Danmark, der kan, skal arbejde og forsørge sig selv, da det ifølge regeringen, både er rimeligt for samfundet og værdigt for den enkelte, men på den anden side, skriver ministeriet, at voldsudsatte skal have en periode til at komme på fode igen (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2.2.).

Institut for Menneskerettigheder er enig med regeringen i, at der er behov for at tænke i langsigtede løsninger for personer underlagt negativ social kontrol, og at netop faglig og social understøttelse er afgørende for kvindernes fremtid og integration. Institut for Menneskerettigheder bemærker hertil, at ægtefællesammenførte kvinder, som har været udsat for vold i mange tilfælde kan have samme behov for understøttelse og hjælp til at komme videre efter at have forladt et voldeligt forhold. Institut for Menneskerettigheder mener derfor, at det bør indgå i udlændingemyndighedernes vurdering, om en kvinde, der har bevaret sin opholdstilladelse efter § 19, stk. 7, har fået tilbudt den nødvendige støtte til at sikre hendes restitution efter udsættelsen for vold, som forudsat i Istanbulkonventionens artikel 20 og i modsat fald, bør hendes opholdstilladelse ikke inddrages.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet tager initiativ til at sikre, at der indføres en undtagelsesbestemmelse i udlændingeloven, så de kvinder, der ikke har fået den nødvendige støtte til at forsørge sig selv efter fem år, alligevel kan bevare opholdstilladelsen.

Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol bemærker, at de er bekymrede for kravet om selvforsørgelse efter fem år og henviser til praksiserfaring og viden fra vores voldsfaglige medlemmer, hvortil der peges på, at voldsudsatte kvinder ofte primært har fokus på børnene og sætter sig selv til side i perioden efter det voldelige forhold. Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol oplyser yderligere, at kvinderne ofte har psykiske belastninger som følge af at være i et forhold med isolation og vold så som f.eks. PTSD, angst og depression, hvorfor processen mod selvforsørgelse for nogen varer længere end fem år.

Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol anbefaler derfor af hensyn til beskyttelse af både kvinderne og børnene, at det skal være baseret på konkrete og

individuelle vurderinger frem for et generelt fem års krav. Kvinderådet og Søstre mod Vold og Kontrol anfører i den forbindelse at kun sådan kan det reelt sikre beskyttelse af ofre for partnervold, som ofte lever med alvorlige følger af volden både på kort og længere sigt.

KVINFO konstaterer, at det med lovforslaget foreslås, at en opholdstilladelse bevaret på grund af vold efter fem år kan blive inddraget, såfremt udlændingen modtager for eksempel kontanthjælp. KVINFO påpeger, at der ikke stilles krav om selvforsørgelse over for udlændinge, der i dag bevarer opholdstilladelsen under henvisning til udlændingelovens § 19, stk. 7. KVINFO oplyser, at de er enige med regeringen i, at denne gruppe særligt udsatte udlændinge har brug for mere tid til at komme på fode igen.

KVINFO mener ikke, at kravet om selvforsørgelse er hensigtsmæssigt i formålet med den særlige adgang til at bevare en opholdstilladelse på grund af vold, da negativ social kontrol og andre former for vold kan være barrierer for beskæftigelse, og det kan tage lang tid at bryde med volden. KVINFO mener, at regeringen bør sikre helhedsorienterede beskæftigelsesindsatser, der tager udgangspunkt i den enkelte kvindes situation og støtter hende i at overvinde barrierer for beskæftigelse.

Refugees Welcome undrer sig over, at man vil stille et krav til denne sårbare gruppe, som ikke stilles til andre, f.eks. en person, der bevarer sin opholdstilladelse pga. stærk familiemæssig tilknytning. Refugees Welcome anfører, at en del af mønsteret i voldelige ægteskaber ofte er at isolere offeret og fratage hende muligheden for at lære dansk, forsørge sig selv og opbygge sit eget netværk, hvorfor hun logisk nok vil være bagud på point i forhold til at kunne blive selvforsørgende. Refugees Welcome påpeger desuden, at volden kan have langvarige mentale effekter, som kan gøre det svært at koncentrere sig, lære nyt og tro på egne evne, hvorfor der oftest er brug for en særlig indsats for at få disse kvinder gjort til selvforsørgende, og i nogle tilfælde vil det lykkes.

