

Delbetænkning I vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling (udenlandske kvinders retsstilling i forhold til udlændingeloven)

*Afgivet af et udvalg under Indenrigsministeriet
nedsat den 13. december 1993*



BETÆNKNING NR. 1303

KØBENHAVN 1995

Købes hos boghandleren eller hos

Statens Information, INFOservice

Postboks 1103, 1009 København K

Telf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 99

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning.	1
1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium.	1
1.2. Udvalgets sammensætning.	2
1.3. Udvalgets hidtidige arbejde.	5
 Kapitel 2. Baggrunden for nedsættelsen af udvalget	 7
2.1. Baggrunden.	7
 Kapitel 3. Definition af voldsbegrebet.	 10
3.1. .. Indledning.	10
3.2. Definition af voldsbegrebet.	10
3.2.1. Vold m.v. i strafferetten.	10
3.2.2. Voldsbegrebet i anden lovgivning uden for strafferetten.	25
3.3. Udvalgets overvejelser.	29
3.3.1. Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag...	29
 Kapitel 4. Udlændingelovens regler.	 33
4.1. Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2.	33
4.2. Udlændingelovens § 19 og § 26.	35

Kapitel 5. Udlændingemyndighedernes sagsgange og praksis ved inddragelse af en meddelt opholdstilladelse. 39

5.1.	Indledning.....	39
5.2.	Sagsgange i Direktoratet for Udlændinge.	40
5.3.	Samlivskontrol.....	44
5.3.1.	Samlivskontrol i udlændingesager.....	45
5.3.2.	Procedurer indenfor lignende sagsområder....	48
5.4.	Sagsgange i Indenrigsministeriet.....	52
5.5.	Udlændingemyndighedernes praksis i forbindelse med inddragelse af opholds- og arbejdstilladelse ved samlivsophør som følge af voldsudøvelse belyst ved en gennemgang af en række konkrete sager på området.....	54
5.6.	Lovmæssige bestemmelser vedrørende inddragelse af en meddelt opholdstilladelse i de nordiske lande.....	61
5.6.1.	Sverige.....	61
5.6.2.	Norge.....	63
5.6.3.	Finland.....	65
5.7.	Lovmæssige bestemmelser vedrørende inddragelse af en meddelt opholdstilladelse i England og Holland.....	67
5.7.1.	England.....	67
5.7.2.	Holland.....	68
5.8.	Udvalgets overvejelser.....	70
5.8.1.	Nuværende tiltag på området.....	70
5.8.2.	Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag...	70

Kapitel 6. Dokumentation for volden..... 76

6.1.	Indledning.....	76
6.2.	Udlændingemyndighedernes praksis vedrørende krav til dokumentation for volden.....	77

6.3.	Kriminalistisk Instituts overvejelser angående bevisførelsen for den udøvede vold.	78
6.4.	Krav til dokumentation for vold i de nordiske lande.	82
6.4.1.	Sverige.	82
6.4.2.	Norge.	82
6.4.3.	Finland.	83
6.5.	Udvalgets overvejelser.	83
6.5.1.	Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag... ..	83

Kapitel 7. Rådgivnings- og støttemuligheder. 88

7.1.	Indledning.	88
7.2.	Forvaltningslovens § 7 i relation til rådgivning.	88
7.3.	Rådgivningsmuligheder hos udlændingemyndighederne.	89
7.4.	Sociallovgivningen og socialforvaltningerne.	90
7.4.1.	Lov om social bistand.	90
7.4.2.	• Kommunal rådgivning.	94
7.5.	Andre rådgivnings- og støttemuligheder.	98
7.5.1.	Krisecentre for kvinder.	98
7.5.2.	Mødrehjælpen.	99
7.5.3.	Kvindecenterfonden Dannerhuset.	101
7.6.	Støtte- og rådgivningsmuligheder for udenlandske voldsramte kvinder, der har forladt den fælles bopæl i de nordiske lande.	104
7.6.1.	Sverige.	104
7.6.2.	Norge.	107
7.6.3.	Finland.	110
7.7.	Kvoter for udenlandske kvinder på krisecentre.	113
7.8.	Rådgivnings- og støttemuligheder i England og Holland.	114
7.9.	Udvalgets overvejelser.	115
7.9.1.	Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag... ..	115

Kapitel 8 . Tolkebistand 119

8.1.	Indledning.....	119
8.2.	Forvaltningslovens § 7 i relation til tolke- ning.....	119
8.3.	Indenrigsministeriets tolketjeneste.....	120
8.3.1.	Honorarer i Indenrigsministeriets tolke- tjeneste.....	123
8.4.	Udlændingemyndighedernes anvendelse af tolke	125
8.5.	Anvendelse af tolke i Københavns kommune....	126
8.6.	Anvendelsen af tolke i forbindelse med råd- givning på kvindekrisecentre.....	128
8.7.	Udvalgets overvejelser.....	129
8.7.1.	Nuværende tiltag på området.....	129
8.7.2.	Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag...	131

Kapitel 9. Udenlandske, voldsramte kvinders børn... 133

9.1.	Indledning.....	133
9.2.	Udenlandske, voldsramte kvinders samværsret.	133
9.2.1.	Praksis vedrørende Menneskerettighedskonven- tionens artikel 8.....	135
9.2.2.	Retsgrundlaget i udlændingeloven.....	139
9.3.	Børn i et voldeligt ægteskab.....	140
9.4.	Udvalgets overvejelser.....	142
9.4.1.	Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag...	142

Kapitel 10. Internationale forpligtelser i relation til kvinder, der er blevet udsat for vold..... 145

10.1.	Indledning.....	145
10.2.	Konvention om afskaffelse af diskrimination mod kvinder.....	146

10.3.	FN's Verdenskonference om menneskerettig- heder.....	147
10.4.	FN's Deklaration om afskaffelse af vold mod kvinder.....	148
10.5.	Resolutionen om vold mod kvindelige ind- vandrere.....	149
10.6.	Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women.	149
10.7.	Udvalgets overvejelser.....	151

Kapitel 11. Udvalgets overvejelser..... 154

11.1.	Indledning.....	154
11.2.	Udvalgets overvejelser vedrørende fremtidige tiltag.....	155
11.3.	Udvalgets forslag til fremtidige tiltag....	163

Kapitel 1.

Indledning.

1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium.

Udvalget vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark blev nedsat af indenrigsministeren den 13. december 1993.

Udvalget blev nedsat som følge af regeringens ønske om at forbedre integrationen af udlændinge i Danmark, jf. regeringens handlingsplan for Danmarks udlændinge, og som opfølgning på lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven.

Udvalgets opgaver er beskrevet således i kommissoriet:

"Udvalget bør gennemgå reglerne om meddelelse af opholdstilladelse og reglerne om inddragelse af en meddelt opholdstilladelse. Udvalget skal i den forbindelse særligt overveje, om der bør foretages ændringer i den praksis, der i medfør af udlændingeloven følges med hensyn til inddragelse af en meddelt opholdstilladelse. Det gælder især, hvor en udenlandsk kvinde har været udsat for vold, og hvor ægteskabet eller samlivet som følge heraf er ophørt. Udvalget bør herunder overveje, hvilke krav der skal stilles til dokumentation for, at kvinden har været udsat for vold, og for at ægteskabet eller samlivet som følge heraf er ophørt.

Danskundskaber er af helt afgørende betydning for mennesker, som bosætter sig i Danmark. På den baggrund bør udvalget endvidere tage op til overvejelse, om den danskundervisning, der i integrationsøjemed tilbydes en udlænding, er tilrettelagt med fornødent hensyn til de forhold, der gør sig gældende for udenlandske kvinder, herunder at mange har børnepasningsforpligtelser, en

beskeden skolemæssig baggrund m.v.

Udvalget bør desuden med udgangspunkt i Barriereudvalgets rapport om nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge kortlægge, om der er faktorer, der særligt virker som barrierer i forbindelse med udenlandske kvinders placering på arbejdsmarkedet. På baggrund heraf skal det overvejes, om der kan være anledning til at supplere Barriereudvalgets indstillinger med forslag, der specifikt retter sig mod en forbedring af udenlandske kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet.

Udvalget skal derudover overveje, om der i relation til udenlandske kvinders kontakt til og brug af social- og sundhedsvæsenet er behov for særlige initiativer med henblik på at forbedre denne gruppes muligheder for at benytte tilbuddene. For eksempel skal det vurderes, hvordan disse kan tilrettelægges, så de bedre imødekommer udenlandske kvinders behov.

Endelig bør udvalget kortlægge eventuelle faktorer, der virker som barrierer i forbindelse med udenlandske kvinders deltagelse i den offentlige debat og i offentlige hverv, særligt i relation til udformningen af indvandrerpolitikken på lokalt og centralt niveau. På baggrund heraf bør udvalget overveje, om der er behov for en særlig indsats for at mobilisere udenlandske kvinder til at deltage aktivt i den politiske proces og i givet fald fremkomme med forslag hertil.

Såfremt der skønnes behov herfor, bør udvalget derudover analysere, om der på andre områder er behov for nye initiativer med henblik på særligt at fremme udenlandske kvinders integration og sikre deres retsstilling i Danmark.

Udvalget kan løbende inddrage andre personer, organisationer m.fl. i udvalgets arbejde, såfremt det anses for hensigtsmæssigt.

Der gives udvalget adgang til at fremkomme med indstillinger inden for de områder, der er fastsat i kommissoriet for udvalgets arbejde. Udvalget kan nedsætte underudvalg og afgive delbetænkning om afgrænsede spørgsmål. Udvalget forudsættes at afgive endelig betænkning til indenrigsministeren senest i efteråret 1994."

1.2. Udvalgets sammensætning.

Ved afgivelsen af nærværende delbetænkning er følgende

personer udpeget som medlemmer af udvalget (i parantes er angivet den institution, der har indstillet det pågældende medlem):

Formand:

Afdelingschef Claes Nilas (Indenrigsministeriet).

Medlemmer:

Konstitueret kontorchef Kim Lunding (Indenrigsministeriet),

Fuldmægtig Jette Lou (Undervisningsministeriet),

Fuldmægtig Eva Pedersen (Socialministeriet),

Fuldmægtig Margit Ulmer (Sundhedsministeriet),

Fuldmægtig Bodil Holt (Arbejdsministeriet),

Socialrådgiver Mandana Høvsgaard (Københavns Kommune),

Konsulent Torben Essebo (Kommunernes Landsforening),

Socialrådgiver Lorne Lathery (Frederiksberg Kommune),

Fuldmægtig Hanne Rasmussen (Amtsrådsforeningen i Danmark),

Konstitueret vicegeneralsekretær Andreas Kamm (Dansk Flygtningehjælp),

Dina Vaneli (Mellemfolkeligt Samvirke),

Chandra Jayamanne (Indvanderrådet),

Shadi Bazeghi (personligt udpeget af indenrigsministeren),

Dina Kristina Kesic (personligt udpeget af indenrigsministeren),

Direktør Hanne Reintoft (Mødrehjælpen af 1983),

Dorte Schiønning Andersen (Kvindecenterfonden Dannerhuset),

Britta Mogensen (Landsorganisationen for Kvindekrisecentre (LOKK)),

Lenie Persson (Dansk Kvindesamfund)

Næstforkvinde Eva Munck (Danske Kvinders Nationalråd),

Filomenita Mongaya-Høgsholm (Indvandrerkvindeforeningen

Soldue),
Parvaneh Shahabi (Indvandrerkvindeforeningen Soldue),

Observatører:

Sekretariatsleder Jytte Fischer Bentzen (Nævnet for Etnisk Ligestilling),

Tidligere medlemmer:

I maj 1994 blev konstitueret kontorchef Gitte Rubæk Pedersen (Indenrigsministeriet) som medlem af udvalget afløst af konstitueret kontorchef Kim Lunding (Indenrigsministeriet).

Med virkning fra september 1994 blev vicekontorchef Peter Kopp Sørensen (Københavns Kommune) afløst som medlem af udvalget af socialrådgiver Mandana Høvsgaard, og Karina Smidth (Landsorganisationen for Kvindekrisecentre) blev afløst af Britta Mogensen.

Den 8. februar 1995 blev tidligere sekretariatsleder Henriette Skouenborg (Nævnet for Etnisk Ligestilling) afløst af Jytte Fischer Bentzen som observatør i udvalget.

Sekretærer:

Som sekretærer for udvalget har fungeret fuldmægtig Karen Gunn og fuldmægtig Sanne Weidner, begge Indenrigsministeriet.

I september 1994 blev fuldmægtig Karen Gunn som sekretær for udvalget afløst af fuldmægtig Line Hagn-Meincke, Indenrigsministeriet.

1.3. Udvalgets hidtidige arbejde.

De opgaver, som udvalget i henhold til kommissoriet har til opgave at behandle, falder i to dele:

- 1) udenlandske, voldsramte kvinders retsstilling i relation til udlændingelovens bestemmelser om inddragelse af en meddelt opholdstilladelse, samt
- 2) udenlandske kvinders integration i det danske samfund.

Udvalget har nedsat to mindre underudvalg, der har haft til opgave nærmere at behandle hvert hovedområde. Arbejdsgruppen vedrørende de voldsramte kvinder har afholdt 6 møder. Det samlede udvalg har afholdt 3 møder og arbejdsgruppen vedrørende integrationsdelen forventes at påbegynde arbejdet i 1995.

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet besluttet at afgive en delbetænkning om udenlandske voldsramte kvinder og den praksis, der i medfør af udlændingeloven følges med hensyn til inddragelse af en meddelt opholdstilladelse, hvor en udenlandsk kvinde har været udsat for vold, og hvor ægteskabet/samlivet som følge heraf er ophørt.

Ved behandlingen af emnet har udvalget gennemgået de forhold, som en udenlandsk kvinde stilles over for, når samlivet/ægteskabet med den herboende ægtefælle ophæves som følge af vold fra ægtefællens side. Udvalget har således gennemgået kvindens retlige stilling i relation til udlændingelovens bestemmelser om inddragelse af en meddelt opholdstilladelse ved samlivsophør, udlændingemyndighedernes praksis og sagsgang i en inddragelsessituation, krav til dokumentation for volden og for sam-

livets ophør som direkte følge heraf, eksisterende rådgivningsmuligheder i offentligt og privat regi, samt økonomiske støttemuligheder for kvinden.

Endvidere har Direktoratet for Udlændinge v/ underdirektør Henrik Dahl Sørensen og Rigspolitiet v/ politimester Hans-Viggo Jensen deltaget i et af arbejdsgruppens møder med henblik på nærmere at få drøftet reglerne om meddelelse og inddragelse af opholdstilladelser samt politiets foretagelse af samlivskontrol i forbindelse med voldsramte, udenlandske kvinder.

I forbindelse med udvalgets drøftelser af den danske lovgivning og praksis vedrørende meddelelse af opholdstilladelse samt inddragelse af en meddelt opholdstilladelse har udvalget indhentet oplysninger vedrørende dette område fra Sverige, Norge og Finland.

Foruden den konkrete lovning og praksis på området har udvalget indhentet oplysninger vedrørende udenlandske, voldsramte kvinders muligheder for rådgivning og støtte i offentligt og privat regi i de tre lande.

På baggrund af udvalgets store interesse for forholdene i andre lande har udvalget endvidere indhentet oplysninger omkring forholdene for udenlandske voldsramte kvinder i England og Holland. Udvalget har valgt at indhente oplysninger fra netop disse to lande, da Danmark på flere områder sammenligner sig med disse lande.

København, den 28. september 1995

Kapitel 2

Baggrunden for nedsættelsen af udvalget.

2.1. Baggrunden.

Udvalget for udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark blev nedsat af indenrigsministeren den 13. december 1993 som opfølgning på regeringens ønske om at forbedre blandt andet udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark udtrykt i regeringens handlingsplan for Danmarks udlændinge.

Baggrunden for regeringens handlingsplan er en folketingsbeslutning om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark vedtaget den 18. juni 1992. Af folketingsbeslutningen fremgår blandt andet følgende:

"Regeringen opfordres til inden udgangen af 1992 som opfølgning af Folketingets racismedebat den 3. december 1991 af fremsætte forslag til en sammenhængende politik med henblik på at styrke indvandreres integration og deres retsstilling som ligeværdige borgere med samme pligter og rettigheder som danskfødte. Det skal ske i respekt for indvandrernes forskelligartede kulturelle, sproglige og religiøse baggrund."

På grundlag af denne beslutning har regeringen udarbejdet en handlingsplan for Danmarks udlændinge, hvoraf blandt andet fremgår følgende:

"18. Opfølgning af folketingsbeslutningen om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark.

For første gang i nyere tid vedtog Folketinget sidste

sommer et samlet beslutningsforslag om bedre integration af indvandrere. Regeringen fører nu de forskellige elementer i beslutningsforslaget ud i livet.

Udover at etablere et ligestillingsnævn som nævnt i punkt 16 vil regeringen følge op på den rapport, der inden for kort tid forventes at foreligge om ekstraordinære barrierer i forbindelse med indvandreres og flygtninges beskæftigelse.

Undervisningsministeren har netop udsendt en ny vejledning om undervisning af voksne indvandrere og vil til efteråret fremlægge lovforslag til opfølgning af de dele af beslutningsforslaget, der vedrører flere og bedre tilbud om undervisning af voksne indvandrere og flygtninge."

Hvad særligt angår den del af udvalgets kommissorium, der vedrører spørgsmålet om udenlandske kvinders retsstilling i forhold til udlændingeloven, har baggrunden blandt andet været at iværksætte en udredning vedrørende betydningen af konsekvenserne af lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven, hvorved adgangen til at inddrage en meddelt opholdstilladelse, herunder i relation til udenlandske, voldsramte kvinder, blev udvidet fra 2 til 3 år. Der redegøres for denne lov nedenfor.

I den forbindelse har en række kvindeorganisationer i 1992 og foråret 1993 rettet henvendelser til daværende indenrigsminister Thor Pedersen og senere til nuværende indenrigsminister Birte Weiss for at gøre opmærksom på det stigende antal udenlandske, voldsramte kvinder, der henvendte sig til disse organisationer med henblik på ophold på et kvindekrisecenter eller for at få rådgivning eller information.

Samlet set har det på denne baggrund været organisationernes opfattelse, at der burde være mulighed for, at der efter en individuel vurdering vil kunne meddeles opholdstilladelse til voldsramte, udenlandske kvinder og deres eventuelle børn.

Det er i denne forbindelse anført, at disse kvinder befinder sig i en umenneskelig situation, hvor de fastholdes i et voldeligt ægteskab, idet en ophævelse af samlivet vil betyde, at de mister deres opholdstilladelse og bliver sendt tilbage til deres hjemland.

Kvindeorganisationerne har i den forbindelse opfordret indenrigsministeren til at foretage en ændring af udlændingeloven med hensyn til inddragelse af en meddelt opholdstilladelse for udenlandske, voldsramte kvinder, der som følge af vold i ægteskabet ophæver samlivet med ægtefællen.

Kapitel 3

Definition af voldsbegrebet

3.1. Indledning

I forbindelse med udvalgets gennemgang af reglerne om meddelelse af opholdstilladelse og reglerne om inddragelse af en meddelt opholdstilladelse og i forlængelse heraf udvalgets overvejelser om, hvorvidt der bør foretages ændringer i den praksis, der i medfør af udlændingeloven følges på dette område, har udvalget blandt andet drøftet definitionen af voldsbegrebet.

Udvalget har i den anledning fundet anledning til at anmode Kriminalistisk Institut om at foretage en udredning af begrebet vold herunder vold af henholdsvis fysisk og psykisk karakter. Der gengives i nedenstående afsnit dele af Kriminalistisk Instituts udredning af begrebet vold. Høringssvaret er samlet optaget som bilag 1 til betænkningen.

3.2. Definition af voldsbegrebet

3.2.3. Vold m.v. i strafferetten

Kriminalistisk Institut har på baggrund af en gennemgang af voldsbegrebet i forskellige sammenhænge bemærket, at det er tydeligt, at voldsbegrebet i på en række lovområder er temmelig vidt, og at dets nærmere afgrænsning kan variere betydeligt med sammenhængen. Det

fremgår også, at der med udgangspunkt i strafferetten er betydelige variationsmuligheder for sådanne afgrænsninger.

Der skal herefter redegøres for de straffebestemmelser, som umiddelbart må antages at være af størst betydning ved en fastlæggelse af det voldsbegreb, som er relevant i forbindelse med spørgsmålet om inddragelse af voldsramte kvinders opholdstilladelse.

I mange af straffelovens kapitler om de enkelte forbrydelser, er der bestemmelser, der angiver "vold" som en bestanddel af et strafbart forhold, f.eks. i kapitlerne om seksual- hhv. berigelsesforbrydelser. Derimod er der strengt taget ikke nogen paragraf, der udelukkende definerer vold. Tre paragraffer kriminaliserer imidlertid forskellige grader af forsætlige legemsangreb, og et legemsangreb vil typisk foreligge som voldsudøvelse, sådan som det også udtrykkeligt er forudsat i § 244.

§ 244. Den, der øver vold mod eller på anden måde angriber en andens legeme, straffes.

De følgende to bestemmelser fastsætter højere strafferammer for legemsangreb, som er af særlig rå, brutal eller farlig karakter eller indebærer mishandling, eller som indebærer, at der foreligger særdeles skærpende omstændigheder.

Lidt forenklet siges de tre paragraffer i fagsproget at handle om "ordinær"/"simpel", kvalificeret hhv. særlig grov vold.

Ifølge § 244 er normalstrafferammen bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder, i § 245 er strafferammen fængsel indtil 4 år, i § 246 fængsel indtil 8

år.

Det fælles kendemærke for de strafbare legemsangreb er, at der er tale om en fysisk krænkelse af en persons legeme.

Den form for vold, som i fagsproget betegnes som "ordinær"/"simpel", er ikke nærmere defineret i straffeloven. En nærmere præcisering med henblik på grænsetilfælde må foretages i praksis og i den strafferetlige litteratur.

Der må - i henhold til denne - kræves et ikke helt ubetydeligt indgreb mod en andens legeme, iværksat ved midler som slag, skub, førergreb, benspænd, kast med genstande der rammer den anden etc. Det er ikke tilstrækkeligt at en person griber en anden i armen, giver ham et let puf eller tvinger ham tilbage ved at tage nogle skridt fremad eller ved at lukke en dør. Heller ikke en truende holdning kan udgøre vold. På den anden side kræves det ikke at den fysiske aggression har efterladt spor i form af rifter, buler, røde eller blå mærker o.l. eller har fremkaldt smerte. Der kan dog tænkes tilfælde hvor kriteriet smerte indgår i afgrænsningen, fx. hvis en person tager et så kraftigt greb om en anden at det gør ondt. Forstyrrelse af en anden ved fremkaldelse af frastødende, urovækkende eller sårende indtryk falder uden for § 244.

Legemsangreb foretaget på anden måde end ved vold kan f.eks. være udøvet ved afklipning af hår, fremkaldelse af lovovertrædelser, hvori vold indgår som en bestanddel af det strafbare forhold, vil også de netop nævnte legemsangreb udøvet "på anden måde" være omfattet, selv om dette ikke udtrykkeligt fremgår af loven. Ved sådanne strafbare forhold vil der typisk være tale om, at

volden anvendes som middel til at opnå en bestemt type af formål, f.eks. en krænkelse af den personlige frihed, jf. § 260 om ulovlig tvang; en krænkelse af kønsfriheden, jf. § 216 om voldtægt; en uberettiget vinding, jf. § 288 om røveri. Der kan også være tale om at fastsætte en skærpet strafferamme for vold udøvet mod bestemte angrebsobjekter, f.eks. indehavere af offentlig myndighed, jf. § 119 om overfald på en tjenestemand m.v.; angreb på vidner o.a., jf. § 123; angreb mod kongen, jf. § 115.

Det er også strafbart at udøve vold under slagsmål. I princippet er det ligeledes strafbart at øve gengæld mod en angriber. I begge slags tilfælde kan straffen for "ordinær" vold dog under særlig formildende omstændigheder bortfalde, jf. § 85.

