



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 30. januar 2013
Kontor: Udlændingekontoret
Sagsbeh: Mette Kjølby Miller-Harris
Sagsnr.: 2012-960-0007
Dok.: 662223

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT
om
forslag til lov om ændring af udlændingeloven
(Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold
for voldsramte ægtefællesammenførte)
(L 129)

1. Hørte myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, HK-Landsklubben Danmarks Domstole, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Danske Advokater, Amnesty International, Børnerådet, Børns Vilkår, CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danner, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Finansrådet, Flygtninge Under Jordan, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Fredsfonden, Færøernes Landsstyre, Grønlands Selvstyre, HK/Danmark, HopeNow, Indvandrermedicinsk klinik – Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, Kommunernes

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Landsforening, Kvinderådet, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrise-centre (LOKK), Migrantkvinder, Red Barnet, RCT – Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, Reden Stop Kvindehandel, Rehabiliteringscentret for Etniske kvinder i Danmark (R.E.D), Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Røde Kors Asylkontoret, Røde Kors Landskontoret, Rådet for Etniske Minoriteter, SOS mod Racisme, Ægteskab uden Grænser og 3F.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende:

Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Advokatrådet, Børnerådet, Danner, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Institut Mod Tortur (tidligere RCT – Rehabiliterings- og forskningscentret for Torturofre), Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Indvandrermedicinsk Klinik – Odense Universitetshospital, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, KL, Kvinderådet, KVINFO, Reden International, Retspolitisk Forening, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter og SOS mod Racisme.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten.

2. Høringssvarene

2.1. Indledning

Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Advokatrådet og KL har ingen bemærkninger til lovdkastet.

Dansk Arbejdsgiverforening har anført, at lovforslaget falder uden for organisationens virkeområde, og at organisationen derfor ikke har ønsket at afgive bemærkninger.

2.2. Forlængelse af den udvidede refleksionsperiode for at styrke hjemrejseforberedelserne

2.2.1. Refleksionsperiodens længde

Dansk Socialrådgiverforening, Indvanderrådgivningen, Kvinderådet, Røde Kors og Rådet for Etniske Minoriteter er overordnet positive over for forslaget om forlængelse af den udvidede refleksionsperiode fra 100 til 120 dage. Dansk Socialrådgiverforening fremhæver særligt, at kompetenceudviklings- og uddannelsesforløb er mulige elementer i refleksionsperioden.

Landsforeningen af Beskikkede Forsvarsadvokater tiltræder, at refleksionsperioden for personer, der har været udsat for menneskehandel, forlænges.

Retspolitisk Forening støtter forslaget, men bemærker, at forslaget alene indebærer begrænsede positive konsekvenser for ofre for menneskehandel i form af yderligere tidsbegrænset ophold.

Dansk Socialrådgiverforening, Indvanderrådgivningen og Røde Kors finder ikke den foreslåede forlængelse af den udvidede refleksionsperiode fuldt tilstrækkelig i alle sager. Organisationerne anfører, at ofre for menneskehandel ofte er svært traumatiserede, hvilket besværliggør styrkelsen af den enkeltes psykiske og kompetencemæssige ressourcer forud for reintegration i hjemlandet, og at mange ofre ikke har uddannelsesmæssige forudsætninger til at få tilstrækkeligt udbytte af tilbuddene i perioden. Røde Kors finder, at der bør være større mulighed for individuelle hensyn, og Dansk Socialrådgiverforening foreslår en udvidelse af perioden på i alt ni måneder.

Kvinderådet havde gerne set en yderligere forlængelse af refleksionsperioden, herunder af refleksionsperioden på 30 dage, som Kvinderådet finder essentiel i forhold til at få skabt tillid til myndighederne og give ofre for menneskehandel bedre mulighed til at få overblik over deres situation.

KVINFO anfører med henvisning til rapporten "Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies" (Nordisk Ministerråd, 2012), at refleksionsperioden i Danmark er den korteste i norden, og at erfaringer fra andre nordiske lande viser, at en afgørende faktor for, hvor mange der benytter tilbuddet om en udvidet refleksionsperiode er, om der indlednings-

vist afsættes tid til, at den pågældende kan restituere sig og få tillid til myndighederne.

For så vidt angår rapporten ”Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies” (Nordisk Ministerråd, 2012), som KVINFO henviser til i sit høringssvar, skal Justitsministeriet bemærke, at det fremgår af det indledende resumé til rapporten, at lovgivningen om menneskehandel varierer fra land til land. De væsentligste forskelle drejer sig om refleksionsperiodens længde og om, hvorvidt udstedelse af en midlertidig opholdstilladelse efter refleksionsperiodens udløb er betinget af samarbejde med politi eller anklagemyndighed. Mens korte refleksionsperioder imødekommer politiets efterforskningsmæssige behov, tager længere refleksionsperioder bedre højde for ofrenes behov, men længere opholdsperioder hjælper kun ofrene, hvis de pågældende tilbydes relevante aktiviteter, og forløbet er klart tilrettelagt og forudsigeligt. Passivitet, lang ventetid og mangel på information, f.eks. i forbindelse med en retssag, kan føre til stress og depression.