Refugees Welcome bemærker, at 5 år ikke altid vil være tilstrækkelig lang tid til at komme i arbejde, og at uddannelse desuden bør tælle med, eftersom forskningen viser, at uddannelse er den sikreste vej til en stabil og langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet. Refugees Welcome anfører endvidere, at kvinder generelt har en lavere tilknytning til arbejdsmarkedet end mænd, og det gælder i endnu højere grad for kvinder, som er født og opvokset uden for EU. Refugees Welcome påpeger, at arbejdsmarkedet indeholder en række veldokumenterede barrierer for disse kvinder, som bør afhjælpes inden man opsætter et rigtigt krav til dem.

Refugees Welcome mener derfor ikke, at der bør være et krav om selvforsørgelse efter 5 år, men tværtimod et særligt krav til kommunen om støttetilbud og uddannelsesplan for denne gruppe.

Danner bemærker, at der i forbindelse med vurderingen om ophævelse af opholdstilladelse efter fem år i tråd med gældende lov kigges på tilknytning jf. § 26 og Danmarks internationale forpligtelse. Danner bemærker endvidere, at jf. § 31 i udlændingeloven må personer ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer

dødsstraf, at blive underkastet tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, og at dette også afspejles i den europæiske menneskerettighedskonvention artikel 3.

Danner påpeger, de har en klar holdning til, at en vurdering af inddragelse af opholdstilladelse således bør bygge på en helhedsvurdering af kvindens risiko for videre udsættelse for vold, drab eller fængsling i hjemlandet, hvis hun sendes hjem som fraskilt, og at dette kræver en grundig risikovurdering ift. den vold, hun er blevet udsat for i Danmark samt en vurdering af de familiemæssige (og statslige i øvrigt) forhold i hjemlandet. Danner anfører, at dette bør fremgå særskilt i forbindelse med beskrivelsen af de internationale forpligtelser i loven.

Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol ønsker at fremhæve gældende lov om tilknytning jf. § 26 og Danmarks internationale forpligtelser. Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol henviser i den forbindelse til § 31 i udlændingeloven om, at personer ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, og at dette også afspejler Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 3.

Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol anbefaler på den baggrund en fremhævelse af kravet om, at en vurdering af inddragelse af opholdstilladelse altid bør bygge på en helhedsvurdering af kvindens risiko for videre udsættelse for vold, drab eller fængsling i hjemlandet, hvis hun sendes hjem som fraskilt. Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol påpeger, at dette kræver en grundig risikovurdering ift. den vold, hun er blevet udsat for i Danmark samt en vurdering af de familiemæssige (og statslige i øvrigt) forhold i hjemlandet. Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol mener ligesom deres medlemsorganisationer, at dette bør fremgå særskilt i forbindelse med beskrivelsen af de internationale forpligtelser i loven.

SOS Racisme ser positivt på, at der i begge tilfælde tages hensyn til enken eller enkemanden og den voldsudsatte ægtefælle, og at det accepteres, at vedkommende måske ikke kan blive helt selvforsørgende lige nu, men bør blive det inden fem år – eller at vedkommende skal have fået permanent opholdstilladelse inden de fem år er gået. SOS Racisme bemærker dog, at det sidste kan være svært at opnå.