Bestemmelsen om kvalificeret vold omfatter visse former for "psykisk vold". Indtil 1989 var det strafbare gerningsindhold beskrevet som tilføjelse af "skade på legeme eller helbred". Det er fast antaget, at den daværende bestemmelse omfattede psykiske skader såsom chok, traumer o.lign., hvis tilstanden var fremkaldt med forset. Angrebsmidlet kunne være af en hvilken som helst art. Den nugældende bestemmelse har en anderledes ordlyd, idet den handler om den, "som udøver et legemsangreb" af særlig kvalificeret art, se nærmere ovenfor. Der har ifølge forarbejderne til den nye bestemmelse ikke været tilsigtet nogen realitetsændring med hensyn til bedømmelsen af den forsætlige tilføjelse af skade på den angrebnes psykiske helbredstilstand, som således stadig er omfattet.

Paragrafferne om forsætlige legemsangreb står i straffelovens 25. kapitel om forbrydelser mod liv og legeme.

I samme kapitel står bestemmelserne om de forsætlige drabsforbrydelser, hvoraf først og fremmest § 237 om forsætligt manddrab har betydning i nærværende sammenhæng, når den ses i sammenhæng med reglerne om forsøgsansvar og medvirkensansvar. Drabsforbrydelser må uden videre opfattes som handlinger, der er omfattet af det her drøftede voldsbegreb. I nærværende sammenhæng vil dette kunne have praktisk betydning i lyset af reglerne om strafbart forsøg og strafbar medvirken.

Drabshandlinger kan tænkes udført ved hjælp af psykiske virkemidler. Hvis gerningsmanden har drabsforsæt, vil han f.eks. kunne ifalde ansvar for at aflive eller bortskaffe kæledyr eller at ødelægge eller bortskaffe genstande af livsnødvendig betydning for den angrebne person. Omend sådanne tilfælde ikke er af synderlig praktisk betydning i strafferetlig praksis, illustrerer de, hvorledes "psykisk vold" kan tages i betragtning i en given sammenhæng.

En fuldbyrdet drabsforbrydelse vil selvsagt ikke være af relevans for spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse, hvis offeret er kvinden selv, men kan meget vel være det, hvis den dræbte er kvindens barn eller en anden nærtstående.

En tredje gruppe af strafbare forhold, som er behandlet i straffelovens 25. kapitel, er de såkaldte faredeliktter, som er beskrevet i §§ 250-254.

I nærværende sammenhæng er det af særlig relevans at omtale § 252 om hensynsløs forsætlig farefremkaldelse. Bestemmelsen fastsætter strafansvar for den, der på "hensynsløs måde volder nærliggende fare for nogens liv eller førlighed". Som eksempler på, hvorledes forvol-

delsen af livsfare eller fare for tab af førlighed kan være udøvet på "hensynsløs måde", nævner paragraffen, at dette kan være sket 'for vindings skyld' eller 'af grov kådhed'; men hensynsløsheden kan altså også foreligge på anden måde. Det ligger i udtrykket "nærliggende", at den forvoldte fare skal være åbenbar og væsentlig.

Ved et faredelikt beskriver loven det strafbare forhold således, at det er fremkaldelsen af en fare for, at nogen kan lide overlast, der er kriminaliseret. På den måde tilstræbes det at opnå et fremskudt værn mod forvoldelsen af skader. Forvoldelsen af fare for en vis type af skade er selvsagt mindre alvorlig end forvoldelsen af skaden som sådan. Heraf kan det imidlertid ikke sluttes, at det altid er mindre alvorligt at begå et faredelikt end at begå et skadedelikt. En person, der har været genstand for en fareforvoldende handling af den type, som er nævnt i et faredelikt, vil under alle omstændigheder være blevet udsat for en krænkelse, og denne kan i nogle tilfælde være fuldt så følelig og belastende som krænkelsen i forbindelse med mildere former for 'ordinær' vold. Fremkaldelse af fare ved omgang ved skydevåben eller stikvåben kan være udtryk for noget sådant, f.eks. hvis en mand morer sig med at skyde med skarpt om ørerne på sin hustru. Det er i lyset heraf åbenbart, at en overtrædelse af bestemmelsen om hensynsløs forsætlig fareforvoldelse er omfattet af det voldsbegreb, som har relevans i forbindelse med den drøftede regel i udlændingeloven.

De øvrige faredelikter i straffelovens 25. kapitel har næppe større praktisk betydning i nærværende sammenhæng, men det kan ikke udelukkes, at en overtrædelse heraf kan antage en sådan voldelig karakter, der gør

det nærliggende at sidestille forholdet med et legemsangreb, altså "fysisk" vold. Dette kan således tænkes med hensyn til en overtrædelse af § 250. Paragraffen omhandler dels den, der "hensætter en anden i hjælpeløs tilstand", dels den, der "forlader en under hans varetægt stående person i sådan tilstand". Sidstnævnte del af bestemmelsen vil f.eks. kunne finde anvendelse, hvis en person ikke sørger for, at en alvorlig syg ægtefælle får den nødvendige hjælp.

De beskyttelsesinteresser, som ligger bag udlændingelovens regler om undladelse af at inddrage en opholdstilladelse som følge af vold mod kvinden, er af en sådan beskaffenhed, at visse trusler ligestilles med udøvelse af vold. Dette gælder i hvert fald en trussel om vold.

I straffeloven findes der en bestemmelse, som vedrører visse særlig skræmmende trusler, der er strafbare uafhængigt af, om truslen har været anvendt som middel til at fremme en bestemt mål. Bestemmelsen omhandler en såkaldt fredskrænkelser, der beskrives således:

§ 266. Den, som på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling, straffes . . .

Den del af bestemmelsen, der angår frygt for eget eller andres 'helbred', vil formentlig typisk finde anvendelse i forbindelse med trusler om alvorlig fysisk overlast.

Bestemmelsen beskriver et såkaldt adfærdsdelikt, hvilket vil sige, at truslen i det enkelte tilfælde ikke nødvendigvis skal have haft den direkte virkning at

fremkalde den form for frygt, som angives i paragraffen. Truslen skal derimod have haft en sådan beskaffenhed, at den efter omstændighederne er egnet til at skabe en sådan frygt. Det er truslens indhold og grovhed i den givne sammenhæng, der er afgørende, ikke virkningen i det individuelle tilfælde. Den angrebne skal i princippet kunne forvente samme strafferetlige beskyttelse, uanset om vedkommende hører til de mere sarte eller til de mere hårdføre. Der er visse former for trusler, som ingen skal finde sig i, og strafferetten bidrager med et værn herimod. Ud fra en tilsvarende betragtningsmåde må det antages, at det afgørende for, at fremsættelsen af en sådan trussel mod en indvandrer kvinde kan indgå i beslutningsgrundlaget ved overvejelsen af spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse, ikke er, om truslen har fremkaldt frygt for alvorlig overlast, men mere grundlæggende, om den faktisk har været fremsat. Dog vil beskyttelseshensynet dog alt andet lige være stærkere, hvis kvinden rent faktisk har levet i frygt på grund af trusler, ikke mindst hvis disse har været hyp-pige eller vedvarende.

Krænkelser af nogens "fred" ved forulempelse af vedkommende er omhandlet i straffelovens § 265 om polititilhold. Som eksempler på sådanne forulempelser nævner paragraffen at "trænge ind på" eller forfølge offeret med skriftlige henvendelser.

Sådanne forulempelser er ikke i sig selv strafbare, men kan give anledning til en advarsel fra politiet, og en tilsidesættelse af denne kan bevirke strafansvar. I praksis anvendes polititilhold først og fremmest over for mænd, der forulemper tidligere kvindelige partnere eller bekendte. Det er i princippet optagelsen af kontakt som sådan, der er afgørende, ikke om denne i sig

selv er truende, foruroligende, fornærmelig, fysisk forulempende eller på anden måde krænkende ud fra de standarder, der i sædvanlige sammenhænge gælder for omgang med andre personer. Omfattet af bestemmelsen kan være personlig henvendelse, opringninger, tilsendelse af breve, blomster eller gaver. Det kan være henvendelsernes antal, der bevirker, at de opleves som ubehagelige eller forstyrrende. Afgørelsen af, om der er tale om en forulempelse, der er omfattet af § 265, beror i praksis i vidt omfang på politiets skøn ud fra en konkret vurdering af sagens faktiske og retlige forhold. Krænkelsen skal typisk være foregået over en vis periode. En enkelt ophidset episode vil som oftest ikke udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at meddele polititilhold, medmindre den er af betydelig grovhed.

Det må antages, at polititilhold kun kan have praktisk betydning i nærværende sammenhæng, hvis det forud for meddelelsen af et sådant er besluttet at undlade inddragelse af kvindens opholdstilladelse. Imidlertid er det af relevans at rejse spørgsmålet om, hvorvidt forulempelser af den type, som er beskrevet i § 265, bør tages i betragtning ved overvejelsen om inddragelse, selv om de i praksis næppe rent faktisk ville bevirke et polititilhold, da udgangspunktet i nærværende sammenhæng er, at parterne har fast samliv på fælles bopæl.

Spørgsmålet er, om sådanne forhold i sig selv kan være så belastende for kvinden, at de kan ligestilles med forhold af mere voldelig beskaffenhed. Som udgangspunkt er det nok ikke nærliggende at forestille sig noget sådant. Helt udelukkes kan det imidlertid ikke. Man kan måske forestille sig, at manden konstant opsøger kvinden på hendes arbejds- eller uddannelsessted på en for-

styrrende måde. Man kan også forestille sig, at han i deres privatliv insisterer på samværsformer, som ud fra en konkret bedømmelse må opleves af kvinden som stærkt belastende.

Af særlig praktisk betydning er formentlig tilfælde, hvor forulempelsen består i, at ægtemanden øver "psykisk terror" mod kvinden i kraft af tilkendegivelser om, at han vil ophæve samlivet med den virkning, at hendes opholdstilladelse inddrages. Sådanne forhold vil som udgangspunkt ikke i sig selv være strafbare som forulempelser efter § 265 eller andre paragraffer. Det kan formentlig ikke udelukkes, at der i sådanne tilfælde vil kunne være tale om en ligeså stor belastning for kvinden, som hvis hun er offer for et strafbart overgreb fra mandens side. Som ovenfor nævnt vil det efter udlændingeloven ikke kunne være udelukket at tillægge sådanne omstændigheder vægt i forbindelse med spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse. De groveste forulempelser af denne type vil kunne være omfattet af den tidligere omtalte bestemmelse om kvalificeret vold i § 245.

En forulempelse kan have et islæt af diskrimination på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse. Ytringer med et diskriminerende islæt af denne art er strafbare, hvis de indebærer at en gruppe af personer trues, forhanes eller nedværdiges offentligt m.v., jf. straffelovens § 266 b. Utilbørligt diskriminerende ytringer fremsat af en indvandrerkvindes partner om hendes race- eller folkegruppe kan i sagens natur være en stærk belastning. Det er ikke nødvendigvis afgørende for styrken af denne belastning, om udtalelsen er fremkommet offentligt eller privat.

Psykiske overgreb kan være strafbare som ærekrænkelser efter bestemmelserne om "ringeagtsytringer" og "sigtelser" i strfl. § 267 og de følgende paragraffer. Bestemmelsen handler om et såkaldt adfærdsdelikt, hvilket betyder, at det ikke er afgørende for strafbarheden, om den, der i det enkelte tilfælde udsættes for ærekrænkelsen, rent faktisk i en eller anden forstand føler sin ære krænket. Det afgørende er, at gerningsmandens adfærd har en sådan beskaffenhed, at den efter omstændighederne er egnet til at være krænkende på en tilstrækkelig grov måde. Det er ytringens indhold og grovhed i den givne sammenhæng, der er afgørende, ikke virkningen i det individuelle tilfælde. Den angrebne skal i princippet kunne forvente samme strafferetlige beskyttelse, uanset om vedkommende hører til de mere sarte eller til de mere hårdføre. Der er visse former for ytringer, som ingen skal finde sig i, og straffetretten bidrager med et værn herimod.

En ærekrænkende sigtelse er en påstand om et eller andet forhold, som ud fra den i sammenhængen relevante sociale etiske målestok er belastende for den berørte. En strafbar ringeagtsytring er en i ord eller gerning fremsat groft nedsættende karakteristik af en anden person. Mange former for sårende, nedsættende, ufordelagtige, usandfærdige, grovkornede ytringer er ikke så krænkende ud fra en almen målestok, at der er noget strafferetligt værn herimod.

Den afgrænsning, som i retspraksis foretages af området for strafbare ærekrænkelser, er i væsentlig grad kontekstbundet, skønsbetonet og præget af interesseafvejninger, og der kan ikke trækkes skarpe sondringer op mellem det straffri og det tilladte. I sammenhæng hermed er der grund til at nævne, at der på det erstat-

ningsretlige område anerkendes retsvirkninger af freds- og ærekrænkelser i videre omfang end på det strafferetlige område.

Frihedsberøvelse er strafbar efter strfl. § 261.

Frihedsberøvelse i lovens forstand forudsætter en indespærring eller lignende tvungen forbliven på et forholdsvis snævert afgrænset område: i et værelse, et hus, en institution, en båd, en bil etc.

En ganske kortvarig tilstand på under et par timer vil normalt ikke kunne betragtes som strafbar som frihedsberøvelse, men vil efter omstændighederne kunne bedømmes som ulovlig tvang.

Det forekommer temmelig oplagt, at en strafbar frihedsberøvelse udgør et forhold af en sådan "voldelig" karakter, at den må tillægges vægt i forbindelse med overvejelser vedrørende inddragelse af forurettedes opholdstilladelse.

De forskellige strafbare forhold, som er omtalt i det foregående, kan indgå i såkaldt sammensatte forbrydelser, dvs. forbrydelser der er således beskrevet, at de omfatter elementer, som er selvstændigt kriminaliseret i en særskilt paragraf. Vold og trussel om vold kan være bestanddele af sådanne forbrydelser som voldtægt (§ 216), ulovlig tvang (§ 260), afpresning (§ 281) og røveri (§ 288). Det må umiddelbart antages, at sådanne forbrydelser kan tages i betragtning ved afvejningen af hensyn i forbindelse med spørgsmålet om undladelse af inddragelse af opholdstilladelse.

Visse af de nævnte forbrydelser omfatter også anven-

deise af andre tvangsmidler, herunder især trussel om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse, om fremsættelse af visse typer af sigtelser eller åbenbarelse af privatlivet tilhørende forhold, f.eks. voldtægtsliggende forhold (§ 217), ulovlig tvang (§ 260) og afpresning (§ 261). Disse forhold kan være af meget forskelligartet strafværdighed, og der kan næppe siges noget mere generelt om deres betydning i forbindelse med spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse, end at det må være berettiget - og efter omstændighederne endog påkrævet - at tage dem i betragtning på samme måde som egentligt voldelige forhold. Dette må ikke mindst gælde trussel om frihedsberøvelse.

Foruden de allerede nævnte sædelighedsforbrydelser kan der være grund til at nævne prostitution (§ 199). Der kan tænkes tilfælde, hvor den herboende partner udnytter kvinden ved mod hendes vilje at gøre hende til objekt for utugt, deltagelse i pornografiske optagelser, striptease opvisning eller lign. I de groveste tilfælde pådrager partneren sig derved ansvar for ulovlig tvang, eventuelt i sammenstød med strafbar blufærdighedskrænkelse (§ 232), og måske tillige alvorligere vold. I nogle tilfælde vil kvindens stilling imidlertid være så udsat, at hun kan tvinges uden anvendelse af de tvangsmidler, som ansvar efter straffeloven forudsætter. Hun føjer sig måske ved at blive stillet over for truslen om ophævelse af samlivet og deraf følgende udsigt til udsendelse. En sådan form for undertrykkelse og udnyttelse vil kunne antage en så belastende karakter, at der ved afgørelsen af spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse kan være grund til at ligestille forholdet med egentlig voldsudøvelse. Det kan i den sammenhæng være vejledende for bedømmelsen, om der er grundlag for, at partneren ifalder ansvar for rufferi

(§ 228) eller alfonseri (§ 229) .

Misbrug af kvindens barn ved en seksualforbrydelse kan være en større belastning for hende end handlinger rettet mod hende selv. Dette gælder ikke mindst, hvis der er tale om incest (§ 210) eller incestliggende forhold (§ 223), og især hvis barnet er under den kriminelle lavalder (§ 222). Tilsvarende gælder, hvis barnet udnyttes til fremstilling af børnepornografi (§ 235).

Der kan tillige være grund til at nævne nogle former for forbrydelser i familieforhold, som dels kan optræde i sammenhæng med egentlig voldsudøvelse, dels kan være undertrykkende på måder, der må ligestilles med vold. Udtalte krænkelser af familieretlige pligter er strafbare efter § 213 om en persons "vanrøgt eller nedværdigende behandling af vedkommendes ægtefælle, barn eller andre under hans myndighed eller forsorg". Bestemmelsen omfatter "adfærd, der i udtalt grad strider mod almindelige normer for anstændig behandling af andre i nære relationer", typisk ved gentagne handlinger.

I straffelovens kapitel om forbrydelser i familieforhold findes også en paragraf om unddragelse af forældremyndighed mv. jf. § 215. Bestemmelsen knytter sig til den ovenfor omtalte bestemmelse om ulovlig frihedsberøvelse, § 261. Unddragelse af et barn eller en ung fra forældremyndighed indebærer ikke nødvendigvis en strafbar frihedsberøvelse. I relation til den foreliggende problemstilling er det imidlertid mest nærliggende at tænke på tilfælde, hvor den ene part bortfører et fælles barn. Hvis barnet ulovligt føres ud af landet, er dette forhold selvstændigt kriminaliseret, idet der i 1990 blev vedtaget en særlig bestemmelse om sådanne "internationale børnebortførelser", jf. § 215, stk. 2.

I politivedtægten findes der en bestemmelse, som bl.a. indeholder forbud mod "voldelig" optræden.

Normalpolitivedtægt § 3. "Slagsmål, skrigen, råben, højkrøstet syngen eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe for andre tilstedeværende eller omboende, må ikke finde sted på veje eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang,..."

I politivedtægtens brug af begrebet "voldelig" optræden ligger der noget videre end i straffelovens brug af begreberne "vold", "legemsangreb" og "legemskrænkelse". For det første omfatter begrebet "voldelig" i politivedtægten også visse former for angreb på ting. For det andet er grænsen for angreb på person sat lavere i politivedtægten end i straffeloven. De er dog temmelig flydende og lader sig kun meget vanskeligt beskrive generelt. For det tredje kræver politivedtægten kun uagtsomhed, mens ansvar for et uagtsomt legemsangreb kun kan ifaldes efter straffeloven, hvis der er forvoldt betydelig skade, jf. strf1. § 249.

Forbuddet i omtalte bestemmelse i politivedtægten forudsætter noget mere, end at der er udvist en adfærd af den beskrevne art. I nærværende sammenhæng er det væsentligste at pege på, at den udviste adfærd skal være "egnet til at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe for andre".

Voldelige forhold, som efter en principiel bedømmelse kun er omfattet af politivedtægtens voldsbegreb, men som ikke kan henføres under bestemmelser i straffelo-

ven, vil næppe kunne tillægges vægt i forbindelse med spørgsmålet om inddragelse af den forurettedes opholdstilladelse.

Politivedtægtens interesse i den foreliggende sammenhæng ligger hovedsagelig deri, at den omtalte bestemmelse eksemplificerer en reguleringsteknik, der indebærer, at der i fastlæggelsen af det strafbares område kan inddrages kriterier, som rækker ud over beskrivelsen af en adfærd, hvis denne har en mindre alvorlig karakter og måske ikke lader sig afgrænse særlig præcist.

3.2.4. Voldsbegrebet i anden lovgivning uden for strafferetten.

Som gennemgået ovenfor optræder begrebet vold i mange sammenhænge i straffeloven. Det optræder tillige i særlovgivningens straffebestemmelser samt i anden lovgivning, hvor andre retsvirkninger end straf er angivet. I en lang række sammenhænge har lovgivningsmagten anvendt vekslende, men gennemgående forholdsvis vide voldsbegreber. Dette gælder ikke mindst i forbindelse med den retlige regulering af forurettede parteretsstilling på forskellige områder.

Ved fastlæggelsen af retsplejelovens regler om beskikkelse af såkaldt bistandsadvokat for forurettede i forbindelse med voldtægt og vold har lovgivningsmagten klart lagt til grund, at der efter sammenhængen kan være behov for at opfatte voldsbegrebet temmelig vidt. Den nærmere bestemmelse heraf beror på en samlet politisk afvejning af bl.a. voldsorfes behov over for økonomiske og administrative hensyn. Retsplejelovens ordning er blevet den, at beskikkelse af bistandsadvokat

er obligatorisk i visse sædelighedssager og fakultativ i visse andre sager om sædelighedsforbrydelser samt i visse "voldssager". Det er betegnende, at der ved afgrænsningen af "voldtægtssager" og "voldssager" i denne sammenhæng er inddraget typer af forbrydelser, som ikke ville være omfattet af disse begreber i mere snæver forstand. Retsplejeloven benytter ikke udtrykkene, men opregner de relevante paragraffer. I forarbejderne til retsplejelovens bestemmelse benyttes udtrykkene imidlertid som samlebegreber. Reglerne om fakultativ beskikkelse af bistandsadvokat er udformet ud fra den opfattelse, at det ikke er muligt generelt at udpege en gruppe af sager, hvor beskikkelse altid bør ske. Lovgivningsmagten har derfor overladt til domstolene at foretage en konkret vurdering af forurettedes behov.

Retsplejelovens indeholder desuden en særlig bestemmelse om dørlukning efter den forurettedes begæring i visse sædelighedssager. Denne bestemmelse omfatter de samme sædelighedsforbrydelser som dem, der giver anledning til obligatorisk beskikkelse af bistandsadvokat.

Retsplejelovens bestemmelse om referat- eller navneforbud indeholder ikke nogen henvisning til udvalgte bestemmelser i straffeloven, men nævner mere alment hensynet til at beskytte nogen i sagen mod "en uforholdsmæssig krænkelse". Det samme gælder retsplejelovens bestemmelse om afhøring af forurettede uden tiltaltes tilstedeværelse.

Efter offererstatningsloven yder staten erstatning til ofre for visse forbrydelser. Der er et retskrav på erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven. Offererstatningslovens bestemmelse herom er altså ikke begrænset til at

angå skader forvoldt ved bestemte voldsforbrydelser, endsige forsætlig vold, men overtrædelser af særlovgivningen er i princippet holdt udenfor. Lovens væsentligste formål er imidlertid at sikre volds ofre erstatning.

Den offentlige sygesikring yder tilskud til psykologisk behandling ved psykolog til bl.a. røveri-, volds- og voldtægts ofre. Bestemmelserne herom findes i en bekendtgørelse, som ikke nærmere præciserer, hvad der ligger i de anvendte begreber. Den fornødne afgrænsning forudsættes at foregå derved, at ydelse af tilskud i princippet kun kan ske, når der foreligger en skriftlig henvisning fra en læge.

I ægteskabsloven blev der i 1987 indsat en bestemmelse om, at en ægtefælle har ret til skilsmisse, når den anden ægtefælle har udøvet "forsætlig vold af grovere karakter" over for denne eller børnene. Bestemmelsen står i den nugældende ægteskabslov § 34, stk. 1. Den nærmere fastlæggelse af det her anvendte voldsbegreb er overladt til domstolene. Under debatten i Folketinget fremkom der flere tilkendegivelser vedrørende omfanget af det benyttede voldsbegreb. Interessen kom imidlertid til at samle sig om at få fastslået, at volden skal have været forsætlig.

Meddelelse af skilsmisse på det omtalte grundlag er ikke betinget af, at den voldelige ægtefælle er dømt for forholdet, men det må kunne godtgøres, at volden er udøvet, hvilket f.eks. kan ske ved fremlæggelse af lægeerklæring.