Som det fremgår af pkt. 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, vurderer Udlændingestyrelsen spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding har været udsat for menneskehandel og dermed er berettiget til en refleksionsperiode, uafhængigt af, om politiet har indledt efterforskning eller strafforfølgning af bagmænd i en sag om menneskehandel, og uafhængigt af, om udlændingen samarbejder med politiet om efterforskning eller strafforfølgning. I Danmark er formålet med refleksionsperioden bl.a. at give den enkelte mulighed for at restituere sig og blive styrket menneskeligt og dermed at hjælpe den pågældende til et liv fri af menneskehandlen. En periode til restitution, støtte og hjælp gives således uafhængigt af samarbejde med politiet om efterforskning eller retsforfølgning.

Hvis der ved udløbet af refleksionsperioden er indledt efterforskning eller retsforfølgning af bagmænd i en sag om menneskehandel, vil det blive vurderet særskilt, om udlændingens fortsatte tilstedeværelse i Danmark er påkrævet, og i givet fald kan udlændingen meddeles midlertidig opholdstilladelse på grundlag heraf.

Som det fremgår af pkt. 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, har ofre for menneskehandel i refleksionsperioden adgang til særlige indkvarteringsstilbud, herunder på krisecenter, hvis den enkelte ønsker det, og mulighed for udvidet sundhedsbehandling samt psykologisk og socialpædagogisk hjælp. Støtten tilrettelægges ud fra den enkeltes konkrete behov.

Disse tilbud gives til ofre for menneskehandel ud over de normale indkvarterings-, sundheds- og undervisningstilbud, som omfatter alle udlændinge under Udlændingestyrelsens forsøgelse, det vil sige asylansøgere og udlændinge, der ikke har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark.

Ofre for menneskehandel får endvidere udpeget en kontaktperson (en socialarbejder tilknyttet Center mod Menneskehandel), som skal bistå dem under deres forløb i Danmark. Bistanden omfatter vejledning om særlige tilbud og aktiviteter af bl.a. social karakter, herunder om den forberedte hjemsendelse, som er specifikt målrettet ofre for menneskehandel.

Ofre for menneskehandel tilbydes således omfattende støtte til restitution afhængig af individuelle behov samt vejledning om de forskellige tilbud under opholdet her i landet.

2.2.2. Den praktiske betydning af en forlængelse af den udvidede refleksionsperiode

KVINFO refererer til oplysninger fra Center mod Menneskehandel om, at 271 personer i perioden 2007-2012 er vurderet som værende ofre for menneskehandel, og at 44 heraf har taget imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse, og anfører, at det vil være en relativt lille gruppe personer, der vil få gavn af forlængelsen af refleksionsperioden på 20 dage.

KVINFO og **Kvinderådet** opfordrer til, at der iværksættes en undersøgelse, der belyser baggrunden for, at mange kvinder fravælger tilbuddet om en forberedt hjemsendelse.

Reden International er skeptisk over for den praktiske betydning af en forlængelse af den udvidede refleksionsperiode til 120 dage. Redens erfaring viser, at ofre for menneskehandel, der ikke ønsker en forberedt hjemsendelse, forlader tilbuddene under Handlingsplanen til bekæmpelse af handel med mennesker 2011-2014 langt tidligere, og at de, der tager imod tilbuddet, ofte ønsker at vende hjem hurtigere end 100 dage. Det er Redens erfaring, at Udlændingestyrelsen sørger for at give ofre tilstrækkelig tid til at få forberedt hjemrejsen. Reden finder, at andre dele af indsatsen i stedet bør styrkes.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvor mange ofre for menneskehandel der tager imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse og derfor vil kunne få gavn af den foreslåede ændring af udlændingeloven om forlængelse af

den udvidede refleksionsperiode til 120 dage, skal Justitsministeriet bemærke, at de statistiske oplysninger fra Center mod Menneskehandel både omfatter personer, der har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark, og udlændinge, der søger asyl eller ikke har et lovligt opholdsgrundlag her i landet og således er omfattet af Udlændingestyrelsens kompetence i forhold til en vurdering af spørgsmålet om menneskehandel, jf. udlændingelovens § 33, stk. 14. De foreslåede ændringer af udlændingeloven har alene betydning for de udlændinge, der er omfattet af Udlændingestyrelsens kompetence. Udlændingestyrelsen har oplyst, at Udlændingestyrelsen i perioden fra den 1. august 2007, hvor udlændingelovens § 33, stk. 14, trådte i kraft, til og med den 31. december 2012, har vurderet i alt 198 udlændinge som værende ofre for menneskehandel. I samme periode er der gennemført 42 forberedte hjemsendelser.