SOS Racisme bemærker, at den foreslåede ordning indebærer, at udlændinge, der bevarer opholdstilladelsen pga. udsættelse for vold m.v., eller i forbindelse med, at den herboende ægtefælle eller samlever afgår ved døden, vil have en periode på 5 år til at komme på fode igen, inden der vil blive stillet krav om 100% selvforsørgelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at en opholdstilladelse som medfølgende familiemedlem til en udenlandsk arbejdstager og studerende er betinget af, at udlændingen ikke modtager hjælp efter lov om aktiv socialpolitik, f.eks. kontanthjælp. Endvidere er opholdstilladelse som ægtefællesammenført,

medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler derimod, betinget af, at udlændingen ikke modtager hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, i tiden indtil ansøgeren meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det er således som udgangspunkt en forudsætning for, at de pågældende kan opnå opholdstilladelse og få forlænget en opholdstilladelse, at de ikke modtager hjælp efter lov om aktiv socialpolitik.

De udlændinge, der i dag bevarer opholdstilladelsen pga. vold m.v., eller i forbindelse med, at den herboende ægtefælle eller samlever er afgået ved døden, bliver derimod ikke mødt af et krav om selvforsørgelse som betingelse for ret til fortsat ophold.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.2.2., er det regeringens opfattelse, at der også bør gælde et selvforsørgelseskrav for denne gruppe, men at der samtidig bør tages hensyn til, at der er tale om udlændinge, der bevarer opholdstilladelsen pga. vold m.v., eller i forbindelse med, at den herboende ægtefælle eller samlever er afgået ved døden. Den beskyttelse af udlændinge, der ligger i adgangen til under visse betingelser at kunne bevare opholdstilladelsen pga. vold m.v., eller i forbindelse med, at den herboende ægtefælle eller samlever er afgået ved døden, vil således efter regeringens opfattelse ikke tjene sit formål, hvis de pågældende udlændinge kontinuerligt skal opfylde det selvforsørgelseskrav, som de blev mødt med, da de opnåede opholdstilladelse.

Regeringen finder således på den ene side, at alle i Danmark, der kan, skal arbejde og forsørge sig selv. Det er både rimeligt for samfundet og værdigt for den enkelte. Det enkelte menneske bør mødes med tillid og en forventning om, at man ønsker at forsørge sig selv og at være en integreret del af det danske samfund, uanset den baggrund, som vedkommende har. Det gælder også de udlændinge, der bevarer opholdstilladelsen pga. vold m.v., eller i forbindelse med, at den herboende ægtefælle eller samlever er afgået ved døden.

På den anden side finder regeringen, at det med henblik på at understøtte formålet med den særlige adgang til at bevare en opholdstilladelse pga. vold m.v., eller i forbindelse med, at den herboende ægtefælle eller samlever er afgået ved døden, er nødvendigt, at de pågældende udlændinge får en periode til at komme på fode igen, inden der stilles krav om selvforsørgelse.

Det er i den forbindelse Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at en periode på 5 år er en rimelig periode i forhold til at skabe sig en selvstændig tilværelse, hvor man er selvforsørgelse.

Det bemærkes, at modtagelse af ydelser efter anden lovgivning end lov om aktiv socialpolitik ikke vil have betydning for opholdsretten. Lovbemærkningerne er på baggrund af hørings svarene uddybet med oplysning om, at dette udover eksempelvis modtagelsen af boligsikring og børne- og ungedydelse betyder, at det vil være uden betydning for opholdsretten at modtage f.eks. SU.

Der ændres ikke med lovforslaget på tilbud om rådgivning og støtte m.v. til voldsudsatte.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig, at flere høringsparter fremhæver, at der konkret bør kunne undtages fra 5 års kravet.