Visse love regulerer spørgsmålet om indskrænkninger i en persons rettigheder på baggrund af "voldelig" adfærd.

I arveloven findes der en bestemmelse om fradømmelse af arveret. Bestemmelsen omfatter bl.a. "den, der har forsøgt at dræbe en slægtning i opstigende linie, øvet vold mod eller groft fornærmet ham eller truet ham på strafbar måde". Det ses let, at det benyttede voldsbegreb er forholdsvis omfattende.

Udtrykket "groft fornærmer" er ikke nærmere bestemt efter sin strafbare kvalitet og ikke indskrænket til egentlige ærefornærmelser. Også grov vanrøgt, strf1. § 213, og hensættelse i hjælpeløs tilstand, strf1. § 250 omfattes af udtrykket, hvis nærmere forståelse er overladt til domstolenes skøn.

I restaurationslovgivningen er der regler, der sigter mod udelukkelse fra visse hverv af personer, der har udvist "en sådan adfærd", at der er grund til at antage, at vedkommende ikke vil kunne udføre hvervet på forsvarlig/betryggende måde. Loven specificerer ikke nærmere, hvilken slags adfærd, der skal være tale om. I bestemmelsens forarbejder er det nævnt, at hvor der virker dørmænd, kan der være risiko for, at der opstår uroligheder eller voldelige situationer. Godkendelseskravet kan udstrækkes til at gælde andre ansatte end dørmænd, hvor det er nødvendigt for at imødegå kriminalitet i bestemte restaurationsmiljøer. Forarbejderne nævner, at godkendelse eksempelvis vil kunne nægtes eller tilbagekaldes, hvis en person er involveret i voldskriminalitet eller andre strafbare handlinger såsom hælerivirksomhed eller narkokriminalitet. Det uddybes ikke, hvad der er tænkt på med begrebet voldskriminalitet, men det kan udledes af sammenhængen, at der må være tale om et ganske vidt voldsbegreb.

Efter flere love kan der ske frakendelse af visse rettigheder, hvis en person har gjort sig skyldig i skade på en anden person eller forvoldt fare herfor. Dette gælder således frakendelse af førerbevis efter færdselslovens regler, frakendelse af jagttegn efter jagtloven.

Retsplejeloven indeholder en særlig bestemmelse om såkaldt "retshåndhævelsesarrest". Denne fik i 1987 en tilføjelse om varetægtsfængsling i voldssager mv. Bestemmelsen har sin baggrund i en offentlig debat om behandlingen af "voldsmænd" forud for tiltale og dom. Den anvendte lovteknik indebærer, at kriminalitetskravet i forbindelse med dette straffeprocessuelle tvangsindgreb er angivet ved opregning af en række straffelovsbestemmelser, herunder også bestemmelser udover, hvad der må opfattes som vold i mere snæver betydning. Fastlæggelsen af det i denne sammenhæng benyttede voldsbegreb har givet anledning til en del debat.

3.3. Udvalgets overvejelser

3.3.1. Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag.

Udvalget har drøftet voldsbegrebet ud fra mere generelle overvejelser og særligt fundet, at vold i udlændingelovens forstand må opfattes meget bredt. Grov psykisk vold kan derfor udgøre en sådan voldsom belastning for den kvinde, der udsættes herfor, at dette må omfattes af udlændingelovens regler.

Grov psykisk vold kan blandt andet omfatte trusler på livet, gentagne nedværdigelser m.v., og kan finde sted alene eller sideløbende med fysisk vold, jf. cases fra

Mødrehjælpen, bilag 2.

Foruden egentlige fysiske overgreb omfatter fysisk vold - der umiddelbart vil være nemmere at dokumentere - efter udvalgets opfattelse f.eks. også indespærring.

I en situation, hvor kvindens ophold her i landet er afhængigt af samlivet med ægtefællen, befinder hun sig i en særlig udsat situation, idet kvinden herved sættes i et afhængighedsforhold til manden. Hun vil derved få vanskeligt ved at sige fra overfor urimelige krav, betro sig til bekendte om problemer i ægteskabet, søge hjælp hos kvindekrisecentre, melde ægtefællen til politiet, endsige forlade ægtefællen uden at skabe risiko for samlivsophævelse og dermed inddragelse af opholdstilladelsen.

I en sådan situation vil trusler om fraflytning eller blot det forhold, at manden bliver væk fra hjemmet i længere tid, endvidere kunne virke særligt psykisk belastende for kvinden.

En anden psykisk stressfaktor for kvinden er den, at Direktoratet for Udlændinge efter længere tids samlivsophævelse i tilfælde af en eventuel forlængelse af kvindens opholdstilladelse kan lade en ny frist for inddragelsen påbegynde ved beregningen af de 3 år, der skal forløbe, inden opholdstilladelsen ikke længere kan inddrages. Dette sker efter en samlet konkret vurdering af sagens omstændigheder og når samlivsophævelsen har varet i længere end 3 måneder, jf. herved nærmere kapitel 4 om udlændingelovens regler (s. 44) .

Udvalget har bemærket sig de særlige problemer, der knytter sig til fristforlængelser i forbindelse med be-

regningen af 3 årsfristen for inddragelse af en opholdstilladelse i disse tilfælde, men henset til at problemet ikke udelukkende vedrører voldsramte kvinder men også andre udlændinge i en inddragelsessituation, har udvalget besluttet, at dette emne ikke skal behandles yderligere i denne delbetænkning. Problemet vil derimod blive inddraget i udvalgets anden arbejdsgruppe vedrørende integration.

Endvidere kan den udøvede vold have et socialt aspekt, idet udenlandske kvinder i forvejen har vanskeligt ved at etablere en kontakt til det danske samfund, og såfremt der yderligere er tale om vold i ægteskabet, kan det ofte være den voldsramtes indstilling, at det er noget, der skal dækkes over, idet der føles skyld og afmagt.

Det er sjældent, at en voldsramt kvinde forlader sin mand den eller de første gange, han har udøvet vold mod hende. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at det ofte er karakteristisk for hustruvold, at den udøvede vold vil være tiltagende under samlivet og med tiden blive grovere.

Udvalget har på baggrund af Kriminalistisk Instituts udtalelse bemærket, at der på en række lovgivningsområder anlægges en ganske vid forståelse af begrebet vold. I nogle sammenhænge anvendes således udtrykket "vold" som samlebetegnelse for de relevante tilfælde, også selv om disse vedrører noget mere, end det der umiddelbart er omfattet af de egentlige voldsbestemmelser i straffeloven.

Udvalget finder herefter, at der i relation til udlændingelovens regler om opholdstilladelse og reglerne om

inddragelse af en opholdstilladelse skal anlægges en vid forståelse af voldsbegrebet, således at voldsbegrebet i denne sammenhæng udgør en samlebetegnelse for forskellige overgreb som misbrug, udnyttelse, undertrykkelse eller anden form for tvang begået af en ægtefælle eller samlever mod en udenlandsk kvinde.

Udvalget ønsker i den sammenhæng at understrege, at vold ikke kan forklares som et kulturelt betinget eller alment menneskeligt fænomen. Vold skal således opfattes som en individuel handling, der udøves af den enkelte voldsmand overfor det enkelte voldsoffer.

Kapitel 4

Udlændingelovens regler

4.1. Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2

I medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, gives der efter ansøgning opholdstilladelse til:

"En udlænding over 18 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 18 år, der

- a) har dansk indfødsret
- b) har indfødsret i et af de nordiske lande
- c) har opholdstilladelse efter §§ 7-8 eller
- d) lovligt har boet i landet i mere end de sidste 5 år."

Ved lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven blev § 9, stk. 1, nr. 2 ændret på flere punkter, blandt andet således, at der er krav om, at begge ægtefæller/samleverer skal være over 18 år.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, blev endvidere ændret således, at adgangen til familiesammenføring med ægtefælle/samlever er forbeholdt personer, der er fastboende i Danmark, og som har indfødsret i Danmark eller et af de andre nordiske lande, opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8 (asyl), eller som lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 5 år.

Formålet med sidstnævnte ændring er ifølge lovforsla-

gets bemærkninger følgende:

"Det er af stor betydning for den vellykkede integration også af ægtefæller til herboende udlændinge, at den herboende har opnået en vis tilknytning til og forståelse for det danske samfund, således at den pågældende har mulighed for at kunne hjælpe sin ægtefælle til rette her i landet".

Endvidere udtales det i bemærkningerne, at

"En sådan ændring vil også bidrage til at imødegå de proforma ægteskaber, hvor en udlænding indgår ægteskab med en herboende med det formål at opnå opholdstilladelse her i landet og senere - efter at have ladet sig skille - indgår ægteskab med en person fra hjemlandet for på denne måde at kunne skaffe også denne person opholdstilladelse her i landet."

For lovforslaget stemte Socialdemokratiet, Kristeligt Folkeparti, Venstre, Fremskridtspartiet, Centrum Demokraterne og Det Konservative Folkeparti.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er udgangspunktet i udlændingeloven, at det er uden betydning for retskravet på opholdstilladelse (og arbejdstilladelse), under hvilke omstændigheder parterne har truffet hinanden. Der lægges alene vægt på, at der er indgået et ægteskab, og at der er etableret eller agtes etableret et fælles samliv på fælles bopæl.

En opholdstilladelse, der meddeles efter § 9, stk. 1, nr. 2, vil de første 3 år være tidsbegrænset, således at Direktoratet for Udlændinge i forbindelse med ansøgning om forlængelse har mulighed for at undersøge, om betingelserne for opholdstilladelsen fortsat er til stede. I forbindelse hermed skal begge ægtefæller underskrive en erklæring om, at de fortsat samlever. Denne erklæring afgives under strafansvar.

4.2. Udlændingelovens § 19 og § 26.

I medfør af udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, kan en tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, når det grundlag, som er angivet i ansøgningen eller tilladelsen, var urigtigt eller ikke længere er til stede. I medfør af § 19, stk. 2 gælder dette dog ikke for udlændinge, der lovligt med henblik på varigt ophold har boet her i landet i mere end de sidste 3 år. Det fremgår således af § 19 stk. 2, at

"Bestemmelserne i stk. 1 finder ikke anvendelse på en udlænding, som er omfattet af §§ 7, 8 eller 9, stk. 1 og 2, og som med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet i mere end de sidste tre år."

Inddragelse af en meddelt opholdstilladelse indenfor de første 3 år vil blandt andet kunne finde sted i de tilfælde, hvor en udlænding er meddelt opholdstilladelse på baggrund af samliv på fælles bopæl i ægteskab eller fast samlivsforhold med en i Danmark fastboende person, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, og hvor samlivet er ophævet.

Ved vurderingen af, om opholdstilladelsen skal inddrages, skal udlændingemyndighederne efter udlændingelovens § 19, stk. 5, bl.a. tage hensyn til, om inddragelsen af opholdstilladelsen må antages at virke **særlig** belastende for den pågældende under hensyntagen til bestemmelserne i udlændingelovens § 26.

Udlændingelovens § 26 har følgende ordlyd:

"Ved afgørelsen om udvisning foruden til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder varigheden af opholdet her i landet, tages hensyn til, om udvisning må antages at virke særligt belastende navn-

lig på grund af:

- 1) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
- 2) udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere,
- 3) udlændingens tilknytning til landet i øvrigt, herunder at udlændingen er kommet hertil som barn eller ganske ung og dermed helt eller delvis har haft sin opvækst her i landet,
- 4) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold,
- 5) risikoen for, at udlændingen vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold."

De hensyn, der er nævnt i §26, skal ikke kun tages i betragtning ved afgørelser om udvisning, men også ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelser efter § 19, jf. § 19, stk. 5.

Det fremgår af forarbejderne til loven, at "det forhold, at en udlænding har opholdt sig her i landet i op til (nu) 3 år indebærer imidlertid ikke, at udlændingen i almindelighed kan antages at have opnået et sådant tilhørsforhold til det danske samfund, at inddragelse af opholdstilladelsen ikke kan ske. Tværtimod vil det være den absolutte hovedregel, at inddragelse kan ske. Selv om udgangspunktet således er, at inddragelse af opholdstilladelse kan og skal finde sted inden for den nævnte frist, hvis opholdsgrundlaget ikke længere er til stede, kan udlændingemyndighederne dog i særlige tilfælde undlade inddragelse f.eks. i tilfælde, hvor et ægteskabeligt samliv, der har været en vis tid, ophører ved den herboendes død, hospitalsindlæggelse eller fængselsophold, og disse begivenheder ikke var påregnelige for ægtefællen ved ægteskabets indgåelse."

Ved lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven blev de tidsmæssige betingelser for inddragelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 19, stk. 2, forlænget fra 2 år til 3 år.

I Retsudvalgets betænkning af 11. juni 1992 over for-

slag til lov om ændring af udlændingeloven er anført følgende i relation til forlængelsen af tidsfristen:

"Flertallet er af den opfattelse, at det særligt bør sikres, at udenlandske kvinder, der ophæver samlivet med deres herboende ægtefælle som følge af dennes voldsudøvelse mod dem, ikke automatisk skal udsendes af landet. Det er efter flertallets opfattelse nødvendigt også at tage særlige hensyn med henblik på at tage højde for de situationer, hvor en kvinde ved en udsendelse henvises til en yderst usikker tilværelse i hjemmet.

Flertallet har noteret sig den praksis, der allerede i dag følges af Justitsministeriet (nu Indenrigsministeriet, red.) efter udlændingelovens § 19, stk. 5, og udlændingelovens § 26."

"... Alligevel finder udvalgets flertal, at der i forbindelse med forlængelsen af den i § 19, stk. 2, nævnte frist på 2 år er særlig anledning til hensyntagen over for udenlandske kvinder, hvis ægteskabelige samliv ophæves som følge af ægtefællens voldsudøvelse. Flertallet finder således, at udlændingemyndighederne i de tilfælde, hvor et ægteskabeligt samliv ophæves under denne forlængede frist i § 19, stk. 2, ved afvejningen af de hensyn, der taler imod inddragelse af opholdsretten, jf. lovens § 26, bør tillægge det betydelig vægt, om samlivet ophører på grund af ægtefællens voldsudøvelse mod kvinden. Dette gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor den udenlandske kvindes personlige forhold giver grund til at tro, at det vil være vanskeligt for hende at vende tilbage til en tålelig tilværelse i hjemlandet.

Med henblik på at modvirke risikoen for misbrug og omgåelse i denne forbindelse, er det flertallets opfattelse, at det må være en forudsætning for de nævnte princippers anvendelse, at det kan godtgøres, at kvinden har været udsat for fysisk voldsudøvelse fra den herboende ægtefælles side, at denne voldsudøvelse er den reelle årsag til samlivets ophævelse, og at kvinden ikke kan vende tilbage til en tålelig tilværelse i hjemlandet."

Direktoratet for Udlændinge har i sine årsberetninger fra henholdsvis 1992 og 1993 beskrevet ændringen således:

"Det er ved lovændringen forudsat, at der under den ud-

videde frist i relation til kvinder, der er udsat for vold i ægteskabet og på denne baggrund ophæver samlivet skal udvises tilbageholdenhed med inddragelse af opholdstilladelsen, når der er grund til at tro, at det vil være vanskeligt for den pågældende kvinde at vende tilbage til en tålelig tilværelse i hjemlandet".

Det bemærkes, at ændringen af udlændingeloven i juni 1992, herunder forlængelsen af fristen fra 2 til 3 år, kun gælder for opholdstilladelser, der er meddelt efter lovens ikrafttræden. Udlændingemyndighederne begynder derfor først i løbet af efteråret 1994 at behandle sager, hvor ændringen har betydning, idet de kvinder, der har ansøgt om opholdstilladelse efter ændringen i juni 1992, først nu vil have opholdt sig i Danmark i mere end 2 år.

Kapitel 5.

Udlændingemyndighedernes sagsgange og praksis ved inddragelse af en meddelt opholdstilladelse.

5.1. Indledning.

I det følgende gives en kort gennemgang af sagsgangene og den gældende praksis hos udlændingemyndighederne i forbindelse med inddragelse af en meddelt opholdstilladelse i relation til en udenlandsk kvinde, der angiver at have været udsat for vold, og hvor ægteskabet/samlivet som følge heraf er ophørt.

Af udlændingelovens § 46 fremgår, at det er Direktoratet for Udlændinge, der i første instans træffer afgørelse om meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, samt inddragelse af en meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 19.

Udvalget har i den forbindelse hørt Direktoratet for Udlændinge om direktoratets praksis i forbindelse med inddragelse af en meddelt opholdstilladelse i relation til en udenlandsk kvinde, der angiver at have været udsat for vold, og hvor ægteskabet/samlivet som følge heraf er ophørt, men det har ikke været muligt at redegøre nærmere herfor, idet der efter direktoratets oplysninger kun foreligger forholdsvis få sager, hvor det er blevet anført, at en samlivsophævelse skyldtes hustruvold, ligesom afgørelsen af, om en inddragelse bør finde sted, i alle tilfælde har været konkret begrundet.

det.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at Direktoratet for Udlændinge i sådanne sager hidtil udelukkende har registreret, at der har fundet en samlivsophævelse sted og ikke baggrunden herfor. Det er derfor på nuværende tidspunkt ikke muligt at tilvejebringe en tilfredsstillende statistik, der belyser omfanget af samlivsophævelser begrundet i vold udøvet af ægtefællen.

Direktoratet har dog oplyst, at der i første halvår af 1994 er registreret 138 tilfælde hvor opholdstilladelsen, der er meddelt på grund af ægteskab, er inddraget. Baggrunden for inddragelsen er hovedsaglig samlivsophævelse. I forlængelse heraf er det blevet understreget, at det efter direktoratets opfattelse er meget få sager, hvor vold er eneste eller en medvirkende årsag til samlivsophævelsen. Hovedparten af de nævnte 138 sager forventes at være eller at blive paklaget til Indenrigsministeriet.

5.2. Sagsgangene i Direktoratet for Udlændinge.

En ansøgning om opholdstilladelse på baggrund af ægteskab med en herboende person over 18 år, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, kan enten indgives til en dansk repræsentation i ansøgerens hjemland eller det land, hvor ansøgeren har haft fast ophold de sidste seks måneder, jf. § 36 i udlændingebekendtgørelsen, eller - såfremt ansøgeren allerede er indrejst til Danmark - til Direktoratet for Udlændinge eller den lokale politimester, jf. bekendtgørelsens § 36, stk. 2, og stk. 4.

Når ansøgningen indgives i udlandet, anmoder direktoratet den herboende ægtefælle om at bekræfte oplysningerne i ansøgningen under strafansvar, jf. straffelovens § 163, og når ansøgningen indgives her i landet, skal der foreligge en erklæring om samliv på fælles bopæl underskrevet af begge ægtefællerne under strafansvar. Denne erklæring skal underskrives, mens begge ægtefæller er til stede.

En opholds- og arbejdstilladelse meddelt med henblik på varigt ophold i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, meddeles efter fast praksis for et år ad gangen de første 3 år. Såfremt udlændingen ikke allerede ved tilladelsens udløb har indgivet ansøgning om forlængelse, anmoder direktoratet om, at ansøgning indgives.

Ved ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen anmodes ægtefællerne om at afgive erklæring om, at samlivet stadig består. Erklæringen afgives under strafansvar. Såfremt det i den forbindelse konstateres, at samlivet er ophævet, opstår spørgsmålet om nægtelse af forlængelse automatisk.

Såfremt en ansøgning om (forlængelse af) opholdstilladelsen kan imødekommes, vurderer sagsbehandleren i Direktoratet for Udlændinge endvidere, om det er hensigtsmæssigt på et senere tidspunkt at undersøge, om grundlaget for tilladelsen fortsat er til stede. Der lægges herved blandt andet vægt på, om der er grund til at antage, at ægteskabet er indgået for at skaffe udlændingen et opholdsgrundlag her i landet, eller om andre omstændigheder - f.eks. oplysninger om længden af et forudgående samliv eller bekendtskab - giver anledning til at antage, at samlivet er skrøbeligt. Det kan i den forbindelse besluttes, at samlivskontrollen skal fo-

retages med det samme, eller at sagen skal bero (f.eks. seks måneder), inden samlivskontrollen foretages. Samlivskontrollen foretages af politiet i den pågældende politikreds efter anmodning fra Direktoratet for Udlændinge, jf. afsnittet 5.3 om samlivskontrol.

Direktoratet for Udlændinge kan endvidere tænkes at undersøge spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelsen, hvis f.eks. direktoratet får underretning fra et statsamt om bevilling til separation eller skilsmisse, anmeldelser fra private eller notitser fra politiet. Oplysninger fra statsamterne om skilsmisser samt oplysninger fra folkeregistrets adresseoplysning lægges u prøvet til grund.

Kommer henvendelsen til direktoratet derimod fra private personer, anmoder direktoratet i nogle tilfælde politiet om at undersøge sagen nærmere. Politiets undersøgelser indebærer bl.a. afhøring af ægtefællerne. Direktoratet anmoder endvidere af egen drift politiet om at foretage samlivskontrol.

Inden Direktoratet for Udlændinge træffer afgørelse i sagen, tilvejebringes i fornødent omfang de oplysninger, der kan have betydning for sagen. Det bemærkes, at Direktoratet for Udlændinge sædvanligvis ikke finder, at det er forsvarligt at behandle ansøgninger om forlængelse af en opholdstilladelse, der ikke er indgivet ved personligt fremmøde, jf. udlændingelovens § 40, stk. 1, hvorefter en udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet. Udlændinge skal efter tilsigelse give personligt møde og på begæring stille sit pas eller sin rejselegitimation til råd-

dighed ved behandlingen af ansøgninger i henhold til loven.

I forbindelse med udlændingens personlige møde er det blandt andet muligt for direktoratets sagsbehandler at bede udlændingen om oplysninger, der ikke fremgår af ansøgningsskemaet, men som alligevel kan have betydning for behandlingen af udlændingesagen. Disse oplysninger kan vedrøre ægtefællernes arbejde, samliv, forhold til øvrige familie, muligheder for at kommunikere med hinanden etc.

Udlændingelovens § 26 indgår altid i direktoratets overvejelser omkring inddragelsen, jf. kapitel 4 ovenfor. Oplysninger om forhold, der kan tale imod en inddragelse, vil komme frem under det personlige fremmøde, eller ved at politiet vil blive anmodet om at afhøre udlændingen om de i § 26 nævnte forhold. Den pågældende vil derfor, inden direktoratet inddrager tilladelsen, være bekendt med, at direktoratet overvejer et sådant skridt, og vil derfor have mulighed for at komme med supplerende oplysninger til sagen.

Tidsrummet, fra Direktoratet for Udlændinge har iværksat samlivsundersøgelser, til der træffes afgørelse, afhænger i høj grad af omfanget af den enkelte sag. Møder udlændingen i direktoratet straks efter at have modtaget en tilsigelse, kan en eventuel afgørelse om inddragelse træffes tilsvarende hurtigt.

Såfremt en udlænding, der er tilsagt at møde i direktoratet, ikke møder op inden 15 dage, sendes sagen til politiet. Herved bliver sagsbehandlingstiden tilsvarende længere.

Det skal dog bemærkes, at sålænge en tilladelse ikke er inddraget, betragtes udlændingens ophold her i landet som udgangspunkt som værende lovligt, selvom et samliv med ægtefællen eventuelt er ophørt.

Genoptager ægtefællerne samlivet, beregner direktoratet som udgangspunkt 3-årsfristen fra indgivelse af den 1. ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse på grundlag af ægteskabet. I enkelte tilfælde har direktoratet, efter en samlet konkret vurdering af sagens omstændigheder, herunder om samlivsophævelsen har været af længerevarende karakter (i praksis længere end 3 måneder) fraveget dette udgangspunkt og beregnet 3-årsfristen fra indgivelse af ansøgning på grundlag af det genoptagne samliv.

Såfremt der meddeles afslag, finder Direktoratet for Udlændinge som udgangspunkt, at sådanne afgørelser bør udleveres til og forkyndes for udlændinge enten i direktoratets ekspedition eller af politiet. Om fornødent anvendes der tolkebistand. Herved sikres, at udlændingen, selvom afgørelsen er udfærdiget på dansk, får kendskab til udfaldet af sagen, begrundelsen, udrejsefristen og klageadgangen til Indenrigsministeriet.