Som det fremgår af pkt. 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, blev den forberedte hjemsendelse af bl.a. handlede personer undergivet en ekstern evaluering ved Rambøll, som blev offentliggjort i efteråret 2012. Evalueringen af hjemsendelsesprogrammet blev iværksat med baggrund i den satspuljefinansierede Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014.

I rapporten analyseres styrker og svagheder ved programmet, og evalueringen viser overordnet, at programmet trods udfordringer ses at være gennemført efter hensigten. En af udfordringerne er, at mange fravælger tilbuddet om en forberedt hjemsendelse, og på den baggrund er der i rapporten bl.a. fokus på årsager til den begrænsede deltagelse i hjemsendelsesprogrammet. Det fremgår af rapporten, at meget få udlændinge vælger at tage i mod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse, medmindre de er overbeviste om, at det er deres eneste alternativ. Det fremgår endvidere, at det kan være svært at konkretisere, hvilke muligheder en hjemsendelse giver, ligesom bl.a. den generelle situation i hjemlandet og forventninger fra familie og andre, der eventuelt har investeret i rejsen, er faktorer, der medvirker til begrænset deltagelse i programmet.

Der er på baggrund af evalueringsrapporten taget initiativer til at forbedre hjemsendelsesprogrammet. Som det fremgår af pkt. 2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, blev det i forbindelse med finanslovsaftalen for 2013 besluttet at give yderligere støtte til handlede personers reintegration i hjemlandet. Derfor udvides reintegrationsperioden i hjemlandet som led i den forberedte hjemsendelse fra tre til seks måneder. Støtteordningen vil samtidig blive gjort mere fleksibel, således at den enkelte får

større mulighed for omprioritering af indsatsen, ligesom der åbnes op for, at midlerne kan bruges til en bredere vifte af aktiviteter, f.eks. skolepenge, uddannelsesforløb, børnepasning m.v.

2.2.3. Øvrige bemærkninger

Kvinderådet bakker op om de tiltag, der skal give yderligere støtte til handlede personers reintegration i hjemlandet, herunder forlængelsen af reintegrationsperioden fra tre til seks måneder, at der indføres øget fleksibilitet i forbindelse med reintegrationsindsatsen, samt at der åbnes op for, at midlerne kan bruges til en bredere vifte af aktiviteter.

Dansk Socialrådgiverforening støtter udvidelsen af reintegrationsperioden som led i en forberedt hjemsendelse fra tre til seks måneder, men finder, at udvidelsen bør fremgå af selve lovteksten.

SOS mod Racisme anbefaler, at det overvejes at udvide reintegrationsperioden til 9 måneder.

Betingelserne for at meddele en refleksionsperiode til ofre for menneskehandel, herunder for at forlænge perioden på 30 dage til op til 100 dage, hvis der foreligger særlige grunde, eller udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse, er fastsat i udlændingelovens § 33, stk. 14. Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 504 af 6. juni 2007 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede m.v.). Af lovens forarbejder, jf. pkt. 2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 197 af 28. marts 2007, fremgår det bl.a., at den forberedte hjemsendelse dækker over et tilbud om psykologisk, juridisk og socialpædagogisk hjælp samt sundhedsfremmende behandling, og at udlændingen vil blive modtaget af en organisation i hjemlandet, når det er muligt. Det nærmere indhold af en forberedt hjemsendelse er fastlagt i praksis som led i Udlændingestyrelsens administration af bestemmelsen i udlændingelovens § 33, stk. 14. I den forbindelse har Udlændingestyrelsen siden 2008 haft en kontrakt med International Organization for Migration (IOM) om den praktiske gennemførelse af forløbet, som omfatter et individuelt tilrettelagt hjemrejse- og reintegrationsprogram. De ændringer af reintegrationsstøtten, som følger af regeringens aftale med Enhedslisten om finansloven for 2013, kræver således ikke ændring af udlændingeloven.

Lovforslaget har til formål at gennemføre de ændringer af udlændingeloven, som er nødvendige for at udmønte den del af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen" (oktober 2011), der vedrører bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel, samt den del af regeringens aftale med Enhedslisten om finansloven for 2013, som vedrører forlængelse af den udvidede refleksionsperiode.