Ministeriet skal hertil bemærke, at der kan være tilfælde, hvor en udlænding, som kan bevare opholdstilladelsen pga. vold m.v. eller i forbindelse med, at den herboende ægtefælle eller samlever afgår ved døden, også kan bevare opholdstilladelsen som følge af Danmarks internationale forpligtelser eller udlændingelovens § 26, stk. 1 (hvorefter der ved spørgsmålet om bevarelse skal tages særligt hensyn til, om inddragelse eller nægtelse af forlængelse må antages at virke særligt belastende for den pågældende bl.a. som følge af udlændingens tilknytning til det danske samfund og herboende personer). Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2.3., vil der således i visse sager skulle foretages en konkret og individuel vurdering af, om udlændingen vil få en bedre retsstilling hvis vedkommendes opholdstilladelse også kan bevares med henvisning til § 26, stk. 1, eller Danmarks internationale forpligtelser. I så fald vil udlændingen skulle bevare opholdstilladelsen på denne baggrund. Stilles udlændingen ikke bedre, vil pågældende bevare opholdstilladelsen med henvisning til vold m.v. eller den herboendes død.

Ministeriet skal endvidere bemærke, at de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 19 a, stk. 4 og 5, fastsætter, hvornår en opholdstilladelse uanset modtagelse af hjælp efter lov om aktiv socialpolitik vil blive forlænget eller undladt inddraget.

De foreslåede bestemmelser indebærer, at en udlænding, der ikke opfylder 5 års kravet, vil få vurderet spørgsmålet om besvarelse af opholdstilladelsen (trods modtagelsen af ydelser) efter de regler, som i en inddragelses- eller forlængelsessituation ville have fundet anvendelse for udlændingen, hvis ikke opholdstilladelsen var bevaret pga. vold m.v. eller i forbindelse med, at den herboende ægtefælle eller samlever afgik ved døden. Der er således tale om tilfælde, hvor internationale forpligtelser tilsiger, at den pågældende skal have ret til fortsat ophold her i landet, eller – for de persongrupper, hvor udlændingelovens § 26, stk. 1, finder anvendelse efter de almindelige regler om inddragelse og forlængelse – hvor en vurdering efter § 26, stk. 1, fører til, at opholdstilladelsen kan bevares.

Det bemærkes i den forbindelse, at enhver udlænding, der opholder sig i Danmark, kan indgive en ansøgning om asyl. Dette gælder uanset, om vedkommende er rejst ind i Danmark uden et opholdsgrundlag, eller om pågældende er i besiddelse af en opholdstilladelse eller visum.

2.1.7. Yderligere bemærkninger

Kvinderådet og Søstrene mod Vold og Kontrol oplyser, at i Norge gælder det, 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.

Refugees Welcome anfører, at igennem deres mangeårige juridiske rådgivning og gennem interviews til rapporten har de erfaret, at mange kvinder bliver i voldelige ægteskaber, enten fordi de ikke kender deres rettigheder og muligheder, eller fordi de ikke kan leve op til kravene i lovgivningen, hvorfor Refugees Welcome anbefaler, at man i langt højere grad sikrer kvinders eget opholdsgrundlag, så færre er afhængige af deres mand eller deres barn for at kunne være i Danmark.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at en opholdstilladelse, der bevares pga. vold m.v., eller fordi den herboende ægtefælle eller samlever afgår ved døden, giver udlændingen ret til ophold i Danmark uafhængig af ægtefællen/samleveren.

Bedsteforældre for Asyl finder, at sætningen "Styrelsen for International Rekruttering og Integration meddeler ikke opholdstilladelse med henvisning til internationale forpligtelser" (pkt. 2.1.1.1. i lovforslagets hovedpunkter) forekommer forvirrende. Bedsteforældre for Asyl bemærker, at der efterfølgende henvises til at videre-sende sager til Udlændingestyrelsen. Bedsteforældre for Asyl finder, at det virker foruroligende, at ikke alle i nævn, styrelser og ministerier til hver en tid kan og skal gøre opmærksom på en grænse i de internationale konventioner, som Danmark faktisk har underskrevet. Bedsteforældre for Asyl fremhæver, at retsfølelsen og til-liden til folkestyret aktuelt lider alvorligt under en fritagelse for hensyn til under-skrevne, internationale konventioner, og spørger, hvorfor dette ekstra bureaukra-tiske, fordyrende og forsinkende led i en sagsbehandling er nødvendigt, hvis det allerede i første instans er klart, hvor grænsen går mht. de beskyttende, af Danmark underskrevne, internationale konventioner.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at i sager hvor Styrelsen for International Rekruttering og Integration afslår at forlænge en opholdstilladelse, og hvor styrelsen efter en umiddelbar vurdering finder, at udlændingen eventuelt kan have ret til fortsat ophold som følge af internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, sender styrelsen sa-gen til Udlændingestyrelsen som en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændin-gelovens § 9 c, stk. 1 (ganske særlige grunde), med henblik på, at Udlændingestyrelsen kan tage stilling til, om Danmarks internationale forpligtelser kan begrunde opholdstilladelse. Det bemærkes i den forbindelse, at ansøgninger om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, behandles af Udlændingestyrelsen. Dette følger af udlæn-dingelovens § 46, stk. 1.