5.3. Samlivskontrol.

Dette afsnit vil kort forsøge at beskrive det faktuelle hændelsesforløb i forbindelse med Direktoratet for Udlændinge begæring af samlivskontrol - og hvordan en samlivskontrol forløber.

Endvidere er der indhentet oplysninger fra Civilretsdirektoratet angående udførelsen af samlivskontrol in-

denfor andre lignende retsområder.

5.3.1. Samlivskontrol i udlændingesager.

Direktoratet for Udlændinges hjemmel til at iværksætte samlivsundersøgelser findes i udlændingelovens § 9, der fastslår et krav om samliv på fælles bopæl. Kravet om, at der skal være tale om samliv på fælles bopæl, skal ses i lyset af det almindelige indvandringsstop. En forudsætning for retskravet på opholdstilladelse er, at der ikke blot er tale om et forsøg på omgåelse af indvandringsstoppet. Da bevisvanskelighederne i så henseende er betydelige, er en tilladelse i kraft af lovens formulering gjort afhængig af det konstaterbare faktum, at parterne bor sammen på fælles bopæl.

Samlivskontrol foretages af politiet, og iværksættes efter Direktoratet for Udlændinges begæring.

I det Storkøbenhavnske område er det Rigspolitichefen, Afdeling E, der foretager samlivskontrollen, mens kontrollen i den øvrige del af landet foretages af politiet i den enkelte politikreds.

Rigspolitichefen, Afdeling E, har overfor udvalget oplyst, at samlivskontrol i sjældne tilfælde kan iværksættes i forbindelse med behandlingen/efterforskningen af en anden sag, som oftest en straffesag, hvor politiet bliver bekendt med forhold, der gør, at samlivskontrol skønnes nødvendig.

Ud over sådanne tilfælde modtager politiet tillige henvendelser fra private borgere så som naboer, ægtefæller, anden familie eller lignende angående formodninger

om samlivssophør. Såfremt politiet skønner, at oplysningerne er af en sådan karakter, at de kan give anledning til et kontrolbesøg, kontaktes Direktoratet for Udlændinge med henblik på, at direktoratet kan tage stilling til, om samlivskontrol skal foretages.

Ved henvendelse fra den implicerede ægtefælle - typisk manden - om samlivssophør retter politiet henvendelse til kvinden for dennes kommentarer.

Politiet tilrettelægger selv samlivskontrollen.

Rigspolitichefen har understreget, at samlivskontrol er en civil opgave, hvilket blandt andet betyder, at politiet ikke er uniformeret, når der foretages samlivskontrol. Kontrollen, der sædvanligvis består i et fremmøde på den angivne fælles bopæl, foretages uanmeldt. Politiet identificerer sig og spørger om tilladelse til at blive lukket ind.

Rigspolitichefen, afdeling E, har endvidere understreget, at politiet i denne forbindelse ikke har magtmidler, hvilket betyder, at politiet ikke kan tiltvinge sig adgang til det pågældende hjem. Politiet indskærper dog overfor den pågældende udlænding, at vedkommende efter § 40 i udlændingeloven har pligt til at meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om betingelserne for opholdstilladelsen i henhold til udlændingeloven er opfyldt. Tillades politiet ikke adgang til hjemmet, noteres dette i rapporten, der efterfølgende sendes til Direktoratet for Udlændinge.

Tillades politiet adgang til hjemmet, undersøges det, om bopælen bærer præg af ægtefællernes samliv. Ægtefællerne kan for eksempel anmodes om at fremvise sovevæ-

reise, beklædningsgenstande, toiletsager, personlige dokumenter etc. Endvidere afhører politiet ægtefællerne, hvis dette skønnes nødvendigt. I denne afhøring vil blandt andet indgå en vurdering af ægtefællernes kendskab til hinandens familie, venner samt arbejds- og lønforhold. I situationer, hvor der er tilgået oplysninger til sagen, som den pågældende formodes uvidende om, vil politiet oplyse udlændingen herom.

Rigspolitichefen har endvidere oplyst, at der som udgangspunkt ikke ydes tolkning ved samlivskontrolbesøg. Hvis det undtagelsesvist ikke er muligt for politiet at gøre sig forståeligt overfor de pågældende, vil politiet forsøge sig igen på et senere tidspunkt - medbringende en tolk.

Træffes ingen på den oplyste adresse møder politiet op på ny på et senere tidspunkt. Er det efter tredje forsøg ikke muligt at træffe begge parter, sender politiet sagen retur til Direktoratet for Udlændinge. Direktoratet for Udlændinge vil herefter typisk forsøge at tage kontakt til det pågældende ægtepar, og sagen vil som regel efterfølgende blive sendt til politiet til fornyet samlivskontrol.

Når Direktoratet for Udlændinge modtager rapporten fra politiet, vil direktoratet forlænge opholdstilladelsen, såfremt man ikke finder grundlag for at antage, at samlivet er ophørt. Finder Direktoratet for Udlændinge derimod, at der reelt ikke er tale om samliv, vil politiets rapport blive tilsendt den pågældende udlænding, der risikerer at få sin opholdstilladelse inddraget, med henblik på, at den pågældende kan udtale sig, inden Direktoratet for Udlændinge træffer en endelig afgørelse i sagen. Den pågældende har aktindsigt i politiets -

rapport vedrørende samlivskontrollen.

Rigspolitichefen har endvidere understreget, at de rapporter, som politiet udfærdiger på baggrund af samlivskontrollen, ikke indeholder vurderinger af, hvorvidt politiet mener, at der er tale om samliv på fælles bopæl. Rapporterne indeholder udelukkende en beskrivelse af de faktiske oplysninger, som politiet indhenter under samlivskontrollen. Politiet angiver dog i et vist omfang på rapporten til Direktoratet for Udlændinge, hvorvidt sagen efter politiets opfattelse bør behandles hurtigt. Dette vil være tilfældet, såfremt en sag er relativt åbenbar, og en forsinkelse i sagsbehandlingen vil kræve en ny samlivskontrol.

Rigspolitichefen har oplyst, at politiet og Direktoratet for Udlændinge har iværksat overvejelser om, hvorvidt der bør fastsættes nærmere retningslinier for gennemførelsen af samlivskontrol.

5.3.2. Procedurer indenfor lignende retsområder.

I forbindelse med gennemgangen af samlivskontrol i forbindelse med sager vedrørende inddragelse af opholds- og arbejdstilladelse efter udlændingelovens § 19, stk. 2, jf. § 9, stk. 1, nr. 2, har flere af udvalgets medlemmer udtrykt ønske om, at der endvidere blev indhentes oplysninger fra Civilretsdirektoratet angående reglerne for - og udøvelsen af - den samlivskontrol, der foretages i sager om fastsættelse af ægtefællebidrag, til brug for udvalgets overvejelser vedrørende praksis inden for udlændingelovens område.

I den anledning har sekretariatet indhentet en udtalel-

se fra Civilretsdirektoratet, der har oplyst, at myndighederne i bidragssager kan anmode om, at politiet foretager samlivskontrol. Dette vil ske i de bidrags-sager, hvor der ikke kan skaffes oplysning om parternes økonomiske og personlige forhold hos parterne selv, hos parternes arbejdsgivere eller hos skattevæsenet. Her vil statsamtet efter omstændighederne anmode om politiets bistand til at undersøge disse. Som det fremgår af cirkulære om Ægteskabs Opløsning § 23 bør denne fremgangsmåde dog så vidt muligt undgås.

I sager om ægtefællebidrag, hvor den bidragspligtige er fremkommet med en anmodning om, at bidraget bortfalder på grund af bidragsberettigedes samliv med tredjemand kan det efter omstændighederne være den eneste mulighed til sagens oplysning at anmode om politiets bistand til afhøring af bidragsberettigede og den pågældende anden mand. Det drejer sig om de situationer, hvor det skønnes, at der reelt foreligger et etableret økonomisk og personligt interessefællesskab, hvilket i praksis medfører bortfald af ægtefællebidrag.

Politiet anmodes i sådanne situationer normalt om at gennemgå boligen med henblik på at vurdere, om indretningen heraf afkræfter eller bekræfter påstanden om samliv med tredjemand. Det bemærkes dog, at hverken bidragsberettigede eller tredjemand har pligt til at udtale sig, og at boligen kun kan gennemgås, såfremt der opnås samtykke hertil.

Sager om samliv med tredjemand giver i praksis ofte anledning til betydelige bevismæssige vanskeligheder, og Civilretsdirektoratet understreger, at det er derfor af stor betydning, at de enkelte ekspeditioner i sagen overvejes nøje.

Om sagsforløbet i sådanne sager har Civilretsdirektoratet oplyst følgende:

En forudsætning for, at et statsamt skal iværksætte en nærmere undersøgelse af en påstand om samliv med tredjemand er, at påstanden er sandsynliggjort, det være sig ved mandens redegørelse for, hvorpå han bygger sin antagelse eller ved hustruens oplysninger til sagen, f.eks. i oplysningsskemaet.

Har manden ikke været i stand til at sandsynliggøre påstanden, træffer statsamtet afgørelse i sagen (afslag på ansøgning om bortfald af bidrag) på det foreliggende grundlag og uden at iværksætte yderligere undersøgelser.

Er der derimod efter de i sagen foreliggende oplysninger grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af spørgsmålet, kontakter statsamtet folkeregistret for at få oplyst, om den påståede tredjemand er tilmeldt hustruens adresse. Er dette tilfældet, anmoder statsamtet skriftligt eller mundtligt hustruen om hendes bemærkninger til påstanden om samliv med tredjemand.

Er hustruen og tredjemanden ikke tilmeldt samme adresse, sendes sagen til politiet til afhøring, medmindre der i sagen foreligger oplysninger, der gør dette upåkrævet, f.eks. hvis hustruen tidligere har udtalt sig om spørgsmålet. Skrivelsen til politiet skal udformes således, at der ved afhøringen indhentes samtlige relevante oplysninger om hustruens forhold til tredjemand.

Er det efter forklaringen til politirapporten tvivlsomt, om der er grundlag for at lade hustrubidraget

bortfalde på grund af samliv med tredjemand, sender statsamtet en kopi af rapporten til manden til udtalelse.

Anmoder manden statsamtet om at foranledige vidner afhørt til rapport, skal han opfordres til at oplyse, hvilken relation vidnerne har til ham, hustruen eller tredjemand, hvilke forhold de vil kunne afgive forklaring om, samt indsende en erklæring fra hvert enkelt vidne, hvorefter dette er villigt til at udtale sig til politiet og indforstået med, at hustruen eventuelt får kendskab til forklaringen i forbindelse med aktindsigt.

Det er Civilretsdirektoratets opfattelse, at der generelt bør udvises tilbageholdenhed med indhentelse af oplysninger gennem politiet.

I almindelighed vil et statsamt være forpligtet til at gøre en bidragsberettiget part bekendt med, at der er indkommet en anmodning om, at bidraget nedsættes til 0 kr. i anledning af den pågældendes samliv med tredjemand. Den bidragsberettigedes bemærkninger i den anledning vil i nogle sager være tilstrækkelige til, at sagen kan afgøres uden yderligere efterforskning.

Hvis der i en enkelt sag er en særligt bestyrket mistanke om, at den bidragsberettigede vil modvirke sagens oplysning og tillige et forholdsvis sikkert grundlag for at antage, at den pågældende har indledt et samliv med tredjemand, er det Civilretsdirektoratets opfattelse, at politiet undtagelsesvist kan forestå den varsling af bidragsberettigede, som denne har krav på. Dette vil navnlig kunne komme på tale i situationer, hvor den bidragsberettigede tidligere har afgivet bevidst urigtige oplysninger.

Sammenfattende kan det konkluderes, at man i ovennævnte sager i særlig grad forsøger at undlade at inddrage politiet - og i særlig grad forsøger at holde sig til de involveredes afgivne forklaringer.

5.4. Sagsgangene i Indenrigsministeriet.

Af udlændingelovens § 46, stk. 2, fremgår, at Direktoratets afgørelse kan påklages til Indenrigsministeriet.

Påklage over direktoratets afgørelse kan enten ske ved personlig henvendelse eller ved brev til Indenrigsministeriet. Når en afgørelse påklages indenfor en tidsfrist af 7 dage, meddeles der efter loven opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvorved den pågældende har mulighed for at blive i landet, indtil Indenrigsministeriets afgørelse foreligger.

Såfremt henvendelse sker ved personligt fremmøde, forsøger sagsbehandleren på baggrund af udlændingens forklaring at stille opklarende spørgsmål til sagen. Der stilles tillige spørgsmål om den pågældendes forhold i hjemlandet, og om disse taler mod en inddragelse, jf. udlændingelovens § 26. Den i anledning af samtalen udarbejdede notits fremsendes til Direktoratet for Udlændinge med anmodning om en udtalelse om sagen.

Er påklagen foretaget ved brev, oversendes dette uden yderligere undersøgelser til Direktoratet for Udlændinge til udtalelse.

Klageren har i hele sagsbehandlingsperioden mulighed for at mødes med sagsbehandleren.

Når Direktoratet for Udlændinge har fremsendt udtalelsen til Indenrigsministeriet, og den trufne afgørelse fastholdes, træffer ministeriet som udgangspunkt afgørelse på det foreliggende grundlag. Såfremt sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, er der mulighed for på ny at fremsende sagen til Direktoratet for Udlændinge med anmodning om, at visse forhold, herunder de omstændigheder, der begrundet inddragelse, belyses nærmere, og at der afgives en supplerende udtalelse.

Såfremt der i direktoratets udtalelse fremkommer nye væsentlige oplysninger, der har været lagt til grund ved sagens afgørelse, fremsendes disse til klageren med anmodning om en udtalelse vedrørende de nye oplysninger. Fristen for at fremkomme med en udtalelse er 14 dage.

Indenrigsministeriet træffer herefter afgørelse på grundlag af sagens akter og de yderligere oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med Indenrigsministeriets sagsbehandling.

Når ministeriets afgørelse foreligger, fremsendes den til klageren på dansk. Kun i særlige tilfælde, hvor adressen på den pågældende ikke er tilgængelig, sendes afgørelsen til politiet med anmodning om udlevering. Indenrigsministeriets afgørelse er skrevet på dansk, og det er derfor som udgangspunkt op til klageren selv eventuelt at få afgørelsen oversat og forstået.

Såfremt Indenrigsministeriet stadfæster direktoratets afgørelse, fastsættes udrejsefristen efter udlændingelovens § 33, stk. 2, til 1 måned med henblik på, at den pågældende kan få lejlighed til at ordne sine forhold

inden udrejsen.

5.5. Udlændingemyndighedernes praksis i forbindelse med inddragelse af opholds- og arbejdstilladelse ved samlivsophør som følge af voldsudøvelse belyst ved en gennemgang af en række konkrete sager på området.

Det følger af praksis for inddragelse af en opholdstilladelse, hvor det lægges til grund, at samlivet er ophørt på grund af vold fra ægtefællens side, at voldsudøvelsen alene indgår som et moment blandt andre, der taler for at undlade at inddrage opholdstilladelsen, jf. udlændingelovens § 19, stk. 5, jf. § 26.

Af andre momenter i forbindelse med undladelsen af en inddragelse kan nævnes vurderingen af, om den pågældende på grund af religion, tradition og kultur i hjemlandet risikerer at blive udstødt af lokalsamfundet, eller om den pågældende vil være særligt vanskeligt stillet socialt i hjemlandet ved tilbagevenden.

Det må understreges, at de personlige og individuelle forhold, der kan inddrages efter bestemmelsen, skal være momenter, der knytter udlændingen her til landet på en sådan måde, at en inddragelse må antages at virke særligt belastende for den pågældende, jf. i øvrigt kapitel 4.

Det forhold, at den pågældende kvinde som følge af den udøvede vold er i en vanskelig situation, vil efter den nuværende praksis - og når volden udøves inden for de første 2 år af ægteskabet - som udgangspunkt ikke være et enkelt moment, der på en ganske særlig måde antages at knytte udlændingen nærmere her til landet end til

den pågældendes hjemland.

For at anskueliggøre rammerne for Indenrigsministeriets og dermed tillige Direktoratet for Udlændinges praksis i disse sager, vil enkelte udvalgte sager blive gennemgået i det følgende.

Det skal understreges, at der i samtlige sager er tale om inddragelse af opholdstilladelser, der sker indenfor de 2 første år af samlivet. Udlændingemyndighederne har som oplyst i kapitel 4 endnu ikke haft sager, hvor inddragelse er sket efter, at pågældende har opholdt sig i Danmark i mere end 2 år.

- Indenrigsministeriet stadfæstede i august 1992 en afgørelse, hvor en russisk statsborgeres opholdstilladelse blev inddraget som følge af samlivsophør. Inddragelsen skete kort før 2-årsfristen. Samlivsophøret var sket på grund af volds-udøvelse og trusler om mord. Kvinden havde ifølge det oplyste været udsat for slag med knippel og kidnapning. Der foreligger ikke nærmere oplysninger om pågældendes tilknytning til Danmark, ligesom der ikke foreligger dokumentation for voldsepisoderne.

Den pågældende udlænding påklagede sagen til Folketingets Ombudsmand, der den 23. november 1992 efter en gennemgang af sagen konkluderede følgende:

"Efter min gennemgang af sagen må jeg lægge til grund, at De alene på grundlag af det indgåede ægteskab med nn blev meddelt opholds- og arbejdstilladelse i Danmark. Det kan ikke give mig anledning til kritik, at Indenrigsministeriet og Justitsministeriet har anset samlivet mellem Dem og nn for ophævet på tidspunktet for direktoratets afgørelse.

Da De på tidspunktet for direktoratets afgørelse havde

boet her i landet i mindre end 2 år med henblik på varigt ophold, har betingelserne for at nægte forlængelse af opholds- og arbejdstilladelsen i medfør af udlændingelovens § 11, stk. 2, 2. pkt., jf. § 19, stk. 1, nr. 1, og § 21, været tilstede.

Afgørelsen af, hvorvidt nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse herefter skal finde sted, beror på en skønsmæssigt præget vurdering, i hvilken der bl.a. skal tages hensyn til de i udlændingelovens § 26 nævnte omstændigheder. En sådan skønsmæssigt præget vurdering kan jeg efter regler, der gælder for min virksomhed, kun kritisere, såfremt der foreligger særlige omstændigheder.

Ved min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet, at der foreligger sådanne omstændigheder. Jeg har således ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet ved sin afgørelse af 17. august 1992 stadfæstede Direktoratet for Udlændinges afgørelse af 17. februar 1992, hvorved der blev meddelt Dem afslag på Deres ansøgning om forlængelse af Deres opholds- og arbejdstilladelse."

- I maj 1993 stadfæstede Indenrigsministeriet en afgørelse, hvorved en polsk statsborger var blevet meddelt afslag på forlængelse af hendes opholdstilladelse som følge af samlivsophør. Det blev i forbindelse med klagen anført, at samlivsophøret var sket som følge af voldsudøvelse fra ægtefællens side. Herudover blev det anført, at den pågældende - bortset fra sine gamle syge forældre - hverken havde familie eller venner at vende tilbage til i Polen.

Det blev endvidere anført, at hun havde fået nye venner i Danmark og i 3 måneder havde været i beskæftigelse i Danmark. Pågældende havde på tidspunktet for inddragelsen haft opholdstilladelse i 16 måneder.

Det bemærkes, at det ikke fremgår klart, hvilken type overgreb den pågældende havde været udsat for, og om disse var behandlingskrævende.

Der er ifølge det oplyste ikke foretaget høring overfor ægtefællen vedrørende påstandene om overgrebene.

- I juli 1993 stadfæstede Indenrigsministeriet en afgørelse, hvorved en marokkansk kvinde var blevet meddelt afslag på forlængelse af opholdstilladelse, idet hun ikke længere samlevede på fælles bopæl med sin ægtefælle. Det fremgår af sagen, at den pågældende var fraflyttet den fælles bopæl ganske få uger, før hun kunne opnå varig opholdstilladelse, samt at årsagen til at hun forlod den fælles bopæl var, at hun var blev udsat for vold og trusler fra sin ægtefælles side.

Det fremgår, at den pågældende på grund af volden fra ægtefællens side var indlagt på Roskilde Sygehus i december 1991, ligesom den pågældende i sommeren 1992 måtte konsultere skadestuen.

Det blev af advokaten anført, at hun ville have meget svært ved at blive accepteret som fraskilt kvinde i hjemlandet. Herudover blev det anført, at familien i Marokko levede under ringe vilkår, og at de ikke havde mulighed for at hjælpe hende med daglige fornødenheder. Den pågældendes søster var bosat i Danmark og havde arbejde, ligesom pågældende selv havde haft arbejde under sit ophold i Danmark.

Der er ikke til sagen blevet oplyst nærmere om pågældendes yderligere tilknytning til Danmark.

Hverken Indenrigsministeriet eller Direktoratet for Udlændinge fandt dog, at en inddragelse af opholdstilladelsen måtte antages at være således som i udlændingelovens § 26 beskrevet særligt belastende for den pågældende, at en inddragelse burde undlades.

- I en verserende sag, har Indenrigsministeriet - på baggrund af de nugældende regler - overfor ministeren indstillet, at Direktoratet for Udlændinges inddragelse af den pågældendes tilladelse som følge af samlivsophør stadfæstes. Endelig afgørelse i sagen er dog endnu ikke truffet.

Sagen vedrører en polsk kvinde, der efter 14 måneders ophold i Danmark fraflytter den fælles bopæl på grund af vold fra ægtefællens side.

Det fremgår af sagen, at den pågældende har arbejdet i 16 år som sygeplejerske i Polen, og at hun fortsat har sin mor og søster i Polen. Vedrørende hendes tilknytning til Danmark fremgår det, at hun har 2 søstre i Danmark.

Klagen til Indenrigsministeriet er vedlagt en skadestuejournal, hvoraf det fremgår, at hun den 11. december 1993 henvendte sig efter at have været udsat for vold fra ægtefællens side.

Som eksempler, hvor vold fra ægtefællens side har været medvirkende til, at inddragelsen af en tidligere meddelt opholdstilladelse på trods af samlivsophør er udeladt, kan nævnes følgende:

- Indenrigsministeriet meddelte i marts 1993 opholdstilladelse til en tyrkisk kvinde, der havde ophævet sit samliv med manden. Tilladelsen blev meddelt i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

Det fremgår af sagen, at den pågældende efter 6 måneders ophold i Danmark rejste tilbage til Tyrkiet, idet

hun gentagende gang havde været udsat for såvel fysisk som psykisk vold fra sin ægtefælles side, herunder voldtægt.

Da hun udrejste af landet var hun gravid. Hun indrejste imidlertid på ny efter 14 dage, idet hendes familie i Tyrkiet ikke ønskede at tage imod hende, da hun havde forladt sin mand, og man tvang hende derfor til at rejse tilbage til Danmark, hvor hun tog ophold på et krisecenter.

Indenrigsministeriet fandt herefter, at betingelserne i udlændingelovens § 26 var opfyldt, idet den pågældende kvinde på baggrund af, at hun, som muslimsk enlig kvinde med et mindre barn og uden familie til at støtte sig, ville have yderst vanskeligt ved at klare sig i Tyrkiet.

- I september 1994 fandt Indenrigsministeriet, at der kunne meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4 til en tyrkiske kvinde, hvis opholdstilladelse var blevet inddraget på grund af samlivsophør efter 18 måneder.

Den pågældende havde oplyst, at samlivsophævelsen var sket på baggrund af vold fra ægtefællens side.

I sagen forelå der oplysninger om, at den pågældende på grund af hjemlandets kultur og traditioner ville være i en særdeles ydmygende situation ved en tilbagevenden til hjemlandet, og at det derfor ville være særligt belastende for den pågældende, at tilladelsen blev inddraget.