Børnerådet anfører, at lovforslaget specifikt bør omfatte støtte til uledsagede mindreårige ofre for menneskehandel samt børn af ofre for menneskehandel, og at uledsagede mindreårige bør få en forberedt hjemsendelse. Børnerådet forudsætter, at de foreslåede ændringer af udlændingeloven i henseende til børn, der er ofre for menneskehandel, eller børn af ofre for menneskehandel er i overensstemmelse med Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel og den valgfri protokol til FN's konvention om barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi.

Justitsministeriet bemærker, at der med lovforslaget ikke foreslås ændringer af de særlige regler om og praksis for uledsagede mindreårige udlændinge. Således tilbydes alle uledsagede mindreårige, der skal udrejse af landet, en forberedt hjemsendelse.

Justitsministeriet kan oplyse, at udlændinge, herunder børn og børn af ofre for menneskehandel, der søger asyl eller opholder sig i Danmark uden et lovligt opholdsgrundlag, er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt. Forsørgelsespligten omfatter bl.a. indkvartering, som udgangspunkt på et asylcenter, nødvendig sundhedsbehandling, eventuelle sociale foranstaltninger og ved ophold i asylcentersystemet endvidere undervisning og aktivering. Der er i asylcentersystemet særlige indkvarteringsstilbud rettet mod specifikke og/eller sårbare grupper, ligesom der er høj grad af opmærksomhed på børns forhold. Hvis personalet på et asylcenter bliver opmærksomme på, at et barn har behov for særlig støtte, bliver den relevante kommune inddraget for at tilrettelægge en eventuel videre indsats i forhold til barnet. Efter en faglig vurdering kan der med Udlændingestyrelsens godkendelse sættes særlige foranstaltninger i værk for bl.a. børn.

Som det fremgår af pkt. 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, har ofre for menneskehandel derudover en udvidet adgang til særlige indkvarteringsstilbud, herunder på krisecenter, hvis udlændingen ønsker det,

og sundhedsbehandling samt psykologisk og socialpædagogisk hjælp efter behov.

Således ydes børn, herunder børn af ofre for menneskehandel, støtte i asylsystemet.

Justitsministeriet bemærker, at Danmark ratificerede den valgfri protokol til FN's konvention om barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi i 2003. Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel ratificerede Danmark i 2007. Dansk lovgivning administreres således i overensstemmelse hermed.

Justitsministeriet bemærker endvidere, at de for udlændingeloven relevante bestemmelser fra Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel blev inkorporeret i udlændingeloven ved lov nr. 504 af 6. juni 2007, og således fremgår direkte af loven, herunder bl.a. konventionens artikel 10, stk. 4, litra c, der drejer sig om eftersøgning af forældre til uledsagede mindreårige ofre for menneskehandel. Denne bestemmelse er gennemført i udlændingelovens § 56 a, stk. 10.

Odense Universitetshospital finder, at det ofte kan være vanskeligt for politiet at få oplysninger fra f.eks. ofre for menneskehandel om årsagen til deres ophold i Danmark, men at dette er muligt for andre faggrupper.

Som det fremgår af pkt. 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om spørgsmålet om menneskehandel på baggrund af politiets og Center mod Menneskehandels vurdering og eventuelle oplysninger fra andre relevante parter, f.eks. krisecentermedarbejdere.

Justitsministeriet kan oplyse, at Center mod Menneskehandel normalt er kontaktet forudgående ved politiaktioner i prostitutionsmiljøet, ligesom centret bliver kontaktet, hvis politiet antræffer en udlænding og har mistanke om menneskehandel. Det betyder, at der er socialarbejdere til stede, som gennemfører særskilte samtaler med udlændingen.

Som det fremgår af regeringens aftale med Enhedslisten om finansloven for 2013, lægger aftaleparterne vægt på, at potentielle ofre for menneskehandel ved politiaktioner mødes på en tillidsskabende måde, som tager hensyn til, at der er tale om et potentielt offer for menneskehandel, ligesom det er centralt, at denne type sager håndteres hurtigst muligt af politiet og

Udlændingestyrelsen. Aftaleparterne har derfor besluttet, at Center Mod Menneskehandel skal styrkes yderligere med henblik på en særlig tillidskabende indsats i den periode, hvor der ofte sker frihedsberøvelse, indtil Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om, hvorvidt der er tale om et offer for menneskehandel. Den forstærkede indsats vil betyde, at den pågældende skal tilbydes en længere indledende samtale end i dag og daglige besøg for at skabe den nødvendige tillid.

2.3. Midlertidig opholdstilladelse til udlændinge, der samarbejder om efterforskning og strafforfølgning mod bagmænd

Børnerådet, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Reden International, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter og SOS mod Racisme er positive over for, at den nuværende retstilstand om midlertidig opholdstilladelse af efterforsknings- og strafforfølgingsmæssige hensyn tydeliggøres i lovgivningen.