Udlændingenævnet bemærker, at der i udkastets § 1, nr. 21, foreslås nye punk-tummer til udlændingelovens § 19, stk. 7, og at der i det foreslåede 4. pkt. er be-nyttet følgende formulering: "3. pkt. finder tilsvarende anvendelse for en udlæn-ding, der er meddelt opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, efter ophør af opholdsret efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 29, stk. 1, jf. § 17, stk. 3, jf. stk. 2, nr. 3." Ud-lændingenævnet oplyser, at der er deres umiddelbare vurdering, at den foreslåede henvisning til ophør af opholdsret efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 29, stk. 1, jf. § 17, stk. 3, jf. stk. 2, nr. 3, begrænser anvendelsen af § 19, stk. 7, 3. pkt., til sager, hvori en udlænding er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c som

følge af ophør af en opholdsret, der allerede var bevaret efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 17, stk. 2, nr. 3. Udlændingenævnet vurderer, at dette betyder, at sager hvori en udlænding er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c som følge af ophør af en opholdsret som medfølgende familiemedlem efter EU-opholdsbekendtgørelsens §§ 10-15, fordi udlændingen ikke opfyldte betingelsen i § 17, stk. 3, for bevarelse efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 17, stk. 2, nr. 3, ikke vil være omfattet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at den refererede henvisning både omfatter situationen, hvor en udlænding aldrig har opfyldt selvforsørgelseskravet og situationen, hvor udlændingen oprindeligt opfyldte selvforsørgelseskravet (og dermed bevarede efter EU-reglerne) og efterfølgende ikke længere opfylder selvforsørgelseskravet. Ministeriet har således ikke fundet anledning til at ændre i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 7, 4. pkt., men har på baggrund af Udlændingenævnets høringsvar tydeliggjort bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 19, stk. 7, 3.-5. pkt.

Institut for Menneskerettigheder henviser til, at regeringen i januar 2025 har offentliggjort 22 initiativer til at bekæmpe negativ social kontrol, og at et af regeringens indsatsområder (indsatsområde nr. 2) er et fokus på støtte til og sikkerhed for ofre underlagt negativ social kontrol. Institut for Menneskerettigheder påpeger, at regeringen i deres udspil skriver, at det er helt afgørende, at der er relevante tilbud for personer udsat for vold, som også indbefatter langsigtede tilbud f.eks. efter et krisecenterophold, og at regeringen samtidig skriver, at vi som samfund skal række ud til ofrene, skabe tillid og give reelle muligheder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan hertil bemærke, at der med 'Et frit liv i Danmark - Regeringens styrkede indsats mod negativ social kontrol og parallelsamfund' igangsættes en række initiativer i 2025, der skal støtte personer underlagt negativ social kontrol. Initiativerne omfatter etablering af en ordning med frivillige netværksvenner til unge over 18 år, der oplever ensomhed som følge af negativ social kontrol eller en æresrelateret konflikt og har brudt helt eller delvist med deres familie. Initiativerne omfatter endvidere etablering af efterværn til voksne (herunder voksne med børn), der har været på krisecenter som følge af æresrelaterede konflikter samt en videreførelse af RED Centers psykologstøtte og terapi til unge, der har oplevet vold og kontrol fra deres familie. Regeringsinitiativerne omfatter også en opnormering af det nationale korps af sikkerhedskonsulenter, så der sikres ressourcer til at følge og støtte udvalgte borgere med komplekse problemstillinger i en længere periode.