I den konkrete sag har Indenrigsministeriet, efter me-

gen presseomtale omkring den meddelte tilladelse, modtaget et brev fra pågældendes ægtefælle, hvor vedkommende stærkt tager afstand fra påstandene om, at han skulle have udøvet vold mod sin ægtefælle.

Det skal understreges, at volden **ikke** har været et **afgørende moment** i sidstnævnte sager, men at Indenrigsministeriet derimod har fundet, at den udøvede vold sammenholdt med oplysninger om forholdene i hjemlandet har gjort, at en inddragelse ville være været særligt belastende for de pågældende.

- Indenrigsministeriet har herudover modtaget en klage vedrørende en polsk statsborger, der flere gange er blevet skilt og gift med den samme person. Hun har således haft opholdstilladelse i Danmark i flere perioden siden 1987, og har således siden 1987 stort set har haft fast ophold her i landet på baggrund af ægteskab. Hun har senest haft opholdstilladelse i 18 måneder. Årsagen til samlivsophøret er ifølge det oplyste voldelig adfærd fra ægtefællens side. Det bemærkes, at oplysningerne om volden udelukkende beror på kvindens udsagn.

Vedrørende den pågældendes tilknytning til Danmark er det oplyst, at hun er fastansat som lærerinde, og at eneste nærtstående familie i Polen er den pågældendes moder. Sagen er endnu ikke afgjort af Indenrigsministeriet.

- Indenrigsministeriet har i september 1994 modtaget en klage over en inddragelse af en tidligere meddelt opholdstilladelse som følge af samlivsophør. Den pågældende har påberåbt sig vold som årsag til samlivsophør. Sagen er endnu ikke afgjort i Indenrigsministeriet.

5.6. Lovmæssige bestemmelser vedrørende inddragelse af an meddelt opholdstilladelse i de nordiske lande.

I forbindelse med udvalgets drøftelser af den danske lovgivning og praksis vedrørende meddelelse af opholdstilladelse samt inddragelse af en meddelt opholdstilladelse, besluttede udvalget at indhente oplysninger vedrørende dette område fra Sverige, Norge og Finland.

5.6.1. Sverige

Af 2. kapitel, § 4 i svensk udlændingelov fremgår det blandt andet, at opholdstilladelse gives, såfremt en udlænding har familiemæssig tilknytning til en person, der er bosat i Sverige. Dette betyder, at opholdstilladelse som regel bevilges til ægtefælle og mindreårige børn til svenske borgere og til udenlandske borgere, der er bosat i Sverige, og accepterede som indvandrere i landet.

Samlevende under ægteskabslignende forhold ligestilles med ægtefæller og homoseksuelle forhold med heteroseksuelle.

En forudsætning for, at permanent opholdstilladelse kan bevilges til ægtefælle eller samlever er, at der er tale om et etableret forhold. Som regel kræves det, at parterne tidligere har været bosat og samboende i et fælles hjem i udlandet. Er dette ikke tilfældet, gives udlændingen såkaldt udskudt behandling, hvilket betyder, at vedkommende de første to år tildeles opholdstilladelse for 6 måneder af gangen.

Af forarbejderne fremgår det ikke, hvor lang tid man skal have boet sammen i udlandet, før man kan tale om et etableret forhold, og permanent opholdstilladelse dermed kan bevilges. I praksis kræver Invandrarværket cirka 2 års samliv eller, at parterne har børn sammen. Den person i Sverige som søger at få sin ægtefælle til Sverige, må være svensk eller accepteret som indvandrer i Sverige. En permanent opholdstilladelse kan ikke tilbagekaldes på grund af samlivsophør.

Udskudt behandling gælder som nævnt i princippet under 2 år, hvilket i praksis indebærer, at fire seks-måneders opholdstilladelser bevilges. Såfremt parterne derefter fortsat samlever, bevilges permanent opholdstilladelse. I praksis er det fastslået, at toårsfristen skal beregnes ud fra den faktiske samlivstid. Har parterne et barn sammen kan permanent opholdstilladelse bevilges tidligere end efter 2 års samliv.

Såfremt et alvorligt ment ægteskab eller et seriøst samliv ophører før toårsperiodens udgang, tages hensyn til samtlige omstændigheder i sagen, når det bedømmes, hvorvidt udlændingens opholdstilladelse skal forlænges. Sådanne omstændigheder kan være:

- at udlændingen er blevet mishandlet eller dårligt behandlet
- at der er børn i forholdet,
- at udlændingen risikerer at blive socialt udstødt ved tilbagevenden til hjemlandet eller
- at udlændingen er blevet veletableret i erhvervslivet i Sverige.

Af forarbejderne fremgår i denne sammenhæng følgende:

"Jeg (kulturministeren, red.) deler komiteens opfattelse af, at hensyn i den situation bør tages til samtlige omstændigheder i det enkelte tilfælde, som hvorvidt udlændingen er blevet mishandlet, eller er blevet dårligt behandlet under samlivet, om ansøgeren risikerer at blive socialt udstødt ved tilbagevenden til hjemlandet, samt om pågældende er veletableret i erhvervslivet. Det er selvfølgelig vigtigt at undgå afgørelser, der fremstår som stødende for den almindelige retsopfattelse. Jeg (kulturministeren, red.) mener, at der er grund til i højere grad end det tidligere har været tilfældet at lade udlændingen blive i Sverige, når samlivet er ophørt før toårs udgangen. Jeg (kulturministeren, red.) er imidlertid ikke i øjeblikket parat til en generel sænkning af prøvetiden fra de nuværende to år. Jo nærmere toårsstiden ægteskabet eller samlivet kommer, desto mere bør man dog kræve, at vægten lægges på humanitære hensyn, der taler for, at udlændingen skal have lov til at blive i landet. Hvad jeg nu har sagt, tager selvfølgelig sigte på de tilfælde, hvor forholdet fra begyndelsen har været seriøst, i hvert tilfælde fra ansøgerens side".

Politiet kan i visse tilfælde beslutte at forlænge opholdstilladelsens gyldighed på grund af vedkommendes tilknytning til landet. Ved første ansøgning og når det gælder ansøgning om permanent opholdstilladelse, er det dog altid statens Invandrarverk, der træffer beslutningen.

Invandrarverkets beslutning om udvisning og i sammenhæng hermed beslutning vedrørende opholds- og arbejdstilladelse eller inddragelse af en meddelt opholdstilladelse kan påklages til Udlændingenævnet.

5.6.2. Norge

Reglerne om opholds- og arbejdstilladelse på grundlag af ægteskab eller samliv fremgår af den norske udlændingelov kapitel 2, jf. udlændingeforskriften kapitel 2

vedrørende udlændinges arbejde, ophold og bosættelse i Norge. Ifølge kapitel 2, § 8 i udlændingeloven har en udlænding ret til arbejds- og opholdstilladelse efter følgende regler:

- "1) Underhold og bolig må være sikret efter nærmere regler, der fastsættes af Kongen ved forskrift.
- 2) De vilkår for arbejds- og opholdstilladelse, der er fastsat ved forskrift i medhold af § 5, andet led må være opfyldt.
- 3) Der må ikke foreligge omstændigheder, der vil give grund til at nægte udlændingen adgang til riget, arbejds- eller opholdstilladelse i medhold af andre regler i loven.

Når stærke menneskelige hensyn taler for dette, eller når udlændingen har særlig tilknytning til landet kan arbejds- eller opholdstilladelse gives selvom kravene ikke er opfyldt. Kongen kan fastsætte nærmere regler ved forskrift."

Når det gælder fornyelse af opholdstilladelse henvises der til lovens § 11, jf. forskriftens §§ 32-42. Som hovedregel vil en sådan tilladelse kunne fornyes i overensstemmelse med det grundlag den er givet på, såfremt dette grundlag fortsat er til stede. Fornyet tilladelse gives i almindelighed for et år.

Såfremt en udenlandsk statsborger har haft opholdstilladelse på grundlag af ægteskab eller samliv, er det herefter som udgangspunkt en betingelse for en fornyelse af opholdstilladelsen, at ægteskabet eller samlivet består, og at parterne fortsat samlever.

Der eksisterer dog undtagelser fra denne hovedregel i form af blandt andet udlændingeforskriftens § 37 stk. 5, pkt. 2. Det fremgår af denne bestemmelse at

"Kvinder der hverken opfylder kravene i tredje eller fjerde led kan få opholdstilladelse efter § 21, tredje led, dersom hun som følge af samlivsophør vil få urime-

lige vanskeligheder i hjemlandet grundet sociale og kulturelle forhold der. Selvom disse grunde ikke tilsi-
ger det, skal tilladelse gives dersom kvinden eller
barnet er blevet mishandlet i samlivet."

Det følger således af § 21, tredje led, at opholdstil-
ladelse skal gives, selvom ægteskabet eller samlivet
ikke består, såfremt kvinden eller eventuelle børn er
blevet mishandlet i ægteskabet eller samlivet.

Den nye opholdstilladelse gives i sådanne tilfælde ef-
ter udlændingelovens § 8, stk. 2, jf. udlændingebe-
kendtgørelsen § 21, tredje led, på grundlag af stærke
menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til lan-
det.

Kvinder har efter de eksisterende regler retskrav på at
få deres ansøgning imødekommet, hvis det sandsynliggø-
res, at der har fundet mishandling sted. Udlændingefor-
skriftens § 37, stk. 5, der er nævnt ovenfor, var tid-
ligere udformet som en skønsbestemmelse. Formålet med
ændringen af forskriften i januar 1994 var at styrke
udenlandske, voldsramte kvinders retsstilling. Man
ønsker således at forhindre, at udenlandske kvinder
forbliver i et uholdbart ægteskab eller samliv udeluk-
kende af frygt for at blive udvist til hjemlandet.

5.6.3. Finland

Overordnet set gælder det i Finland, at en ansøgning om
opholdstilladelse skal være bevilget, før den pågælden-
de ankommer til landet.

I § 18 i udlændingeloven redegøres for vilkårene for
meddelelse af opholdstilladelse. En udlænding, der sø-

ger opholdstilladelse i Finland bevilges tidsbegrænset opholdstilladelse, såfremt en nær slægtning til udlændingen bor i Finland, er af finsk herkomst, eller har en anden forbindelse til Finland. I motiveringen til regeringens forslag til loven defineres en nær slægtning som blandt andet ægtefælle eller samlever.

Udgangspunktet er, at opholdstilladelse i praksis bevilges, såfremt udlændingens ægtefælle bor i Finland. Opholdstilladelse kan afslås, hvis udlændingen som søger om opholdstilladelse har gjort sig skyldig i'en grov forbrydelse, eller hvis man kan bevise, at der ikke eksisterer et reelt samliv mellem ægtefællerne, men at ægteskabet er indgået med det formål at omgå indrejsebestemmelserne.

Såfremt det drejer sig om ægteskab, der indgås efter ankomsten til Finland, bevilges opholdstilladelse i 2 år for 6 måneder af gangen. Ved opløsning af ægteskabet forlænges opholdstilladelsen ikke. Såfremt der er tale om et mere veletableret familieliv, kan udlændingen bevilges tidsbegrænset opholdstilladelse for 1 år eller permanent opholdstilladelse.

Ifølge udlændingelovens § 21, stk. 1 kan opholdstilladelsen inddrages, såfremt en udlænding, der søger om opholdstilladelse, bevidst har givet urigtige oplysninger, som har påvirket udfaldet af sagen, eller hvis pågældende har hemmeligholdt oplysninger, som kunne have indvirket på beslutningen. En tidsbegrænset opholdstilladelse kan også inddrages af andre grunde.

I medfør af finsk lovgivning gives kvinder, der er blevet udsat for vold, ikke umiddelbart krav på forlængelse af en tidligere meddelt opholdstilladelse. Dog har

man, såfremt et kortvarigt ægteskab eller ægteskabslignende forhold er opløst på grund af en voldelig opførsel fra den part, der stadig bor i Finland, kunnet tage hensyn til denne omstændighed i hver enkelt sag sammen med de øvrige omstændigheder, der har talt for forlængelse af opholdstilladelsen og bevilget en ny opholdstilladelse på trods af, at ægteskabet eller det ægteskabslignende forhold er opløst, og det egentlige grundlag opholdstilladelse således er bortfaldet.

Ifølge udlændingelovens § 41 skal der, når inddragelse af en opholdstilladelse overvejes, tages hensyn til alle omstændigheder, der vedrører sagen. Sådanne omstændigheder er, i hvor lang tid udlændingen har opholdt sig i Finland, forholdet mellem børn og forældre, familierelationer og andre relationer til Finland. Såfremt kvinden har været udsat for vold under sit korte ægteskab, er dette en omstændighed, der i praksis generelt set har betydning for overvejelsen af bevilling af fortsat opholdstilladelse på trods af samlivsophør.

Hver enkelt sag overvejes således individuelt. Eftersom der har været forholdsvis få sager af denne type i Finland, og eftersom tilfældene er meget individuelle, kan man efter de foreliggende oplysninger ikke tale om en fast praksis vedrørende sådanne sagstyper.

5.7. Lovmæssige bestemmelser vedrørende inddragelse af en meddelt opholdstilladelse i England og Holland.

5.7.1. England

Der er ifølge engelsk udlændingelov ingen bestemmelser, der garanterer, at personer der søger indrejse eller opholdstilladelse på grundlag af samliv eller papirløst

ægteskab, kan opnå opholdstilladelse. Enhver beslutning om at imødekomme en sådan ansøgning træffes udenfor reglerne efter skøn fra ministeren. I tilfælde, hvor afgørelsen træffes efter skøn, skal ansøgeren opfylde følgende punkter:

- 1) parret skal have levet sammen i et fast forhold i mindst to år,
- 2) parternes eventuelle tidligere ægteskaber (eller lignende forhold) skal være endeligt afsluttede,
- 3) der skal være passende underhold og bolig for parret og parrets eventuelle familie således, at parret ikke er afhængig af offentlig støtte.

I tilfælde, hvor et ægteskab eller samliv opløses (uanset af hvilken årsag, inklusiv tilfælde hvor en udenlandsk partner har været udsat for vold fra ægtefælle) er den normale procedure, at den udenlandske partner forlader landet, hvis denne endnu ikke har opnået permanent opholdstilladelse, og ikke kan komme i betragtning under et andet regelgrundlag.

Engelsk lovgivning eller praksis tillader ikke, at der gøres undtagelser fra reglen om udvisning eller tages særlige hensyn til ansøgere, der har været udsat for vold, hvis et ægteskab eller samliv ophører.

5.7.2. Holland

Ifølge hollandsk udlændingelovgivning udstedes opholdstilladelse på baggrund af ægteskab eller samliv til udenlandske kvinder således, at der meddeles opholdstilladelse til ægtefælle eller samlever for 1 år ad gangen. Består samlivet fortsat efter det første år, fornyes tilladelsen for endnu 1 år.

I tilfælde af skilsmisse eller samlivsophør vil opholdstilladelsen ikke blive forlænget, og kvinden udvises. Kvinden kan søge om selvstændig opholdstilladelse, såfremt ægteskabet eller samlivet har varet 3 år, og hun har boet mindst 1 år legalt i Holland hos ægtefællen.

Ved samliv gælder, at forholdet skal have varet mindst 3 år, samt at parterne ligeledes skal have boet sammen legalt i Holland i 3 år.

Ansøgninger bedømmes individuelt, og er ovennævnte krav opfyldt, meddeles i reglen 1 års ophold. Kvinden skal i løbet af dette år søge og finde arbejde, således at hun kan klare sig selv økonomisk.

Efter 1 år skal ansøges på ny, og kvindens situation bedømmes. Der vil blive taget hensyn til, om kvinden har børn under 12 år. Er dette tilfældet, vil man i reglen frafalde kravet om beskæftigelse.

Såfremt en kvinde er voldsramt, og ægteskabet eller samlivet som følge heraf er ophørt, vil man kunne give opholdstilladelse af humanitære grunde. I hollandsk lov findes ingen særskilt bestemmelse om, at voldsramte kvinder får meddelt opholdstilladelse, fordi de har været udsat for vold i ægteskab eller samliv. Den danske ambassade i Holland har overfor Indenrigsministeriet oplyst, at ambassadens samtalepartner ikke havde hørt om tilfælde, hvor opholdstilladelse udelukkende er meddelt på basis af vold i ægteskab eller samliv. Der vil i bedømmelsen af kvindens situation altid blive taget hensyn til andre faktorer, herunder forholdene i hjemlandet og hendes familiesituation der.

5.8. Udvalgets overvejelser.

5.8.1. Nuværende tiltag på området.

Direktoratet for Udlændinge og Rigspolitichefen, Afdeling E, har nedsat en arbejdsgruppe, der i fællesskab skal forsøge at kortlægge og at klargøre de administrative retningslinier for udøvelsen af samlivskontrol og anvendelsen heraf.

Rigspolitichefen, afdeling E, har i den forbindelse i samarbejde med Direktoratet for Udlændinge udarbejdet skriftlige retningslinier herfor, der er fremsendt til samtlige landets politikredse, jf. bilag 3.

5.8.2. Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag.

Udvalget har noteret sig de tiltag, som er iværksat af Direktoratet for Udlændinge og Rigspolitichefen, Afdeling E, i forbindelse med behandling af sager, vedrørende inddragelse af en meddelt opholdstilladelse i relation til en udenlandsk kvinde, der angiver at have været udsat for vold, og hvor ægteskabet/samlivet som følge heraf er ophørt.

Udvalget har i forlængelse heraf drøftet rammerne for udøvelse af samlivskontrol samt det problematiske i, at politiet både modtager politianmeldelser i forbindelse med vold i ægteskabet og foretager samlivskontrol. Det er fra flere sider blevet påpeget, at dette kan afholde kvinder fra at anmelde vold i ægteskabet, som følge af frygt for, at en voldsanmeldelse vil føre til udvisning.

Udvalget har i den forbindelse fundet det nødvendigt at skelne mellem den almindelige samlivskontrol og den sagsbehandling, der iværksættes i sager, hvor en udenlandsk kvinde påberåber sig vold som årsag til samlivsophævelsen.

Udvalget anbefaler i den forbindelse, at den almindelige samlivskontrol fortsat udføres af politiet. Udvalget finder dog, at politiet under kontrollen bør ledsages af en socialmedarbejder.

Det bør imidlertid ved en ændring af den af Rigspolitiet udarbejdede rundskrivelse til politiet særligt betydes, at politiet skal sikre sig, at de berørte personer til fulde forstår, at der foretages samlivskontrol samt formålet hermed.

En udenlandsk kvindes påberåbelse af vold som årsag til samlivsophør bør udløse en undersøgelse, der foretages af en anden myndighed eller organisation end politiet eksempelvis i form af en social undersøgelse/personundersøgelse.

Det er udvalgets idé med en socialundersøgelse/personundersøgelse, at man skal forsøge at fastslå dokumentationen for volden, kvindens situation i øvrigt samt hendes fremtidsmuligheder. Ved sådan en undersøgelse bør der anvendes tolkebistand.

I forbindelse med udvalgets overvejelser vedrørende den almindelige samlivskontrol har udvalget indhentet oplysninger fra Civilretsdirektoratet om samlivskontrol på familierettens område, jf. afsnit 5.3.2.

Udvalget har noteret, at det i visse tilfælde er nødvendigt at foretage samlivskontrol i sager vedrørende meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2. Udvalget finder dog som ovenfor nævnt, at politiet under den almindelige samlivskontrol bør ledsages af en socialmedarbejder.

Af hensyn til baggrunden for og formålet med den almindelige samlivskontrol finder udvalget, at direktoratets praksis, hvorefter udøvelsen af samlivskontrol gennemføres, uden at parterne underrettes herom, bør oprettholdes.

Vedrørende sagsgangene i Indenrigsministeriet og Direktoratet for Udlændinge har udvalget drøftet følgende områder, der kunne ændres:

- a) kvindens kontakt til sagsbehandleren,
- b) tolkebistand, jf. kap 8,
- c) vejledning af kvinden, jf. kap 7,
- d) dokumentation for volden, jf. kap. 6, og
- e) forkyndelsen af afgørelsen på eget sprog, jf. kap 7.

Vedrørende udlændingemyndighedernes praksis vil det fremgå af de følgende kapitler, at udvalget har overvejet, hvilke krav, der kan stilles til dokumentation for den udøvede vold, rådgivningssituationen, og behovet for tolkebistand.

Udvalget har i lyset af ovenfor gennemgåede praksis noteret sig, at nuværende praksis for anvendelsen af udlændingelovens § 26 er restriktiv. I overensstemmelse med bemærkningerne til lovændringen i 1992 har påberåbelse af vold i en udvisningssituation således som udgangspunkt ikke i sig selv medført, at inddragelse af

en tidligere meddelt opholdstilladelse er blevet undladt.

Udvalget har i den forbindelse fundet, at det er nødvendigt at afskaffe det eksisterende skel mellem 2 og 3 års ophold, således at det ikke er afgørende for udfaldet af sagen, hvor længe en udenlandsk, voldsramt kvinde har opholdt sig i landet, men at udlændingemyndighederne i højere grad skal vurdere de konkrete omstændigheder i de enkelte sager.

Udvalget finder, at vold i ægteskab eller samliv bør indgå som et særskilt hensyn i udlændingelovens § 26, hvorefter tillige udsættelse for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, eller fordi udlændingen i øvrigt befinder sig i en særligt svag position/er særligt svagt stillet bør medføre, at en tidligere meddelt opholdstilladelse ikke inddrages.

I vurderingen heraf bør særligt indgå hensyn til eventuelle børn, situationen i kvindens hjemland, herunder risikoen for udstødning i hjemlandet, om ægteskabet har bestået i hjemlandet, m.v..

I denne forbindelse kan henvises til norsk lovgivning på området. Det fremgår af § 37, stk. 5, i den norske udlændingeforskrift, at udenlandske, voldsramte kvinder har retskrav på at få deres ansøgning om opholdstilladelse forlænget, såfremt det kan sandsynliggøres, at der har fundet voldsudøvelse sted. § 37, stk. 5, var tidligere udformet som en skønsbestemmelse. Formålet med ændringen er at styrke disse kvinders retsstilling, og således forhindre at udenlandske, voldsramte kvinder forbliver i et voldeligt ægteskab udelukkende af frygt for at blive udvist af landet.

Fra de øvrige lande, hvorfra udvalget har ønsket at indhente oplysninger angående lovgivningen på dette område, fremgår; at efter svensk og finsk udlændingelov indgår vold i ægteskabet som et moment blandt andre, der taler for at undlade at inddrage opholdstilladelsen. Det samme gør¹ sig gældende i hollandsk udlændingelov, der ikke indeholder særskilte bestemmelser om, at udenlandske, voldsramte kvinder får meddelt opholdstilladelse udelukkende på grund af voldsudøvelse fra ægtefælle eller samlever. Voldsudøvelse vil indgå i bedømmelsen af kvindens situation som et blandt andre momenter, herunder forholdene i hjemlandet og kvindens familiesituation der.

Ifølge engelsk udlændingelov er den normale procedure, at den udenlandske partner ved samlivsophør (uanset af hvilken årsag samlivet ophører) forlader landet, såfremt vedkommende endnu ikke har opnået permanent opholdstilladelse, og ikke kan komme i betragtning under et andet regelgrundlag. Dette gælder også i tilfælde, hvor en udenlandsk partner har været udsat for vold fra sin ægtefælle. Engelsk lovgivning eller praksis tillader ikke, at der tages særlige hensyn til udenlandske, voldsramte kvinder.

Udvalget finder det i forbindelse med at optage et særligt hensyn i § 26 væsentligt at understrege, at det er nødvendigt at udvide dette hensyn til også at gælde andre svage grupper, herunder for eksempel stærkt handicappede personer.

Ifølge FN's Konvention om Børns Rettigheder art. 23 tilsikres det psykisk eller fysisk handicappede barn ret til omsorg og bistand. Der er eksempler på, at børn

med et alvorligt handicap udvises til samfund, hvor behandling ikke er mulig. Det danske samfund er fra bistandsarbejdet bekendt med det handicappede barns meget svære vilkår i mange af verdens lande.