Børnerådet anfører bl.a., at det bør fremgå af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 5, at børn af et offer for menneskehandel meddeles opholdstilladelse samtidig med deres forælder, herunder hvis barnet er i udlandet. Børnerådet anfører endvidere, at uledsagede mindreårige ofre for menneskehandel bør omfattes og omtales direkte i bestemmelsen.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 5, drejer sig om midlertidig opholdstilladelse med henblik på samarbejde med myndighederne i efterforsknings- eller retsforfølgingsmæssig henseende. Der vil således kun være grundlag for opholdstilladelse efter bestemmelsen til den person, der skal bistå myndighederne. Da bestemmelsen er aldersneutral, vil uledsagede mindreårige udlændinge også være omfattet heraf.

Opholdstilladelse på baggrund af familiemæssig tilknytning til en forælder er reguleret i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, og § 9 c, stk. 1.

Som det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 5, vil et mindreårigt barn eller en ægtefælle til en udlænding med opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse som hidtil efter en konkret vurdering af bl.a. den forventede varighed af udlændingens ophold her i landet fortsat kunne få opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, som følge af de pågældendes familiemæssige tilknytning.

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder er positive over for bemærkningerne i lovforslaget, pkt. 3.1, hvoraf det fremgår, at ofre for menneskehandel kan få asyl, hvis der f.eks. er en høj grad af profilering – herunder gennem presseomtale og ved oplysninger fra ansøgeren til myndighederne i Danmark, som fører til anholdelse af bagmændene bag menneskehandlen – der vil føre til, at den pågældende ved en tilbagevenden vil være i reel risiko for asylrelevant forfølgelse. Helsinki-komitéen er dog betænkelig ved, om denne mulighed for at få asyl vil give et incitament til at vidne på en sådan måde, at det fremmer domfældelse, og om tilstedeværelsen af dette incitament derfor kan blive brugt til at så tvivl om sandhedsværdien af vidneudsagnene. Efter Helsinki-komitéens opfattelse vil problemet kunne l ses ved en generel nemmere adgang til opholdstilladelse for handlede personer.

Reden International kunne have ønsket, at regeringen havde fokuseret mere på hensynet til kvindernes sikkerhed og mulighed for efterfølgende permanent ophold i Danmark. Reden anfører bl.a., at en del af ofrene for menneskehandel ikke vil kunne genoptage et trygt og sikkert liv i deres hjemland efter en retssag her i landet, og at ofre for menneskehandel i andre lande i højere grad har mulighed for permanent ophold.

Dansk Socialrådgiverforening anfører, at muligheden for at give midlertidig opholdstilladelse til ofre for menneskehandel til at bearbejde skader, traumer m.v. b r fremgå af loven på lige fod med muligheden for midlertidig opholdstilladelse af efterforsknings eller retsforf lgningsm ssige hensyn.

Institut for Menneskerettigheder anfører med henvisning til artikel 14 i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, at det bør fremgå af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 5, at et offer for menneskehandel ligeledes skal meddeles opholdstilladelse, hvis myndighederne finder det nødvendigt, at den pågældende bliver i landet på grund af sine personlige forhold. Instituttet anfører endvidere, at forholdet til Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel b r beskrives i lovforslaget.

Hensigten med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 5, er at tydeliggøre, at en udlænding kan meddeles midlertidig opholdstilladelse for at bistå myndighederne under en efterforskning eller retsforfølgning. Forslaget herom ændrer ikke mulighederne for at søge opholds-

tilladelse på et andet grundlag. Som det fremgår af pkt. 3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, kan ofre for menneskehandel søge opholdstilladelse efter udlændingelovens regler herom, herunder asyl, hvis den pågældende frygter forfølgelse i sit hjemland, eller f.eks. humanitær opholdstilladelse, der kan gives til udlændinge, som lider af fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter.

Justitsministeriet kan henvise til pkt. 3.2 og pkt. 6 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvori der er redegjort for lovforslagets forhold til den internationale regulering af området, herunder artikel 14 i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel.

2.4. Fortsat ophold til voldsramte ægtefællesammenførte

2.4.1. Generelt

Børnerådet, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Danner, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Indvanderrådgivningen, Kvinderådet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter og SOS mod Racisme er alle overordnet positive over for forslaget.

Landsforeningen af Beskikkede Forsvarsadvokater tiltræder, at der gives en bedre beskyttelse med hensyn til fortsat opholdstilladelse for voldsramte ægtefællesammenførte.