2.2. Forslag om at statsudsendte og medfølgende familie undtages fra bortfaldsreglerne

Danes Worldwide anfører, at deres medlemmer oplever, at bortfaldsreglerne for den udenlandske partner kan være problematiske, da der løbende skal søges om dispensation for bortfald af opholdstilladelsen, når parret udstationeres til udlandet, hvorfor de hilser det velkomment, at det foreslås, at statsudsendte og deres

medfølgende familie undtages fra bortfaldsreglerne. Danes Worldwide bemærker, at mens lovforslaget er et skridt på vejen hen mod mere retfærdige regler for de statsudsendte medarbejdere og deres familier, tager forslaget desværre ikke højde for de privatudsendte medarbejders familiemedlemmer, som på samme måde er ramt af bortfaldsreglerne.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at det grundlæggende princip om, at en opholdstilladelse i Danmark forudsætter, at udlændingen har fast ophold her i landet, generelt bør fastholdes.

Der er i visse tilfælde mulighed for at opnå dispensation fra bortfald af opholdstilladelse, hvis udlandsopholdet har et velbegrundet formål. Det kan f.eks. være ansøgerens eller ansøgerens ægtefælles eller faste samlevers udstationering eller udsendelse for en dansk myndighed eller for en organisation, forening eller virksomhed. Endvidere er visse grupper på erhvervs- og studieområdet undtaget fra bortfaldsreglerne.

Der gælder i dag en særlig dispensationspraksis i forhold til statsudsendte og deres medfølgende familie, og Udlændinge- og Integrationsministeriet finder derfor, at denne gruppe kan undtages fra bortfaldsreglerne, således at de ikke længere skal ansøge om dispensation fra bortfald.

Danes Worldwide finder endvidere, at forslaget også bør gælde udlændinge omfattet af EU-retten, dvs. hvis den udsendes familiemedlem har opholdsret i Danmark som EU-borger eller som familiesammenført efter EU-retten (sekundærreglerne).

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at opholdsret og bortfald af opholdsret for denne persongruppe reguleres i EU-opholdsbekendtgørelsen, og at statsudsendte unionsborgere ved hjemvenden til Danmark på ny vil kunne tage ophold sammen med deres familiemedlemmer i henhold til EU-reglerne om fri bevægelighed. Ministeriet vil ved en kommende revision af EU-opholdsbekendtgørelsen undtage statsudsendte danske statsborgeres medfølgende familiemedlemmer, der har opholdsret i Danmark på baggrund af sekundær fri bevægelighed, fra bortfaldsreglerne, svarende til den foreslåede ændring af udlændingeloven.

Danes Worldwide ønsker at gøre opmærksom på, at reglerne for permanent opholdstilladelse i Danmark stadig spænder ben for stats- og privatudsendte og deres familier, da det for at opnå permanent opholdstilladelse er et krav, at det udenlandske familiemedlem har haft uafbrudt ophold i Danmark i 8 år, hvoraf maksimalt 2 år som udstationeret kan medregnes. Danes Worldwide oplyser, at idet de fleste udsendte medarbejdere udstationeres for 4 år ad gangen, oplever mange familier, at det udenlandske familiemedlem ikke kan komme op på de 8 uafbrudte år på trods af, at familien har boet i Danmark i eksempelvis årtier.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan hertil oplyse, at tidsubegrænset opholdstilladelse normalt forudsætter bl.a., at udlændingen har boet lovligt i Danmark

i mindst 8 år. Formålet med opholdskravet er hensynet til den pågældendes integration her i landet.