Endvidere har udvalget noteret sig, at udlændingemyndighederne indtil videre ikke har behandlet sager, hvor ministeriet har undladt at inddrage opholdstilladelser i medfør af udlændingelovens § 19, stk. 5, jf. § 26, udelukkende på baggrund af samlivsophør begrundet i vold udøvet af ægtefællen.

Derimod har udlændingemyndighederne behandlet sager, hvori man efter en samlet vurdering har fundet, at en inddragelse ville være særligt belastende for den pågældende, efter de hensyn, der er nævnt i udlændingelovens § 26.

Udvalget finder i den forbindelse, at det i modsætning til hidtil bør pålægges Direktoratet for Udlændinge at føre statistik over antallet af sager, hvor vold i ægteskab eller samliv fremhæves som eneste eller en medvirkende årsag til samlivsophør. Direktoratet for Udlændinge bør på dette grundlag afgive beretning til Folketingets Retsudvalg ved Folketingets førstkomne samling.

Kapitel 6.

Dokumentation for volden.

6.1. Indledning

Som nævnt i kapitel 2 fandt flertallet af Folketingets Retsudvalg ved ændringen af 2-årsfristen til 3 år i udlændingelovens § 19, stk. 2 i juni 1992, at der i det 3. år af opholdet er særlig anledning til at tage hensyn til udenlandske kvinder, hvis ægteskabelige samliv ophæves som følge af den herboende ægtefællens fysiske voldsudøvelse.

Ændringen af 2-års reglen til 3 år finder alene anvendelse på ansøgninger indgivet efter lovens ikrafttræden den 27. juni 1992. Det særlige hensyn til voldsramte kvinder, som der ifølge flertallet i Folketingets Retsudvalg skal tages i det 3. år af opholdet, har derfor endnu ikke haft mulighed for at udmønte sig i praksis.

I de enkelte tilfælde hvor en voldsramt udenlandsk kvindes opholdstilladelse **ikke** er blevet inddraget på trods af samlivsophør, har afgørelsen været meget konkret begrundet og ikke udelukkende baseret på den udøvede vold.

Der gennemgås i det følgende udlændingemyndighedernes praksis i relation til kravet til dokumentation for vold i den omhandlede sammenhæng.

6.2. Udlændingemyndighedernes praksis vedrørende krav til dokumentation for vold.

Oplysninger fra en kvinde om, at samlivet med en ægtefælle eller samlevende er ophævet på grund af vold, lægges ikke uprøvet til grund. Det beror på en konkret vurdering, hvornår oplysningen anses for at være tilstrækkeligt godtgjort. I den forbindelse har udlændingemyndighederne lagt særlig vægt på lægeerklæringer, politirapporter eller anmeldelser til politiet samt udtalelser fra kommuner eller krisecentre. Endvidere vil det være af betydning, på hvilket tidspunkt i sagsbehandlingen, den pågældende fremkommer med oplysningerne, og der vil blive lagt vægt på oplysningernes troværdighed i øvrigt.

Direktoratet for Udlændinge har i forbindelse med en drøftelse af krav til dokumentation for vold overfor udvalget oplyst, at behandlingen af en konkret sag vil bero på den enkeltes sagsbehandlers konkrete vurdering, men at det vil styrke kvindens udsagn, såfremt der foreligger en politianmeldelse eller lægerapport.

Indenrigsministeriet har indtil nu fulgt den samme praksis for så vidt angår dokumentation.

Som det fremgår af kapitel 5.4, hvor der redegøres for udlændingemyndighedernes praksis i forbindelse med inddragelse af en meddelt opholdstilladelse på grund af samlivsophør som følge af voldsudøvelse, har udlændingemyndighederne i tilfælde inddraget en opholdstilladelse på trods af dokumenteret vold i form af ophold på sygehus og besøg på skadestue, mens myndighederne i an-

dre tilfælde, hvor der er fremført vold som årsag til samlivsophør har meddelt opholdstilladelse i medfør § 9, stk. 2, nr. 4, på trods af, at oplysningerne om vold udelukkende beroede på kvindens eget udsagn.

Der eksisterer således ikke i den nuværende udlændingelov eller praksis retningslinier for, hvilke krav udlændingemyndighederne kan stille til dokumentation for vold.

Det skal bemærkes, at Mødrehjælpen overfor udvalget har oplyst, at man ved hjælp af Mødrehjælpens læge i visse tilfælde - og efter samtykke fra kvinden - vil kunne dokumentere voldsudøvelsen, idet en akut voldsramt kvinde, der henvender sig til Mødrehjælpen, vil blive tilset af dennes læge.

Dannerhuset har endvidere oplyst, at man ved henvendelse fra en kvinde, der har været udsat for vold, noterer voldens art. Såfremt en voldsramt kvinde indlogeres i Dannerhuset, noteres såvel voldens karakter, omfang som varighed på baggrund af kvindens udsagn. Dannerhuset forlanger ingen skriftlig dokumentation for volden, men opfordrer kvinden til at henvende sig til skadestue eller praktiserende læge for at få dokumenteret volden, særligt hvis kvinden ønsker at anmelde volden.

Den dokumentation, der foreligger i form af registreringer af volden på baggrund af kvindens eget udsagn, når hun indlogeres, vil kunne udleveres til myndigheder eller lignende, såfremt kvinden ønsker det.

6.3. Kriminalistisk Instituts overvejelser angående bevisførelsen for den udøvede vold.

Kriminalistisk Institut har bl.a. bemærket, at der kan være grund til at afklare visse bevisrettlige spørgsmål, som har en nær sammenhæng med spørgsmålet om, hvilket voldsbegreb man arbejder med. Strafferetten og de dele af udlændingeretten, som har betydning for udvalgets arbejde, er meget forskelligartede retsområder, som stiller vidt forskellige krav til den retlige beskrivelse af de forhold, som har retsvirkninger, og til de hermed forbundne bevisregler.

Strafferetligt ansvar er belastende for den, der ifalder det. I strafferetten gælder i almenhed, at strafbarhed skal være hjemlet ved lov, at beskrivelsen af den enkelte forbrydelse skal være rimeligt præcis, at anklagemyndigheden har bevisbyrden, og at enhver rimelig tvivl skal komme den anklagede til gode. På den baggrund er bevistærskelen i almindelighed høj. Bevisetemaet er, om gerningsmanden med forholdsvis stor sikkerhed kan siges at have har gjort sig skyldig i en vis adfærd. Denne skal være temmelig præcist beskrevet i lovgivningen, som derfor ikke kan operere ud fra mere upræcise forestillinger om, at 'vold' eller 'voldelig' adfærd er strafbar, men må fastlægge en lang række mere specifikke gerningsindhold.

I forbindelse med spørgsmålet om inddragelse af voldsramte kvinders opholdstilladelse har lovgivningsmagten som nævnt fundet det påkrævet at tage hensyn til administrative vanskeligheder og mulighederne for omgørelse. Man har derfor bl.a. forudsat, at det er godt-gjort, at kvinden har været udsat for vold.

I det materiale, som har været til rådighed for Kriminalistisk Institut, er der oplysninger, som tyder på,

at den nævnte bevisretlige forudsætning opfattes mere håndfast, end der er grundlag for i lovens forarbejder. Noget tyder således på, at udlændingemyndighederne og politiet til en vis grad opfatter forholdet således, at kvinden selv har bevisbyrden, og at denne kun kan løftes, hvis der er - bestemte slags - holdepunkter for, at der er forekommet alvorlig fysisk voldsudøvelse. Disse holdepunkter søges tilsyneladende i nogle tilfælde snævert i sådanne omstændigheder som politianmeldelse og lægelige undersøgelser af legemlige skader.

Kriminalistisk Institut mener imidlertid ikke, at det er kvinden, der har bevisbyrden i den forstand, at det er hende, der må sørge for at producere bevis - eller en bestemt slags bevis - for de omstændigheder, hun påberåber sig. Hun har derimod en særlig oplysningspligt ud fra princippet bag udlændingelovens § 40, hvorefter en udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til loven kan gives. Hun har med andre ord en såkaldt 'bevisførelsesbyrde', dvs. at hun som part i sagen må bidrage til dens oplysning og føre beviser frem for sin opfattelse, hvis hun vil opnå, at denne lægges til grund. Det er indledende op til hende selv - eller hendes repræsentant - at fremkomme med oplysninger om, at hun har været udsat for vold, samt i fornødent omfang at meddele oplysninger, der støtter hendes påstand. Hun kan ikke forvente, at udlændingemyndighederne på eget initiativ iværksætter undersøgelser herom. Hvis ikke hun selv tager et sådant initiativ, og hvis der ikke fra anden side fremkommer relevante oplysninger, vil udlændingemyndighederne uden videre kunne se bort fra muligheden og bedømme sagen på grundlag af de foreliggende oplysninger med den eventuelle virkning, at opholdstilladelsen inddrages.

Hvis spørgsmålet om vold bringes op, påhviler ansvaret for, at de nødvendige oplysninger tilvejebringes, imidlertid udlændingemyndighederne, som skal påse, at sagen oplyses så godt som muligt, før der træffes en afgørelse. Disse oplysninger kan dels indhentes fra kvinden selv, dels fra anden side.

Bevisbyrdereglen i den foreliggende sammenhæng går altså ud på, at undladelse af at inddrage kvindens opholdstilladelse forudsætter, at visse omstændigheder (vold mv.) er bevist med rimelig sikkerhed. Derimod indebærer den ikke, at det er kvinden, der selv skal producere alle relevante oplysninger. Udlændingemyndighederne er undergivet et undersøgelsesprincip. Bevisbyrden påhviler udlændingemyndighederne i den forstand, at inddragelse af opholdstilladelsen kun kan ske, hvis der er fornøden sikkerhed for, at hun falder uden for den personkreds, som er afgrænset i udlændingelovens § 26. Det må i den sammenhæng tages i betragtning, at inddragelse af en opholdstilladelse er en bebyrdende forvaltningsakt, som efter omstændighederne kan være særdeles indgribende. I den givne sammenhæng kan det, der skal foreligge bevis for, ikke på forhånd afgrænses for snævert. Bevistemaet vil tværtimod kunne omfatte alle typer af forhold, som kan være relevante i henhold til § 26 og de til grund for denne bestemmelse liggende humane principper.

Kriminalistisk Institut anbefaler i den sammenhæng, at der fastlægges særlige procedurer med henblik på at afklare, om ophævelsen af samlivet i den enkelte sag skyldes vold e.lign. Oplysninger i det materiale, som har været til rådighed for Kriminalistisk Instituts udtalelse, tyder på, at det kan være hensigtsmæssigt at

inddrage de sociale myndigheder mere. Oplysninger vedrørende kontakt med krisecenter, herberg eller anden lignende hjælpeorganisation vil formentlig lettere kunne tilvejebringes af de sociale myndigheder end af politiet, som efter den nugældende ordning forestår sådanne undersøgelser.

6.4. Krav til dokumentation for vold i de nordiske lande.

Udvalget har indhentet oplysninger fra Sverige, Norge og Finland vedrørende disse landes krav til dokumentation for vold, samt til at ægteskabet eller samlivet er ophørt som følge heraf.

6.4.1. Sverige.

Ifølge svensk praksis i forbindelse med dokumentation for vold kræves det almindeligvis, at mishandlingen politianmeldes, såfremt den udlænding, der er blevet mishandlet af sin ægtefælle eller samlever, skal meddeles opholdstilladelse på dette grundlag. I visse tilfælde kan mishandlingens pålidelighed dog styrkes på andre måder eksempelvis gennem lægeerklæringer eller fra kvindeorganisationer.

6.4.2. Norge.

Ifølge norsk praksis på området er det kvinden selv, der i henhold til almindelig forvaltningspraksis må sandsynliggøre, at mishandling har fundet sted. Myndighederne må så vidt muligt undersøge, om det er tilfæl-

det, men den endelige bevisbyrde ligger hos kvinden. Norsk udlændingelovgivning indeholder ingen regler for hvilke krav, der skal stilles som bevis for, at mishandling har fundet sted. Denne vurdering må foretages konkret i hver enkelt sag ud fra de oplysninger, der forefindes. Endvidere opstilles der ingen bestemte krav til mishandlingens art eller omfang. Det kræves ikke, at der skal fremlægges dokumentation for, at mishandling har fundet sted. Rapporter og udtalelser fra sundhedstjeneste, læger, krisecentre og socialkontorer vil være vigtige momenter i vurderingen, men der er ikke givet specielle retningslinier for, hvordan sådanne udtalelser skal udformes.

6.4.3. Finland.

Udvalget har ikke modtaget oplysninger fra Finland på dette område.

6.5. Udvalgets overvejelser.

6.5.1. Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag.

Udvalget finder, at der bør søges opstillet klare retningslinier for, hvilke krav der kan stilles til dokumentation for vold, samt for at ægteskab eller samliv er ophørt som følge heraf.

Udvalget har endvidere drøftet, hvilke krav man kan stille til dokumentation, samt hvilke myndigheder eller organisationer der kan dokumentere den udøvede vold.

Udvalget har påpeget, at det findes problematisk, så-

fremt man fra udlændingemyndighederne generelt vil kræve, at vold i ægteskabet skal dokumenteres ved en politirapport, idet det også er politiet, der foretager samlivskontrol i forbindelse med udlændingemyndighedernes formodning om samlivsophør. Det er i den forbindelse opfattelsen, at politiets rolle i udvisningssager vil afholde mange kvinder fra at politianmelde volden.

Udvalget har noteret, at Kriminalistisk Institut peger på, at myndighederne vil kunne inddrage de sociale myndigheder mere i relation til oplysningen af denne type sager, jf. i øvrigt udvalgets overvejelser i kap. 5.8.2.

Danmark er bundet af en række internationale konventioner og forpligtelser omkring menneskerettigheder, og der bør derfor træffes afgørelser på et veldokumenteret grundlag. Udvalget skal derfor anbefale, at der i disse sager foretages en grundig undersøgelse af den voldsramte kvindes sociale og psykologiske forhold og fremtidsmuligheder. En sådan undersøgelse kunne danne grundlag for afgørelser, der sikrer kvindernes retsstilling og samtidig giver det danske samfund konkret og anvendelig viden om problemernes art og omfang. Samtidig kunne en sådan undersøgelse bidrage til at afdække myter om proformaægteskaber samt mere indviklede problematikker om kvinder og børns daglige liv og de overgreb, der eventuelt er begået mod dem. Endvidere finder udvalget, at resultatet af en sådan personundersøgelse skal indgå som en del af dokumentationen for volden og dermed også som et af de momenter, der bør ligge til grund for de konkrete overvejelser i vurderingen af voldsramte, udenlandske kvinders opholdsgrundlag i Danmark.

Umiddelbart savnes et instrument til at gennemføre så-

danne undersøgelser. Der er dog i anden forbindelse institutionaliseret sammenlignelige former for undersøgelsesvirksomhed. Udvalget skal henlede opmærksomheden på to undersøgelsesformer, der kunne danne udgangspunkt og model.

I medfør af myndighedslovens § 10, 11 og 14 er det muligt af foretage børnesagkyndige undersøgelser inden forældremyndighedstvist afgøres. I medfør af § 27 a i denne lov kan tilbydes tværfaglig børne- og familiesagkyndig rådgivning. Statsamter og Overpræsidium har ansvaret for dette arbejde. De fleste statsamter ansætter de børnesagkyndige på konsulentbasis. Grundsynspunktet bag rådgivningen har været, at der skal være "skodder" mellem rådgiver/undersøger og den besluttende myndighed, således at rådgivnings-/undersøgelsesarbejdet foregår på neutral basis.

En tilsvarende model kendes fra retsplejelovens § 808. Ved førstegangssigtelser eller andre komplicerede straffesager kan indhentes personundersøgelse, der kan danne grundlag for domstolens afgørelser. Disse undersøgelser har været kendt i flere årtier og har fungeret som et fornuftigt socialt fundament for svære afgørelser, hvor det ligeledes handler om menneskers grundlæggende livsvilkår og fremtid. Undersøgelsen baseres dels på undersøgerens vurdering af den sigtedes samlede sociale- og psykologiske situation og suppleres med indhentning af oplysninger fra skoler, institutioner, arbejdspladser m.v. som formodes at have kendskab til sigtede. Også disse undersøgelser foretages som hovedregel af personer med konsulentstatus med Kriminalforsorgen som udgangspunkt.

Udvalget ønsker derfor at pege på, at der kunne skabes

et tilsvarende hensigtsmæssigt undersøgelsesinstrument omkring disse afgørelser, f.eks. med placering i Stats-amter/Overpræsidium, hvor metoden i anden forbindelse er kendt og indarbejdet.

Udvalget finder endvidere, at man i højere grad skal forsøge at forstærke dokumentationsgrundlaget til også at omfatte rapporter fra kvindekrisecentre.

Der har været en generel enighed i udvalget om, at udtalelser fra krisecentre er anvendelige i forbindelse med dokumentation for vold.

Mødrehjælpen har oplyst overfor udvalget, at man vil udarbejde et udvidet spørgeskema, som de enkelte krisecentre kan anvende, når en voldsramt kvinde henvender sig. Spørgeskemaet skulle kunne gøre det lettere i en senere inddragelsessituation at dokumentere volden.

Udvalget har noteret sig, at norsk udlændingelov ikke indeholder regler for, hvilke krav der kan stilles som dokumentation for voldsudøvelsen. Denne vurdering foretages konkret i hver enkelt sag ud fra de foreliggende oplysninger. Det påpeges dog, at rapporter og udtalelser fra sundhedstjeneste, læger, krisecentre og socialkontorer vil være vigtige momenter i vurderingen, men der gives ikke specielle retningslinier for, hvordan sådanne udtalelser skal udformes.

Endvidere opstilles der efter norsk udlændingelov ingen bestemte krav til voldens art eller omfang.

Som det fremgår af kapitel 7 foretager nogle kvindekrisecentre allerede i dag en form for registrering af voldsramte kvinder. Således vil en voldsramt kvinde,

der henvender sig til Mødrehjælpen efter akut voldsudøvelse, kunne få dette attesteret af Mødrehjælpens læge.

Dannerhuset praktiserer ligeledes en form for registrering af vold, idet man ved indlogering af en voldsramt kvinde noterer voldens art samt omfang og varighed. Denne registrering vil, såfremt kvinden ønsker dette, kunne udleveres til myndigheder som dokumentation for volden. Det skal i øvrigt bemærkes, at en voldsramt kvinde, der henvender sig til Dannerhuset om hjælp, foruden den akutte krisehjælp vil blive henvist til at søge yderligere dokumentation for volden hos egen læge, på skadestuen etc. samt blive henvist til at indgive politianmeldelse mod manden. I den forbindelse henviser Dannerhuset ofte kvinden til at søge bistand hos en advokat.

Udvalget har noteret sig, at krisecentrene fælles har udtalt, at man ikke umiddelbart ønsker at påtage sig en mere vidtgående forpligtelse i forbindelse med dokumentationen af volden, idet man er af den opfattelse, at dokumentationen som udgangspunkt bør løses indenfor offentligt regi.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at det påhviler udlændingemyndighederne at sørge for sagens oplysning, forinden afgørelsen træffes.

Kapitel 7

Rådgivnings- og støttemuligheder.

7.1. Indledning.

I forbindelse med den generelle vurdering af situationen - og mulige forbedringer heraf - for en voldsramt udenlandsk og udvisningstruet kvinde har udvalget også fundet det nødvendigt at undersøge omfanget af den rådgivning og støtte den pågældende kvinde kunne få i en sådan situation - såvel i offentligt som i privat regi.

Udlændingeloven indeholder ikke regler vedrørende rådgivning af udenlandske kvinder, der har været udsat for vold i ægteskab eller samliv, og som følge heraf har ophævet samlivet og i den forbindelse risikerer inddragelse af en tidligere meddelt opholds- og arbejdstilladelse.

Baggrunden for de offentlige myndigheders vejledningspligt skal derfor findes i forvaltningsloven - her særligt § 7 - som vil blive gennemgået nedenfor.

7.2. Forvaltningslovens § 7 i relation til rådgivning.

Det følger af forvaltningslovens § 7 at,

"En forvaltning skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens område.

Stk.2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig

henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde viderefendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed. "

Det skal i den forbindelse bemærkes, at vejledningspligten efter forvaltningsloven kun gælder med hensyn til spørgsmål inden for myndighedens eget sagsområde. Rettes der derimod henvendelse om spørgsmål uden for myndighedens sagsområde, bør myndigheden dog så vidt muligt henvise vedkommende til den eller de myndigheder, hvorunder spørgsmålet eventuelt måtte henhøre. Det nærmere omfang af denne bestemmelse vil blive behandlet nedenfor.

Der eksisterer intet krav om, hvorvidt den fornødne vejledning skal være skriftlig eller mundtlig.

For så vidt angår indholdet af vejledningen, er det i den kommenterede forvaltningslov fra 1992, s. 122, fastslået, at:

"Vejledning efter § 7, stk. 1, bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, herunder om den eventuelle praksis der følges af myndigheden. Vejledningen bør efter omstændighederne suppleres med udlevering af kopi af reglerne.

Der skal derudover gives vejledning om, hvilke oplysninger der skal tilvejebringes af borgeren som led i en sags behandling. Endelig skal det ved vejledningen efter omstændighederne oplyses, hvor lang tid der kan forventes at gå, før der vil foreligge en afgørelse i sagen".

7.3. Rådgivningsmuligheder hos udlændingemyndighederne.

Som nævnt ovenfor indeholder udlændingelovgivningen ingen særlige regler angående rådgivnings- og støttemu-

ligheder for voldsramte kvinder.

Udlændingeloven indeholder ikke i øvrigt regler om adgangen for udlændinge til rådgivning og støtte i tilfælde hvor opholds- og arbejdstilladelsen risikeres inddraget eller nægtet forlænget.

Direktoratet for Udlændinge har overfor udvalget oplyst, at direktoratet i inddragelsessituationerne oplyser udlændinge i fornødent omfang om deres retsstilling i forhold til udlændingelovgivningen, og kun såfremt Direktoratet for Udlændinge skønner det relevant, ydes en voldsramt udenlandsk kvinde oplysning om hendes muligheder for at opnå opholdstilladelse på andet grundlag. Hvis kvinden direkte anmoder om anden hjælp, henvises hun til rette myndighed.

Indenrigsministeriet foretager ingen form for rådgivning, vejledning eller henvisning til andre myndigheder udover det, der fremgår af forvaltningslovens § 7.

7.4. Sociallovgivningen og socialforvaltningerne.

7.4.1. Lov om social bistand.

Udenlandske kvinder med bopæl i Danmark er omfattet af de almindelige regler om social bistand i bistandsloven, jf. lovens § 1.

Såfremt der indtræder en "social begivenhed", således at den pågældende er afskåret fra at skaffe det fornødne til sit eget eller familiens underhold, kan den pågældende modtage kontanthjælp til underhold efter bistandslovens §§ 37 og 37 a.

I tilfælde af samlivsofhævelse vil der kunne ydes hjælp efter bistandslovens § 37, idet samlivsofhævelsen anses for at være en social begivenhed i bistandslovens forstand - uafhængigt af voldsudøvelse eller ej. Der kan her henvises til Socialministeriets vejledning nr. 45 af 3. april 1995, der er optaget som bilag 4 til betænkningen.

Adgangen til kontanthjælp efter §§ 37 og 37 a er i øvrigt upåvirket af, hvad der måtte være årsagen til samlivsofhævelsen.

For så vidt angår betydningen af tidspunktet for samlivsophævelsen bemærkes, at det i forhold til muligheden for at få hjælp og størrelsen af denne hjælp er uden betydning, om samlivsofhævelsen sker inden for den 3 års frist, der er fastsat i udlændingelovens § 19, stk. 2.