Retspolitisk Forening finder, at forslaget alene indebærer begrænsede positive konsekvenser for de voldsramte ægtefællesammenførte i form af yderligere tidsbegrænset ophold. Foreningen tilslutter sig imidlertid, at de pågældende tillægges den foreslåede yderligere beskyttelse.

2.4.2. Vilje og evne til integration

KVINFO er kritisk over for, at der i forbindelse med en afgørelse om forlængelse eller undladelse af inddragelse af en opholdstilladelse vil blive lagt betydelig vægt på den pågældende udlændings evne og vilje til at lade sig integrere i det danske samfund, idet det for voldsramte – som oftest kvinder – er vanskeligt at etablere og bevare en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder er ligeledes bet nkkelig ved, at udlændingens evne og vilje til at integrere sig i det danske samfund skal indgå med betydelig vægt.

Kvinderådet anfører, at voldsramte udenlandske kvinder lever under vilkår, der vanskeliggør integration, selv om isolation, indespærring og lignende ikke kan dokumenteres eller ikke har fundet sted. Det foreslås derfor, at det anføres i bemærkningerne, at vurderingen af udlændingens evne og vilje til at lade sig integrere ikke må være rigid.

Danner peger på, at isolation og afskæring fra fri færden i samfundet er væsentlige styrings- og kontrolelementer i den massive og psykiske vold, som udenlandske ægtefællesammenførte kvinder ofte udsættes for. Danner foreslår derfor, at det i bemærkningerne til lovforslaget understreges, at der i forbindelse med vurderingen af udlændingens evne og vilje til at lade sig integrere i det danske samfund skal tages hensyn til, om udlændingens integration har været vanskeliggjort af ægtefællen eller samleveren.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at der kan være en risiko for, at en person, der bliver udsat for vold mv., ikke er i stand til at vise vilje til at integrere sig i samfundet, uanset om ægtefællen eller samleveren har vanskeliggjort denne integration eller ikke.

Rådet for Etniske Minoriteter bemærker, at det ofte hæmmer handlekraften hos et menneske at være i et voldsramt forhold, og at årsagen til, at en udlænding ikke har påbegyndt arbejde eller uddannelse, kan være en anden end manglende vilje til integration.

Såvel Institut for Menneskerettigheder som Rådet for Etniske Minoriteter anbefaler på den baggrund, at udlændingens vilje til at integrere sig i det danske samfund ikke alene vurderes ud fra forholdene under samlivet, men at der også tages hensyn til udlændingens ønske om og vilje til at blive integreret efter samlivets ophør.

I vurderingen af, om inddragelse af en opholdstilladelse som følge af samlivsophør skal undlades i de situationer, hvor samlivsophøret skyldes vold, skal det indgå, om inddragelsen må antages at virke særligt belastende for udlændingen, navnlig på grund af udlændingens tilknytning til det danske samfund, alder, helbred, tilknytning til herboende personer og udlændingens manglende eller ringe tilknytning til sit hjemland mv., jf. udlændingelovens § 19, stk. 6, 1. pkt., jf. § 26, stk. 1.

Lovforslaget indebærer blandt andet, at der ved den afvejning, der skal foretages efter den foreslåede § 19, stk. 7, og § 26, stk. 1, jf. § 19, stk. 6, der ikke foreslås ændret, skal lægges særlig vægt på, om udlændingen har udvist vilje og evne til at lade sig integrere i det danske samfund. At udlændingen har opholdt sig i Danmark i under to år, forudsættes derimod ikke længere tillagt nogen betydning ved vurderingen af, om den pågældende kan siges at have opnået en sådan tilknytning til det danske samfund, at en inddragelse af opholdstilladelsen må antages at virke særligt belastende.

Efter forslaget vil en udlænding, der har opholdt sig i Danmark i en kortere periode – og derfor typisk ikke vil have opnået samme tilknytning til det danske samfund som en udlænding, der har opholdt sig her i adskillige år – således kunne bevare sin opholdstilladelse, hvis den pågældende f.eks. har fået et arbejde i Danmark eller er under uddannelse her i landet.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør det fastholdes, at udlændinge under samlivet skal have udvist vilje og evne til at lade sig integrere i det danske samfund. Det er således af stor betydning for en fremtidig vellykket integration, at udlændingen, selv om den pågældende kun har opholdt sig i Danmark i en kortere periode, har udvist vilje og evne til at lade sig integrere i det danske samfund.

Udlændingemyndighedernes afgørelse af, om der skal ske inddragelse, vil bero på en konkret og individuel vurdering af samtlige omstændigheder i den enkelte sag.

Som det fremgår af pkt. 4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, skal det som hidtil indgå i vurderingen af udlændingens tilknytning til det danske samfund, om udlændingens manglende integration i det danske samfund har været vanskeliggjort af ægtefællens eller samleverens forbud herimod, indespærring i hjemmet eller lign.