Hvis udlændingens opholdstilladelse er gyldig, fradrages perioder i udlandet som udgangspunkt ved beregningen af kravet om 8 års ophold i Danmark, medmindre der er tale om korte ophold, f.eks. ferie, men det tidligere ophold i Danmark kan tælle med ved beregningen. Hvis opholdstilladelsen inddrages, bortfalder eller udløber, vil et tidligere ophold derimod ikke indgå i beregningen.

Beregningen af 8-årskravet starter således ikke forfra, forudsat at den pågældende ansøger om forlængelse af opholdstilladelsen, før opholdstilladelsen udløber eller bortfalder. Hvis der er meddelt dispensation fra bortfald af opholdstilladelse – eller hvis udlændingen er undtaget fra bortfaldsreglerne – bortfalder opholdstilladelsen ikke.

Herudover kan udlændingens ophold i udlandet indgå ved beregning af opholdskravet med op til 2 år, hvis udlandsopholdet skyldes, at udlændingen eller udlændingens ægtefælle har været udstationeret eller udsendt til udlandet af en dansk offentlig myndighed, en privat virksomhed, en forening eller en organisation.

2.3. Forslag vedr. familiesammenføring i henhold til artikel 20 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF)

Danes Worldwide hilser dette forslag velkommen, da kodificering af den gældende praksis bidrager til en højere grad af transparens på familiesammenføringsområdet.

SOS Racisme synes det er positivt, at Danmark vil kodificere TEUF artikel 20 – altså indføre traktatbestemmelsen i Opholdsdirektivet i dansk lov og behandle danske statsborgere og deres familie lige så godt som andre EU-borgere. SOS Racisme spørger i den forbindelse ind til, om man ikke helt skulle af med de meget specielle og vidtgående regler for familiesammenføring, vi har her i Danmark?

SOS Racisme bemærker, at man normalt i EU vil mene, at en familie bestående af en dansk ægtefælle og en ægtefælle fra et tredjeland, der er gift af egen fri vilje, burde kunne slå sig ned i det af de to hjemlande, de synes bedst om. SOS Racisme synes hertil, at det er det, vi skal stræbe henimod igen: at anerkende, at borgerne selv må bestemme, hvem de vil gifte sig med, når ægteskabet er indgået frivilligt med begges accept, og i hvilket af de to lande – eller evt. i et tredje EU-land – de vil bo – så længe de bare kan forsørge sig selv. SOS Racisme mener generelt, at grundlæggende rettigheder skal gælde for alle og håber, at disse lovændringer også vil komme til at gælde for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig de generelle bemærkninger.

3. Ændringer af lovforslaget

Ud over en række sproglige, strukturelle og lovtekniske ændringer samt de præciseringer og uddybninger, der er indarbejdet på baggrund af høringsvarene, er lovudkastet uddybet med et afsnit om ligestillingsmæssige konsekvenser, et afsnit om økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige og et afsnit om økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Herudover er der indsat forslag om en ny bestemmelse i udlændingelovens § 33 b, stk. 1, nr. 6, hvorefter der tillægges opsættende virkning ved ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, som følge af Danmarks internationale forpligtelser, som sendes af Styrelsen for International Rekruttering og Integration til Udlændingestyrelsen i forlængelse af en afgørelse om afslag på forlængelse af en opholdstilladelse eller ophør af opholdsret efter EU-reglerne. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 31.

Der er endvidere indsat afsnit om forholdet til associeringsaftalekomplekset mellem EU og Tyrkiet. Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2.2.

Endelig er der indarbejdet ændringer med henblik gennemførelse af EES-forordningen om gradvis idriftsættelse af ind- og udrejsesystemet samt API-forordningen om indsamling og overførsel af forhåndsoplysninger om passagerer med henblik på at forbedre og lette ind- og udrejsekontrollen ved de ydre grænser. Der henvises i den forbindelse til bilag 1 og 2.