Det fremgår af bistandslovens § 2, at retten til bistand i form af **vedvarende hjælp til forsørgelse** er betinget af dansk indfødsret. Der er dog visse undtagelser herfra:

- a) hvis der efter bistandslovens § 3 er indgået aftale med andre stater eller organisationer om at yde vedvarende hjælp til forsørgelse til personer, der ikke har dansk indfødsret.
- b) hvis udlændingen med henblik på varigt ophold har boet lovligt i Danmark i mere end 3 år - (2 år for udlændinge, der har søgt om opholdstilladelse eller lovligt har taget ophold i Danmark inden ændringen af udlændingeloven den 24. juni 1992).
- c) hvis der verserer en sag om opholdstilladelse i Danmark på baggrund af samlivsophør med en her i landet bosiddende person. Meddeles der ikke opholdstilladelse, vil der kunne ydes kontanthjælp indtil den

dato, den pågældende er blevet pålagt at udrejse.

Er situationen derimod den, at en opholdstilladelse ikke inddrages, har dette efter hidtidig praksis betydet, at der i den konkrete sag enten foreligger en sådan særlig tilknytning til Danmark eller andre særlige forhold, der begrundes, at den pågældende ikke bør hjemsendes. Den pågældende vil i så fald kunne få vedvarende bistand i Danmark, selv om opholdet ikke har varet i 3 år og selv om den pågældende ikke har dansk indfødsret.

Såfremt ingen af de tre betingelser er opfyldt, og såfremt der bliver behov for vedvarende hjælp til forsørgelsen af en person, der ikke har dansk indfødsret, følger det endvidere af bistandslovens § 4, at Socialministeriet på grundlag af et konkret skøn afgør, om pågældende skal hjemsendes.

Nærmere retningslinier om administrationen af bistandslovens § 4 findes i Socialministeriets vejledning nr. 137 af 31. juli 1992 om indberetninger i henhold til bistandslovens § 4, når der ydes hjælp til udlændinge.

Efter bistandslovens §§ 17 og 18 har alle, der søger økonomisk bistand, pligt til at medvirke til sagens oplysning, herunder pligt til at give oplysninger om ændringer i deres forhold, der kan påvirke en ændring af hjælpen.

Det er udelukkende personer, der alene søger rådgivning og vejledning efter § 28 i bistandsloven, der kan kræve at være anonyme.

Ordlyden af bistandslovens § 28 er som følger:

"Kommunalbestyrelsen kan tilbyde enlige og familier vederlagsfri løbende vejledning og rådgivning og er forpligtet til ved opsøgende virksomhed at rette sådant tilbud til enhver, som må antages at trænge hertil. Målet for vejledningsarbejdet er at hjælpe de pågældende over øjeblikkelige vanskeligheder og på længere sigt sætte dem i stand til at løse opståede problemer ved egen hjælp. Vejledningen kan ydes alene eller i forbindelse med anden hjælp eller bistand. Rådgivning og vejledning skal kunne ydes anonymt og som et åbent tilbud til enhver, herunder børn og unge, som alene søger rådgivning og vejledning."

Udenlandske, voldsramte kvinder, der har forladt den fælles bopæl, vil således have mulighed for at modtage sådan vejledning. Det skal understreges, at rådgivning og vejledning er en kommunal opgave, og det er den enkelte kommune, der ud fra de lokale behov tilrettelægger indsatsen.

Kommunerne er endvidere - som fremgår af bestemmelsen - forpligtede til ved opsøgende arbejde at rette tilbuddet om vejledning til enhver, som må antages at trænge hertil. Socialministeriet cirkulære af 12. december 1986 om rådgivning og tilsyn efter bistsandsloven fastslår, at "det sociale udvalg må drage omsorg for, at tilbuddet om åben, vederlagsfri vejledning og rådgivning bliver kendt som en hjælpeforanstaltning, der er til rådighed for alle. Dette kan bl.a. ske gennem annoncering, fremlæggelser af brochurer m.v. Der må specielt lægges vægt på, at svage eller truede personer eller familier også reelt får let adgang til vejledning og rådgivning." Som eksempel nævnes bl.a. indvandrere. Socialministeriets cirkulære er optaget som bilag 5 til betænkningen.

Ifølge § 28, 3. pkt. kan vejledningen ydes alene eller i forbindelse med anden hjælp eller bistand.

Socialministeriet har overfor udvalget oplyst, at man ikke er i besiddelse af konkrete oplysninger om, i hvilket omfang muligheden for vejledning benyttes af de udenlandske kvinder.

Såfremt kommunalbestyrelsen afslår at yde rådgivning, kan dette påklages til det sociale ankenævn efter de almindelige klageregler. Det sociale ankenævn vil normalt være sidste klageinstans, men Ankestyrelsen kan dog optage en klage over et ankenævns afgørelse, hvis sagen er af principiel betydning.

Socialministeriet har oplyst, at man ikke er i besiddelse af oplysninger om, i hvilket omfang de udenlandske kvinder bruger ankesystemet.

7.4.2 Kommunal rådgivning.

Udvalget har anmodet Kommunernes Landsforening om at indhente nærmere oplysninger om Kommunernes forvaltning af bistandslovens regler angående mulighed for økonomisk/social bistand til udenlandske kvinder, der på grund af vold ophører med at samleve med deres ægtefælle eller samlivspartner på fælles bopæl, samt om det i den forbindelse har nogen betydning, at samlivet ophæves, inden den udenlandske kvinde har haft fast bopæl i Danmark i 3 år, jf. udlændingelovens § 19, stk. 2.

Endvidere har udvalget anmodet om Kommunernes Landsforenings opfattelse af, om eksisterende klagemuligheder udnyttes.

I den forbindelse har Kommunernes Landsforening foreslået udvalgets spørgsmål for deres kontaktforum med so-

cialcheferne samt foretaget en rundspørge til en række kommuner med mange flygtninge og indvandrere.

Kommunernes Landsforening har oplyst, at det er et gennemgående træk i tilbagemeldingerne til landsforeningen, at man i kommunerne kun har kendskab til meget få henvendelser fra voldsrømte udenlandske kvinder. Da der hovedsageligt er tale om enkeltstående tilfælde, er det ikke muligt at give et dækkende billede af problemets omfang.

Man kender i kommunerne således kun få eksempler på udvisnings truede voldsrømte kvinder, der anvender bistandslovens § 28 om vejledning og rådgivning. Kun en enkelt kommune oplyser, at udenlandske voldsrømte kvinder ofte henvender sig til forvaltningen vedrørende rådgivning og vejledning.

For så vidt angår støttemuligheder omfatter disse rådgivning og vejledning om kvindernes retsstilling, tilbud om ophold i krisecenter/mødrehus eller lignende, hvortil så kommer vejledning om udvisning, opholdstiladelse m.v., hvor f.eks. også spørgsmålet om kvindens mulighed for at vende tilbage til hjemlandet inddrages.

Med hensyn til andre støttemuligheder oplyser Århus Kommune, at der i Århus er en frivillig organisation: Komiteen for udlændinges retsstilling, som gennem årene har søgt at hjælpe disse kvinder.

I besvarelserne til landsforeningen har de enkelte kommuner i øvrigt peget på forskellige indtryk/erfaringer:

- at man i vejledningen har erfaret, at den enkelte kvinde ikke alene har et mangelfuldt kendskab til sin retsstilling her i landet, men at der også er situa-

tioner, hvor enkelte kvinder bliver direkte vildledt af ægtefællen,

- at de voldsramte kvinder er isolerede og uden netværk,
- at de voldsramte kvinder vender tilbage til ægtefællen, fordi de er udvisningstruede, og at de ikke modtager kommunens tilbud, f.eks. familiebehandlingstilbud, deltagelse i en gruppe for voldsramte kvinder, m.v.
- at kommunen er bekendt med vold udøvet mod kvinder i flygtningeparforhold, men at kvinderne søger at skjule dette problem.
- at vejlednings- og rådgivningsarbejdet i kommunen vanskeliggøres, fordi man ikke i forbindelse med rådgivningen kan oplyse noget om, hvorvidt kvinden kan bevare sin opholdstilladelse eller ej ved samlivsophævelse. De fleste af kvinderne vælger på baggrund af denne usikkerhed at forblive i parforholdet.

Udover de ovenfor skitserede muligheder eksisterer der herudover en række kommunale og private rådgivningsinitiativer, der særligt retter sig mod etniske minoriteter.

I København findes eksempelvis den kommunale indvandrerrådgivning, og i Århus Kommune yder F.I. Gruppen åben rådgivning én gang ugentligt. Rådgivningen, der er anonym, kan for eksempel vedrøre kvindens retsstilling i forhold til udlændingeloven, men man vil også kunne henvise kvinden til relevante myndigheder og organisationer om andre spørgsmål. Kirkens Korshær har ligeledes oprettet åbne, anonyme rådgivninger, der kan yde rådgivning om forskellige emner.

For så vidt angår den kommunale indvandrerrådgivning i København, kan det nævnes, at det har været muligt, at lave en opgørelse over de voldsramte kvinder, der har henvendt sig i perioden 1. januar - 17. august 1994.

Opgørelsen ser således ud:

Der er ialt 27 kvinder, der har henvendt sig i Indvandrerrådgivningen og søgt om hjælp efter bistandslovens § 28.

De 27 kvinder kom fra følgende lande:

Tyrkiet.....	4
Marokko.....	6
Filippinerne.....	1
Kina.....	1
Pakistan.....	9
Irak.....	1
Chile.....	1
Indien.....	2
Gambia.....	1
<u>Libanon.....</u>	<u>1</u>
 Ialt.....	 27

Henvisningsinstanser:

Socialcenter.....	5
Distrikpsyk.....	1
Stolpegård.....	1
Psyolog fra Socialcenter.....	1
Glostrup kommune.....	1
Støttecentret i Linnesgade.....	1
Kvindehj emmet.....	1
Eget initiativ.....	4
Venner og bekendte (jungle trommen)....	8
Døgnvagten.....	1
Ungdomspensionen (hvor datteren boede)..	1

Skolesund	ii	edsplej	erske.....	1
Hørhuset.....				<u>1</u>
I alt				<u>27.</u>

7.5. Andre rådgivnings- og støttemuligheder.

7.5.1. Krisecentre for kvinder.

En anden rådgivningsmulighed for udenlandske voldsramte kvinder findes hos krisecentrene for kvinder, der udover vejledning også yder anden form for hjælp og støtte, herunder terapi, husly m.v., til voldsramte kvinder.

Der eksisterer i dag ca. 34 krisecentre for kvinder i Danmark, som er geografisk spredt over hele landet, således at alle landsdele er dækket ind. Krisecentrene er fælles for både danske og udenlandske kvinder.

I Danmark består der udelukkende en løs sammenhæng mellem krisecentrene, som viser sig ved den årlige nationale konference under Landsorganisationen for Kvindes Krisecentre (LOKK). Her mødes repræsentanter for de enkelte krisecentre og diskuterer emner af fælles interesse.

Der findes ingen centre udelukkende for udenlandske kvinder, men på nogle centre består en del af den frivillige arbejdskraft af udenlandske kvinder, især andengenerationskvinder.

I Danmark vil man på nogle centre af principielle grunde ikke søge offentlig støtte, da man finder, at dette

vil medføre en u hensigtsmæssig afhængighed af staten. En del af arbejdskraften på disse centre er frivillig, da man ikke har ressourcer til at ansætte lønnet personale i et tilstrækkeligt omfang. Desuden bygger en række centre også på et princip om, at frivillig arbejdskraft er at foretrække.

Mange centre får dog offentlig støtte, herunder de centre, der falder ind under bistandslovens § 105, der omhandler herberger for hjemløse.

Udvalget har indhentet udtalelser fra henholdsvis Mødrehjælpen af 1983 og Kvindecenterfonden Dannerhuset med henblik på at få belyst, i hvilket omfang og i hvilken form der ydes vejledning og anden hjælp til udenlandske, voldsramte kvinder.

7.5.2. Mødrehjælpen.

Rådgivning.

Mødrehjælpen har institutioner og rådgivninger, der arbejder i et tværfagligt team, hvori indgår socialrådgivere, psykologer, jurister, praktiserende læger, fysioterapeuter samt egentlig retshjælp. Der kan således tilbydes rådgivning, vejledning, terapeutiske forløb, herunder par-samtale, ligesom der tillige for de voldsramte kvinder er mulighed for børnepsykologisk assistance til familiens børn.

De voldsramte kvinder, der henvender sig til Mødrehjælpen, kan være henvist fra socialforvaltning, krisecentre, læger etc., eller de kan henvende sig på eget initiativ. Den eneste betingelse for benyttelse af Mødre-

hjælpen er, at man har børn under 18 år. De voldsramte kvinder uden børn kan altså ikke benytte Mødrehjælpen.

Mødrehjælpens ene retshjælpsadvokat har specialiseret sig i voldsramte kvinders udvisningssituation. Der er således også mulighed for ansøgning om fri proces og egentlig gratis retshjælp.

Mødrehjælpen kan også tilbyde døgnophold med familiebehandling, samt tilbyde en nødbolig til akut boligløse kvinder.

I samarbejde med Falck gennemfører Mødrehjælpen for øjeblikket et særligt projekt for voldsramte kvinder, hvor der tilbydes trygheds-alarm, video-dørovervågning samt gruppearbejde under ledelse af psykolog og socialrådgiver. Kvinderne bor i eget hjem, men kan i tilfælde af trusler om eller overfald fra deres forhenværende ægtefælle eller samlever tilkalde øjeblikkelig hjælp. Sideløbende hermed får kvinderne tilbud om deltagelse i grupper, der afholder gruppemøde hver 14. dag under ledelse af socialrådgivere og psykologer, samt individuelle samtaler efter behov med socialrådgivere, psykologer, retshjælpsjurister og læger.

Af en midtvejsrapport fra Mødrehjælpen og Falck (perioden 1. september 1992 til 1. april 1993) om projektet fremgår, at installeringen af alarmsystemet har været en effektiv hjælp for de pågældende kvinder, idet de fleste tidligere ægtefæller eller samlevere har holdt sig væk.

Denne hjælpemulighed kan også anvendes af udenlandske voldsramte kvinder.

Finansiering af Mødrehjælpens arbejde.

Aktiviteterne er en integreret del af Mødrehjælpens budgetter, der finansieres via staten (knap 1/3), private, fonde, legater samt fundraising-kampagner.

Tavshedpligt/anonymitet.

Mødrehjælpen håndhæver tavshedspligt i meget vidt omfang. Alle medarbejdere underskriver en tavshedserklæring og må i øvrigt ikke rette henvendelse til offentlige myndigheder eller andre uden klientens skriftlige samtykke. Dette samtykke skal fornys løbende og kan således ikke anvendes som en generel tilladelse under sagens behandling til at henvende sig til forskellige instanser. Undtaget herfra er den lovpligtige underretning i medfør af bistandslovens § 20, hvis det observeres, at børn er truet på sundhed og udvikling.

7.5.3. Kvindecenterfonden Dannerhuset.

Rådgivning.

Dannerhuset har oplyst, at en voldsramt kvinde, der henvender sig til centret, får mulighed for at tale sin situation igennem med den tilstedeværende vagt. Disse vagter (ca. 60 ialt i krisecenterdelen) er frivillige og har uddannelsesmæssigt en meget forskellig baggrund. Aften/natte/weekend-vagter dækkes efter et rullende vagtskema, men der kan opstå huller i vagtdækningen p.g.a. for få frivillige. Dagvagterne dækkes af frivillige, der har lyst og mulighed for at arbejde i dagti-

merne. Dagvagterne må højst have 2 dagvagter om ugen. Kvinderne, der bruger Dannerhuset, kommer derfor i berøring med mange forskellige frivillige og "følges" ikke af én enkelt "sagsbehandler."

Såfremt der er plads på centret, kan en kvinde, der er voldsramt eller direkte truet på livet af sin tidligere ægtefælle/samlever, få mulighed for at blive i Dannerhuset - ofte sammen med sine børn (dog kun drenge under 14 år). Ophold tillades ikke for kvinder, der lider af psykiske problemer, er stofmisbrugere eller alkoholikere. Kvinden indlogeres da i et ledigt værelse i et af de tre selvstyrende beboerkollektiver, hvor der maksimalt bor 6 kvinder og 6 børn. Beboerne organiserer selv indkøb, madlavning etc. Der afholdes et daglig køkkenmøde, hvor en dagvagt deltager, og der er mødepligt til køkkenmødet, såfremt man er hjemme.

Der tilbydes ikke egentlig behandling, og den rådgivning, der gives, er alene baseret på den enkelte vagts personlige viden og erfaringer. Vagten må dog ikke være alene, førend den pågældende har haft mindst 8 vagter sammen med en erfaren krisecentervagt. En stor del af rådgivningen på Dannerhuset består i at vejlede om tilbud, der kan gives udenfor Dannerhuset.

Herunder kan der henvises til Dannerhusets Rådgivningsgruppe, der tilbyder rådgivning hver tirsdag aften, hver man har mulighed for at tale med en jurist, en socialrådgiver eller en psykolog. Dette tilbud gælder både for kvinder, der bor i huset, og kvinder, som bor hjemme, men har problemer. Der tilbydes ikke terapi, og der kan ikke føres sager for kvinderne. Det er således op til kvinderne selv at tage kontakt til en sagsbehandler i socialforvaltningen, advokat m.v. I det om-

fang, der er tid, kan vagterne fungere som bisiddere ved henvendelser til andre myndigheder.

Der er ikke iværksat særlige foranstaltninger for udenlandske, voldsramte kvinder, som ligesom de danske kvinder får den rådgivning, den enkelte frivillige er i stand til at yde. •

Finansiering af Dannerhusets arbejde.

Dannerhuset ejes af Kvindecenterfonden, der tilvejebringer sine midler gennem offentlige indsamlinger, gaver, arv og tilskud fra private samt offentlige myndigheder m.v.

Kvinderne betaler selv for opholdet i Dannerboligerne. Overnatning koster 30,00 kr. for voksne, 10,00 kr. for det første barn, og 5,00 kr. for de efterfølgende børn. Hvis kvinden har udgifter til anden husleje, kan socialforvaltningen bidrage til betaling af opholdet i boligerne.

Kostpenge betales til en fælles kostkasse i hvert beboerkollektiv. Priserne er 25 kr. for børn fra 9 år og voksne, samt 20 kr. for børn mellem 1 til 9 år.

Tavshedspligt/anonymitet.

Alle henvendelser til Dannerhuset registreres, men ikke ved efternavn. Af hensyn til brandmyndighederne registreres alle indlogerede kvinder og børn med deres fulde navn og fødselsdato. Disse registreringer opbevares i et brandsikret pengeskab og destrueres ved fraflyt-

ning. Kvindes CPR-nummer oplyses ofte til brug for regninger, der skal sendes til socialforvaltningen, men CPR-numrene fås fra gang til gang og noteres ikke varigt.

Alle de frivillige har tavshedspligt, men der kræves ikke en skriftlig erklæring herom.

7.6. Støtte- og rådgivningsmuligheder for udenlandske, voldsramte kvinder, der har forladt den fælles bopæl i de nordiske lande.

Udvalget har indhentet udtalelser vedrørende udenlandske, voldsramte kvinders støtte- og rådgivningsmuligheder fra Sverige, Norge og Finland.

7.6.1. Sverige

I Sverige har udenlandske, voldsramte kvinder følgende støtte- og rådgivningsmuligheder:

Indvandrerbureauer

Indvandrerbureauer findes i mange af landets kommuner. De har godt kendskab til det svenske samfund, og kan henvise kvinden til rette instans. Indvandrerbureauerne sørger også for tolkeservice til indvandrere og myndigheder. Indvandrere som ikke taler svensk har ret til vederlagsfri tolkning. Indvandrerbureauerne kan også formidle kontakt til indvandrerorganisationerne i den pågældende kommune.

Sundhedsvæsenet

For at blive undersøgt og behandlet henvender man sig til det hospital eller den central man tilhører. Foruden medicinsk hjælp kan hospitaler tilbyde kontakt med en kurator, der giver støtte, ordner praktiske forhold og formidler kontakt til de rette myndigheder og støtteorganisationer.

På hospitalet findes også psykiatriske klinikker. Såfremt man har brug for psykologhjælp kan man få hjælp der. Man kan også selv bestille tid eller ved akut behov henvende sig personligt. I visse tilfælde findes desuden psykiatriske konsultationer indenfor den åbne afdeling.

Socialbureauer

Socialtjenesten har det største ansvar for, at mennesker får den støtte og hjælp de behøver. Socialbureauerne er en del af socialtjenesten og kan blandt andet tilbyde:

- **rådgivning** i form af en socialesekretær, der kan give råd i personlige spørgsmål samt vejledning i sociale og visse juridiske spørgsmål. Endvidere kan socialesekretæren hjælpe med at formidle kontakt til andre myndigheder.
- socialbureauerne kan etablere **kontakt til privat personer og familier**, der i deres fritid hjælper mishandlede kvinder. De står til rådighed, når socialbureauerne er lukkede, og kan hjælpe med personlig

støtte, kontakt til myndighederne, være med ved politiafhøringer og i retten m.v.

- på socialbureauerne kan man endvidere få økonomisk bistand.
- socialbureauerne har pligt til at ordne **logi** for en kvinde, der tvinges fra sit hjem, fordi hendes mand er voldelig.
- såfremt kvinden har bestemt sig for at forlade ægtefællen, der mishandler hende, kan socialbureauet søge om fortrinsret til en **ny bolig** hos boligformidlingen.

Familierådgivning

Familierådgivningsbureauerne drives af Landstinget og, i nogle tilfælde, af kommunerne. Også kirkerne har familierådgivningsbureauer. Man henvender sig til familierådgivningen for at få hjælp med samlivsproblemer. Rådgivningsbureauerne tager imod begge ægtefæller. Der foregår ingen registrering af dem der søger hjælp, og personalet har tavshedspligt.

Kvindeorganisationer

Der findes cirka 120 kvindeorganisationer i Sverige. Medlemmerne arbejder frivilligt. 45 organisationer har lønnede medarbejdere. Kvindeorganisationerne tilbyder mishandlede kvinder beskyttelse, støtte og fællesskab. De fleste organisationer kan tilbyde midlertidigt logi. De hjælper også til med kontakten med myndighederne, fungerer som støtte ved politiafhøringer og i retten

m.m. Kvindeorganisationerne fører ingen journal, og man kan være anonym.

Paraplyorganisationen for kvindecentrene hedder ROKS. ROKS er en aktiv politisk aktør, der tager del i den politiske og sociale debat samt forestår informationsspredning om centrene og kvindernes situation.

I Sverige har man også centre ledet direkte af de lokale myndigheder, som i modsætning til de øvrige centre har flere finansielle ressourcer og derfor for eksempel kan have åbent også om natten. Udvalget har ikke modtaget information om, hvorvidt de øvrige centre i Sverige modtager offentlig støtte eller ej.

Indvandrerorganisationer

For mange kvinder i en personlig krise er det naturligt at henvende sig til sin indvandrerorganisation eller til det religiøse samfund man tilhører. Der tales derens eget sprog, og man kender til kvindens kultur, religion, moral o.s.v.

7.6.2. Norge

Mishandlede udenlandske kvinder har ret til hjælp og bistand fra sundhedsvæsenet, krisecentre o.s.v.

Udenlandske borgere kan på nærmere bestemte vilkår modtage økonomisk støtte i form af socialydelser efter Lov om Folketrygd og sosialstønad eller Lov om Sosial omsorg. Udenlandske kvinder som får bevilget fortsat opholdstilladelse efter samlivsophør på grund af mis-

handling, står ikke i nogen særstilling i forhold til disse regler.

I Norge eksisterer der 50 krisecentre og 10 rådgivningstelefoner for kvinder i krise. Disse har været organiseret i "National Krisesenterbevægelsen", men 5 af centrene er brudt ud herfra og har dannet deres eget "Norsk Krisesenterforbundet." Oslo Krisesenter er for eksempel ikke organiseret og krisecentrene står således ikke stærkt i én samlet national organisation.