Dette er nu blevet præciseret i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2.

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

2.4.3. Dokumentation for vold og årsagssammenhæng mellem vold og samlivsophævelse

Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse er af den opfattelse, at kravet til dokumentation for, at der er begået vold i ægteskabet, er strengt, og foreningen foreslår på den baggrund, at dokumentationskravet lempes.

Indvanderrådgivningen foreslår, at fysisk, psykisk og økonomisk vold sidestilles, og at der alene stilles krav om et minimum af dokumentation herfor.

KVINFO anfører, at det havde været positivt, hvis såvel fysisk som psykisk vold havde indgået i den foreslåede § 19, stk. 7, i udlændingeloven.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør det med henblik på at mindske risikoen for misbrug og omgåelse som hidtil være en forudsætning, at udlændingen godtgør, at der har været tale om overgreb, misbrug eller anden overlast mv.

I vurderingen af, om volden kan anses for godtgjort, vil samtlige oplysninger i sagen indgå. I denne vurdering vil eksempelvis skadestuerapporter, lægeerklæringer og udtalelser fra krisecentre eller sociale myndigheder kunne indgå. Som det fremgår af pkt. 4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det således ikke et krav, at den udøvede vold er anmeldt til politiet, eller at der foreligger en domfældelse for vold i sagen.

Omfattet af den foreslåede bestemmelse er f.eks. fysiske overgreb i form af vold eller voldtægt og trusler om vold samt fremkaldelse af fare for fysiske overgreb omfattet af straffelovens bestemmelser herom. Endvidere vil gentagen og grov psykisk vold efter omstændighederne kunne være omfattet. Der er således tale om en ret vid definition af overgreb efter bestemmelsen.

For så vidt angår psykisk vold må det bero på en konkret og individuel vurdering af samtlige sagens omstændigheder, om overgrebene har været af en sådan karakter og intensitet, at de kan anses for omfattet af anvendelsesområdet for den foreslåede § 19, stk. 7.

KVINFO finder, at det ikke bør pålægges den voldsramte at godtgøre, at volden er den reelle årsag til samlivsophøret.

Efter forslaget vil udlændingen som hidtil skulle godtgøre, at volden mv. har været den reelle årsag til samlivsophævelsen. Kravet om årsagssammenhæng mellem overgrebene og samlivsophævelsen har til formål at imødegå misbrug og omgåelse af reglerne, og Justitsministeriet finder derfor ikke grundlag for at fravige dette krav. Det bemærkes herved i øvrigt, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke ses at være det samme beskyttelsesbehov i forhold til udlændinge, der ophæver samlivet på grund af en mere generel utilfredshed eller lignende i forholdet.

2.4.4. Øvrige bemærkninger

Børnerådet ønsker, at det tilføjes i lovforslagets bemærkninger, at Udlændingestyrelsen ved anklage om vold mod et barn, uanset om der foreligger en politianmeldelse, har pligt til at underrette de sociale myndigheder.

Efter § 153, stk. 1, nr. 3, i lov om social service, skal personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, underrette kommunen, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung under 18 år har været udsat for vold eller andre overgreb.

Justitsministeriet finder derfor ikke grundlag for at omtale den særlige underretningspligt nærmere i lovforslagets bemærkninger.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der anvendes autoriserede tolke ved voldsramtes kontakt med sundhedssystemet og andre offentlige myndigheder, og at samtaler med den voldsramte foregår uden ægtefællens tilstedeværelse.

Justitsministeriet kan oplyse, at udlændingemyndighederne og politiet om fornødent stiller tolkebistand til rådighed ved samtaler med voldsramte udlændinge. I forbindelse med sådanne samtaler vil den ægtefælle, der efter det oplyste har udøvet volden, ikke være til stede.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har oplyst, at patienter, der efter sundhedsloven har ret til behandling hos alment praktiserende læge og praktiserende speciallæge samt på sygehus, i forbindelse hermed har ret til vederlagsfri tolkebistand, når lægen skønner, at en tolk er nødvendig for behandlingen, jf. sundhedslovens § 50.

Det beror således på et lægefagligt skøn i den enkelte situation, om tolkebistand er nødvendig for behandlingen.

Den læge, der er ansvarlig for behandlingen af patienten, skal sikre sig, at tolken har de nødvendige sproglige kvalifikationer, herunder at tolken behersker det danske sprog.

I tilknytning hertil har Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse oplyst, at der ikke stilles krav om særlig certificering af tolke, der leverer tolkebistand i sundhedsvæsenet, samt at der ikke pågår overvejelser om indførelse af et sådant krav.

Efter sundhedslovens § 40, stk. 1, skal sundhedspersonen så vidt muligt træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at patientens krav på tavshed ikke kompromitteres. Dette kan f.eks. være aktuelt, hvis sundhedspersonen bliver bekendt med, at patienten ikke ønsker sine nærmeste pårørende delagtiggjort i behandlingen mv. I sådanne tilfælde vil sundhedspersonen være berettiget og forpligtet til at nægte f.eks. en ægtefælle at være til stede i forbindelse med patientens behandling.

Det følger herudover af almindelig anstaltsmæssig regulering, at et offentligt sygehus eller en anden offentlig myndighed kan nægte patientens nærmeste pårørende adgang til samtaler mellem patienten og sundhedspersonen for at imødekomme patientens udtrykkelige ønske herom, eller hvis det er nødvendigt for at sikre nødvendig ro og orden på sygehuset.

I det omfang nægtelsen over for den nærmeste pårørende ikke skyldes ovennævnte forhold, men derimod at den pårørende ved dennes handlinger eller blotte tilstedeværelse ud fra en sundhedsfaglig vurdering er til hinder for, at det sundhedsfaglige personale kan varetage patientbehandlingen ud fra de normer, der til enhver tid kan udledes af kravet til omhu og samvittighedsfuldhed og kravene til sundhedsvæsenet i øvrigt, er ministeriet mest tilbøjelig til at være af den opfattelse, at det ikke er udelukket, at sygehuset med hjemmel i anstaltsforanstaltninger kan fastsætte konkrete besøgsrestriktioner for patientens pårørende. Der er herved lagt vægt på og forudsat, at besøgsrestriktionen er nødvendig, for at sygehuset kan sikre den patientbehandling via det sundhedsfaglige personale, der er krav på. Til trods for de forhold, der kan tale imod, at det ikke er sagligt at varetage hensyn til sikring af behandling med hjemmel i anstaltsforhold, er ministeriet med henvisning til ovenstående af den opfattelse, at dette kan være

sagligt, når det er nødvendigt for at sikre, at et sygehus kan leve op til sit formål.

Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse henviser til, at tyrkiske statsborgere som følge af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 ikke er omfattet af udlændingelovens bestemmelser om inddragelse af opholdstilladelse.

Justitsministeriet kan oplyse, at Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet den 12. september 1963 indgik en associeringsaftale, der bl.a. skulle give visse rettigheder til tyrkiske statsborgere, der var arbejdstagere eller på anden måde økonomisk aktive i et EU-land. Associeringsaftalen er senere blevet suppleret med en tillægsprotokol af 23. november 1970 samt af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980, som blev vedtaget inden for rammerne af associeringsaftalen.

Associeringsaftalens tillægsprotokol og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 indeholder to såkaldte stand still-klausuler. Stand still-klausulerne forbyder generelt nye nationale restriktioner for etableringsretten, den frie udveksling af tjenesteydelser og arbejdskraftens frie bevægelighed fra den dag, hvor tillægsprotokollen og afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft i medlemsstaten. Som følge af en række nyere domme fra EU-Domstolen om associeringsaftalen, herunder særligt dommen i C-300/09-301/09, Toprak, har det tidligere Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration foretaget en analyse af stand still-klausulernes betydning for anvendelsen af udlændingelovens regler, herunder reglerne om inddragelse, i forhold til økonomisk aktive tyrkiske statsborgere.

I forhold til reglerne om inddragelse af en opholdstilladelse indebærer stand still-klausulerne bl.a., at en familiesammenført tyrkisk statsborger, der har tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse, og som er økonomisk aktiv, efter 2 års lovligt ophold her i landet alene kan få inddraget sin opholdstilladelse som følge af svig.

En tidsbegrænset opholdstilladelse kan derimod forud for 2 års lovligt ophold inddrages, hvis grundlaget for ansøgningen ikke længere er til stede, herunder hvis samlivet ophører. Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 7, finder således tilsvarende anvendelse på tyrkiske statsborgere, der har haft lovligt ophold her i landet i under 2 år, uanset om den tyrkiske statsborger er økonomisk aktiv eller ej.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til lovudkastet, som blev sendt i høring den 21. december 2012, indeholder lovforslaget følgende indholdsmæssige ændringer:

- I det lovudkast, som blev sendt i høring, var der i § 1, nr. 2 og 3, foreslået ændringer i den gældende bestemmelse i § 9 c, stk. 5, der efter forslaget bliver til stk. 6. Da det ikke er hensigten med lovforslaget, at opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 5, skal forudsætte, at udlændingen allerede har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark, er lovudkastets § 1, nr. 2 og 3, udgået af lovforslaget.

Herudover svarer det fremsatte lovforslag med enkelte redaktionelle ændringer til høringsudkastet.