Centrene i Krisesenterbevægelsen finansieres alle af offentlige midler, hvor 50 procent kommer fra staten og 50 procent fra de lokale myndigheder. I Norge finder man den holdning på krisecentrene, at vold mod kvinder er et socialt problem, som staten skal betale til løsningen af. Da det er de lokale myndigheder, der bestemmer beløbets størrelse, er der imidlertid stor forskel på centrenes økonomi og dermed omfanget af den service, der ydes. Nogle ansatte får fuld løn, mens andre kun modtager et symbolsk beløb.

Kvinderne og deres problemer før og på centret.

En indisk kvinde, Rachel Poul, der er bosiddende fast i Norge har forestået et projekt vedrørende dokumentation om indvandrerkvinder og deres brug af krisecentre. Hun har i den forbindelse fundet, at der er 4 grupper af kvinder, der bruger krisecentrene i Norge, og disse er:

- 1) indvandrerkvinder gift med indvandrere.
- 2) indvandrerkvinder gift med nordiske mænd.
- 3) flygtningkvinder gift med flygtninge.
- 4) andengenerationskvinder gift med indvandrere.

Disse fire grupper oplever forskellige problemer i forbindelse med vold i ægteskabet.

Den første gruppe vil ved samlivsophør ofte miste deres netværk, da deres netværk er mandens netværk. De er ofte blevet holdt isoleret fra det omgivende samfund og forhindret i at lære sproget. De vil ofte ikke bryde ud af samlivet, da de er opdraget til at leve for børn, familie og fællesskabet, og ikke er vant til individualisme. De vil have svært ved at klare sig alene i det vestlige samfund. Den typiske form for vold er psykisk vold i form af isolation.

Den anden gruppe kvinder vil ofte ikke have noget netværk overhovedet, da de er kommet alene til landet, og da deres mænd typisk ikke selv har noget netværk eller kontakt med familie. D.v.s., at disse mænd tit er ensomme mennesker, der på en eller anden måde er afskåret fra socialt og samfundsmæssigt liv. Kvinderne har ingen information om landet, og ved ikke hvor de kan søge hjælp i en volds- eller misbrugssituation.

Begge disse grupper bliver tillige truet af deres mænd med udvisning, hvis de forlader ham inden 3 år.

Den tredje gruppe - flygtningekvinder - behandles ikke i forskningsprojektet, fordi de ikke kommer på krisecentre. I Norge er asylsøgende kvinder dobbelt afhængige af deres mænd, da deres asylansøgning er registreret og klassificeret baseret på mandens asylansøgning.

Den fjerde gruppe er unge andengenerationskvinder, der oftest søger hjælp for at undgå at skulle indgå i et af forældrene arrangeret ægteskab. Nogle centre er usikre

på, om denne gruppe er voldsramt/misbrugt i traditionel forstand, og om de derfor bør have beskyttelse i centrene.

De gennemgående problemer er, at kvinderne isoleres, føler sig fremmedgjorte, og at de ikke har noget netværk til at støtte¹ sig i en situation, hvor samliv ophører. Manden vil også for gruppe 1's vedkommende ofte have afskåret kvinden fra at lære norsk, hvilket yderligere forringer kvindens muligheder for at klare sig. F.eks. afskæres hun fra at henvende sig med sine problemer til socialvæsenet, hvis der ikke stilles uvildig tolk til rådighed, da manden så ofte vil fungere som tolk.

De fleste centre mener, at de udenlandske kvinder ikke får nok hjælp i forhold til deres specielle behov. Centrene er ikke indrettet til at kunne varetage disse behov - og hvis kvinderne oplever en følelse af afvisning, får de endnu flere psykiske problemer. Problemet er, at centrene ikke har de økonomiske og arbejdskraftmæssige ressourcer til f.eks. at yde tolkebistand, eller bruge den ekstra tid der skal til, for f.eks. at kunne tale med en udenlandsk kvinde om seksuelt misbrug eller sexualitet i det hele taget, da dette ofte er tabu for kvinden. Der er også problemer i forhold til, at udenlandske kvinder er bange for at tale med kvinder fra deres egen etniske gruppe eller omgangskreds, sandsynligvis af angst for sladder. Ligeledes kan det være uheldigt at anvende mandlige tolke.

7.6.3. Finland

En udlænding, der er omfattet af § 14 i socialvårdslo-

ven (710/82), og hermed har hjemsted i en kommune, har samme ret til social- og sundhedsydelser som finske statsborger.

Såfremt en opholdstilladelse bevilges til en udlænding inden for rammerne af programmet for familiesammenføring, omfattes den person af modtagelse af flygtninge, og udgifterne for modtagelsen betales til kommunen for denne person.

Permanent opholdstilladelse eller som regel et års opholdstilladelse er forudsætning for visse rettigheder, som bevilges af Folkpensionsanstalten, såsom sygeforsikring, moderskabsunderstøttelse, børnepenge og arbejdsledighedsunderstøttelse. Med undtagelse af, for eksempel ved familiesammenføring, er det tilstrækkeligt med en opholdstilladelse, der bevilges for en kortere periode end et år, såfremt det kan konstateres, at personen ikke bliver i landet permanent. Udlændinge der er berettigede til Folkepensionsanstaltens rettigheder har et bedre udgangspunkt end andre udlændinge, hvilket også giver bedre forudsætninger for at klare familiekriser.

Udlændinge, der har permanent opholdstilladelse i Finland har i tilfælde af familievold samme muligheder for hjælp som de øvrige borgere i form af blandt andet familierådgivningsbureauer, kvindehjem, ydelser via socialt arbejde, misbrugshjem m.v..

Udlændinge, der noteres i hjemstedskommuneregistret får kommunal retshjælp under samme forudsætninger som finske statsborger.

Når en opholdstilladelse ikke længere gælder og ikke

kan fornys, ligestilles udlændingen med en turist. Økonomisk støtte gives i almindelighed i form af en - billet til hjemlandet, eller det land hvorfra personen er kommet til Finland. I spørgsmål om øvrig social- og sundhedsmæssig hjælp ydes den mest nødvendige hjælp.

Loven om forvaltning (598/82) og loven om patientens stilling og rettigheder (785/92) forpligter myndighederne og sundhedsvæsenet til at yde tolkeservice, såfremt udlændingen ikke kan finsk eller svensk eller ikke kan forstås på disse sprog. I familievoldssituationer overvejer myndighederne og sundhedsvæsenet om tolkning er nødvendig. Ofte anvendes tolkeservice ikke tilstrækkeligt, hvilket fører til, at ydelsernes effektivitet forringes og det kan hændes, at klienten ikke får den hjælp som vedkommende behøver. Personer der modtages som flygtninge har bedre adgang til tolkeservice i forbindelse med social- og sundhedsvæsenet end øvrige indvandrere.

Krisecentre for udlændinge betjener alle udlændinge i Finland, som har mentalhygiejniske problemer. Mentalvårdsbureauerne betjener udlændinge, der er opført i befolkningsregisteret, og kan ved behov konsultere krisecentret for udlændinge.

Udlændingeforeningen er en interesseorganisation for udlændinge. Den har mulighed for at støtte udlændinge også i familievoldssituationer. Udlændingene har også andre interesseorganisationer, hvor man kan søge hjælp. Der findes dog ikke noget organiseret netværk for familievoldssituationer for udlændinge.

7.7 Kvoter for udenlandske kvinder på krisecentre.

Dette afsnit bygger hovedsageligt på en samtale med repræsentant for LOKK, Lillian Geertsen, Åbenrå Krisecentre.

I Danmark har man - i modsætning til Sverige og Norge - på mange centre fastlagt kvoter for, hvor mange ikke-dansktalende kvinder, der må være på det enkelte center ad gangen. Det skyldes, at man ikke mener at have tilstrækkelige ressourcer til at give den fornødne hjælp til kvinderne, hvis der er mange ikke-dansktalende. De udenlandske kvinder har ofte særlige behov, idet de udover behovet for tolk også kan have særlige behov for rådgivning om rettigheder og muligheder samt hjælp til kontakt til myndigheder og lignende.

Såfremt det skønnes, at man ikke kan modtage en udenlandsk kvinde på det pågældende center, kontaktes andre centre, som i stedet kan tage imod den pågældende. Kvinden efterlades således aldrig på gaden.

De fleste centre finder, at de udenlandske kvinder ikke ydes tilstrækkelig hjælp i forhold til deres særlige behov. Centrene er ikke indrettet til at kunne varetage disse behov. Problemet er, at centrene ikke har midler og økonomiske ressourcer til for eksempelvis at yde tolkebistand eller bruge den ekstra tid, der skal til for at kunne tale med en udenlandsk kvinde om seksuelt misbrug eller seksualitet i det hele taget, da dette kan være et tabubelagt emne for den pågældende kvinde. Der er også problemer i forhold til, at udenlandske kvinder er bange for at tale med kvinder fra deres egen etniske gruppe eller omgangskreds, sandsynligvis af

angst for rygtedannelse m.v.. Ligeledes kan der i sagens natur opstå komplikationer ved at anvende mandlige tolke.

Det må således antages, at de fleste centre har økonomiske problemer, som begrænser aktiviteterne og forhindrer centrene i at yde en for modtageren optimal støtte og rådgivning.

Et andet, men mere sjældent problem, er de øvrige beboeres racisme overfor udenlandske kvinder. Alle centre er dog enige om, at udlændinge og andre kvinder skal bruge de samme centre, blandt andet for at styrke muligheden for integration.

7.8. Rådgivnings- og støttemuligheder i England og Holland.

Udvalget har foruden fra de nordiske lande også indhentet udtalelser fra England og Holland vedrørende udenlandske, voldsramte kvinders støtte- og rådgivningsmuligheder i disse lande.

I England er der ud over politiet, læger, hospitaler og statslige sociale foranstaltninger forskellige kvindegrupper og frivillige hjælpeprojekter, der yder rådgivning og vejledning til udenlandske, voldsramte kvinder.

Såfremt en udenlandsk kvinde, der har været udsat for vold i ægteskab eller samliv i Holland, henvender sig til politiet, vil hun, hvis hun ønsker det, blive henvist til ophold i et kvindehus. Hun kan også selv søge tilflugt i et kvindehus. Her vil man kunne hjælpe hende yderligere, blandt andet med ansøgning om selvstændig

opholdstilladelse.

Kvindehusene i Holland bestyres af forskellige private kvindeorganisationer. Der findes ingen offentlige støtteorganisationer i Holland.

7.9. Udvalgets overvejelser.

7.9.1. Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag.

Udvalget har generelt overvejet, hvordan man skulle forbedre situationen for en udvisningstruet, udenlandsk kvinde. Det vil meget ofte været forbundet med en direkte udsendelsesrisiko, såfremt kvinden henvender sig til socialforvaltningen i kommunen og beder om hjælp, idet hun så må oplyse, at hun er fraflyttet den fælles bopæl, der betinger hendes opholdstilladelse.

Det kan efter udvalgets opfattelse - og henset til de forskellige indtryk og erfaringer, der påpeges fra landets kommuner i høringssvaret fra Kommunernes Landsforening - konstateres, at den vejledning, der tilbydes i medfør af bistandslovens § 28, varierer fra kommune til kommune, bl.a. afhængigt af den enkelte kommunes indsats. Samtidig kan der forventes at være indbyrdes forskelle mellem de udenlandske kvinders kendskab til vejledningsmuligheden og/eller ankesystemet.

Udvalget finder derfor generelt, at den mulighed, der er for vejledning i medfør af bistandsloven § 28, jf. bemærkningerne s. 115, skal udnyttes bedre. Det er for udvalget klart, at dette også er et spørgsmål om resourcer/behov, der kan variere fra kommune til kommune, men udvalget skal i den forbindelse anbefale, at der i sådanne situationer oprettes indvandrer-rådgivning/vej-

ledning på tværs af kommunegrænserne.

Udvalget skal endvidere påpege, at det særligt i denne forbindelse er nødvendigt at anvende flerkulturelt personale, jf. i øvrigt bistandslovens § 29.

Som eksempel på en kommunes indvanderrådgivning kan udvalget pege på Københavns Indvanderrådgivning.

Under udvalgsarbejdet har det endvidere været drøftet, om det ville være muligt at tillægge de selvejende kvindekrisecentre så som Dannerhuset og Mødrehjælpen en større rolle i forbindelse med rådgivning og støtte af udenlandske, voldsramte kvinder. Fordelen herved ville være, at kvinderne føler sig mere trygge ved at søge støtte og rådgivning på kvindekrisecentre, da disse ikke har andre funktioner end at hjælpe kvinder i nød, samt at kvinderne kan være anonyme.

Udvalget har dog fundet, at dette ikke er bør anbefales, dels på grund af ressourcemæssige problemer - såvel økonomisk som menneskeligt, idet størstedelen af arbejdet på kvindekrisecentrene er baseret på frivillighed - og dels på grund af, at arbejdskraften på kvindekrisecentrene som oftest ikke er af professionel karakter. Udvalget finder det endvidere problematisk, at kvindekrisecentrene ikke er ligeligt fordelt over hele landet.

Udvalget finder derfor, at Kvindekrisecentrene fortsat primært skal forestå den akutte rådgivning af udenlandske, voldsramte kvinder.

Udvalget finder i den forbindelse, at man kan overveje at tillægge indvandrerkvindeorganisationer som eksem-

pelvis Soldue en større rolle i rådgivnings- og støttearbejdet. Soldue har i den forbindelse oplyst overfor udvalget, at en forøget vejledning m.v. ikke kan foretages indenfor de nuværende økonomiske rammer. For mange udenlandske kvinder ville det være af stor værdi at have mulighed for at henvende sig til en i forvejen kendt organisation, der således også kunne varetage rådgivningsopgaven.

Udvalget her endvidere på baggrund af de fremkomne oplysninger i forbindelse med sagsbehandlingen såvel i Direktoratet for Udlændinge som i Indenrigsministeriet diskuteret, om det vil være muligt at orientere ansøgere nærmere om deres rettigheder og forpligtelser i forbindelse med opnåelsen af opholdstilladelsen i Danmark.

Det skønnes her mest formålstjenligt, om der blev udarbejdet en samlet pjece herom på flere forskellige sprog, der endvidere kunne indeholde information om krisecentre, socialhjælp, retshjælp etc..

Det skønnes endvidere formålstjenesteligt, om der blev udarbejdet en pjece, der beskriver grundlaget for at opnå opholdstilladelse i Danmark, samt en kort skitse af indvandreres og flygtnings rettigheder og pligter i Danmark. Denne pjece bør udleveres til ansøgere på Danmarks repræsentationer i udlandet.

Med henblik på, at der skabes en større forståelse mellem den enkelte sagsbehandler og udlænding, finder udvalget, at personer, der arbejder med indvandrere og flygtninge, bør deltage i kurser, der giver basisviden om disse gruppers baggrund, grundigt kendskab til deres situation i landet og gode arbejdsredskaber i forbindelse med det daglige arbejde med klienter af en anden

kulturel baggrund.

Udvalget vil udrede spørgsmålet om uddannelse/undervisning i fremmede kulturer nærmere i udvalgets næste delbetækning, der vil omhandle integrationen af udenlandske kvinder i det danske samfund.

Særligt vedrørende voldsramte kvindelige asylansøgere.

Udvalget har i forbindelse med overvejelserne vedrørende udenlandske, voldsramte kvinders forhold tillige overvejet de forhold, som voldsramte, kvindelige asylansøgere lever under i landets asylcentre.

Udvalget finder, at kvindelige, voldsramte asylansøgere i videst muligt omfang bør ligestilles med andre udenlandske, voldsramte kvinder.

Udlændingemyndighederne bør således ved placering af voldsramte, kvindelige asylansøgere være opmærksom på, hvor disse kvinder placeres. Kvinderne bør, såfremt de udsættes for vold fra en person, der bor i det asylcenter, hvor kvinden selv opholder sig, have mulighed for omgående at flytte til et andet center. I denne sammenhæng finder udvalget endvidere, at voldsramte, kvindelige asylansøgere bør have mulighed for at benytte kvindekrisecentre i stedet for at være indkvarteret på et asylcenter.

Endelig finder udvalget, at disse kvinder i højere grad bør have mulighed for på lige fod med andre udenlandske, voldsramte kvinder at modtage rådgivning om deres rettigheder.

Kapitel 8

Tolkebistand.

8.1. Indledning.

Indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet om brug af tolke i henhold til udvalgets kommissorium vil blive gennemgået i en bredere sammenhæng i forbindelse med den del af udvalgets arbejdsområde, der vedrører integration af indvandrere- og flygtningekvinder.

Imidlertid er det i forbindelse med behandlingen af nærværende problemstilling meget væsentligt tillige at se på tolkebistanden i forbindelse med behandlingen af en sag om inddragelse af en opholdstilladelse for en voldsramt udenlandsk kvinde - såvel under sagsgangen i Direktoratet for Udlændinge og i Indenrigsministeriet, som ved anvendelsen af tolke ved rådgivning i kommunerne.

Endvidere vil kvindekrisecentres muligheder for at benytte sig af tolkebistand forsøges belyst.

8.2. Forvaltningslovens § 7 i relation til tolkning.

Som nævnt ovenfor i kapitel 7 består der en vejledningspligt for forvaltningsmyndigheder i medfør af forvaltningslovens § 7. Det er i relation til dette kapitel tillige relevant at undersøge, hvorvidt forvalt-

ningslovens § 7 indeholder regler om sproget, hvorpå en afgørelse affattes eller forkyndes.

I den forbindelse skal det fremhæves, at det fremgår af den kommenterede forvaltningslov s. 123, at det må følge af vejledningspligten efter § 7, stk. 1, og af den forvaltningsretlige officialmaksimen, at:

"De danske forvaltningsmyndigheder også uden for de tilfælde, hvor der efter en international konvention er pligt hertil (som f.eks. efter den nordiske sprogkonvention), er forpligtet til at skaffe fornøden tolkebi-stand, når den, der retter henvendelse til myndigheden, ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt. Det kan navnlig være tilfældet med hensyn til statsborgere fra andre EF-lande, der har etableret sig her i landet, og som henvender sig til myndigheden om forhold inden for myndighedens sagsområde".

Det skal bemærkes, at alle afgørelser vedrørende inddragelse af en tidligere meddelt opholds- og arbejdstilladelse i medfør af nuværende praksis meddeles den pågældende udlænding på dansk. Der er herefter op til den enkelte selv at få afgørelsen oversat.

8.3. Indenrigsministeriets tolketjeneste.

Indenrigsministeriets tolketjenestes arbejdsfunktioner består i udførelse af telefontolkning og skriftlige oversættelser samt formidling af freelancetolke. Tolketjenesten har fastansatte tolke i fire sprog: arabisk, serbokroatisk, tyrkisk og urdu. Der ydes gratis telefontolkning i disse sprog.

Til Indenrigsministeriets tolketjeneste er der desuden tilknyttet ca. 300 freelancetolke, der tilsammen dækker følgende 48 sprog:

albansk	italiensk	somali
arabisk	japansk	spansk
bengalsk	kinesisk	sudanesisk
berberisk	koreansk	svensk
bulgarsk	kurdisk (Iran, Irak)	swahili
engelsk	kurdisk (Tyrkiet)	tamilsk
ethiopisk	makedonsk	tatarisk
filippinsk	malaj	thai
finsk	persisk	tjekkisk
fransk	polsk	tyrkisk
færøsk	portugisisk	tysk
ghanesisk	pushto	ungarsk
græsk	rumænsk	urdu
hebraisk	serbokroatisk	valakisk
indonesisk	slovensk	vietnamesisk

Telefontolkning, der udføres af de faste tolke, står gratis til rådighed for både offentlige myndigheder og institutioner og for private. Et par gange om året udsendes en orientering om Tolketjenesten til myndigheder om institutioner med flere med oplysninger om bl.a. telefontider og direkte telefonnumre til den enkelte tolke.

Telefontolkning og formidling af freelancetolke bruges navnlig af kommuner (socialforvaltninger, daginstitutioner, skatteforvaltninger, skoler m.m.), af praktiserende læger og af hospitaler. Rekvirenten skal selv betale honorarer til freelancetolke.

Telefontolkning uden for kontortiden er kun til rådighed for skadestuer, akutte indlæggelsesafdeling, lægevagtsordninger og krisecentre. Kl. 18 - 8 på de frem hverdage, i weekender og på helligdage ydes tolkning i de samme fire sprog som i kontortiden.

Formidling af freelancetolke er en service, der står til rådighed for alle. Når rekvirenten ønsker en tolk ud på stedet, henvises til en freelancetolk. Tolketjenesten træffer aftale med tolken, der normalt selv ringer tilbage til rekvirenten og bekræfter aftalen. Rekvirenten skal selv afregne honorar og eventuel transportgodtgørelse med tolken.

Tolketjenesten oversætter endvidere dokumenter, der er omfattet af de sociale konventioner med Tyrkiet, Pakistan, Marokko og det tidligere Jugoslavien. Det drejer sig f.eks. om lægeerklæringer og arbejdserklæringer i forbindelse med pensionsanmodninger og breve fra eller til udenlandske statsborgere, der tidligere har boet i Danmark. Rekvirenterne er navnlig Direktoratet for Social Sikring og Bistand samt kommunerne.

I det omfang, der er tid til det, udføres også andre oversættelser, dels for Indenrigsministeriet (Udlændingeafdelingen), dels for andre offentlige myndigheder og institutioner, særligt inden for de sociale og sundhedsmæssige områder. Det drejer sig om pjecer og andet informationsmateriale til herboende udlændinge og om attester og erklæringer af forskellig art, f.eks. fødsels- og dødsattester og erklæringer i forbindelse med tildeling af forældremyndighed ved skilsmisse og om forsørgelseskontrakter.

Anmodninger om skriftlige oversættelser henvises i øvrigt til freelancere. Tolketjenesten indhenter tilbud, når rekvirenten ønsker det.

Tolketjenesten har ikke hidtil været inddraget i sagsgangene i Direktoratet for Udlændinge.

Tolketjenesten har overfor Indenrigsministeriet oplyst, at det er tanken at lade Tolketjenesten overgå til indtægtsdækket virksomhed i løbet af 1995.

8.3.1. Honorarer i Indenrigsministeriets tolketjeneste.

Kun på ét område er der fastsat bindende regler om tolkehonorarer. Det gælder for sygesikringen, jf. Sikringsstyrelsens cirkulære af 7. december 1981 om tolkebistand i forbindelse med lægehjælp efter sygesikringsloven, der, for så vidt angår tolke, der har gennemgået et kursus for administrationstolke på Handelshøjskolen, henviser til en grundløn for specialundervisning af voksne i henhold til lov om fritidsundervisning. Cirkulæret anvendes også på tolke, der har gennemgået grunduddannelsen i medicinsk og social tolkning.

Da forudsætningerne for at anvende denne grundløn til at fastsætte tolkehonoraret er ændret, har Sygesikringens Forhandlingsudvalg i meddelelse SFU 37/1993 af 27. maj 1993 fastholdt den sats, der gjaldt i 1992: 211,05 kr. pr. time. Det tilføjes i SFU-meddelelsen, at "Det er Sygesikringens Forhandlingsudvalgs sekretariats opfattelse, at amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner ikke skal tage initiativ til efterregulering af honoraret, medmindre der konkret bliver anmodet herom".

Autoriserede translatører m.fl. honoreres efter Translatørforeningens vejledende takst.

Ifølge det nævnte cirkulære kan der endvidere, udover honoraret, eventuelt betales for tolkens rejse frem og

tilbage, når tolken dokumenterer udgiften.

Justitsministeriet har fastsat vejledende retningslinier for honorering af tolke inden for Justitsministeriets område, senest i cirkulæreskrivelse af 17. maj 1994. Autoriserede translatører m.fl. honoreres efter Translatørforeningens vejledende takst: 393,70 kr. pr. time.

For tolke, der har gennemgået grunduddannelsen i medicinsk og social tolkning er honoraret pr. time 218,70 kr.

For tolkning inden kl. 8 og efter kl. 18 samt på lørdage og søn- og helligdage ydes dobbelt takst.

Der ydes transportgodtgørelse, når afstanden mellem det sted, hvor tolkningen foregår, og tolkens kontorsted overstiger 10 km.; transporttiden honoreres med halv timetakst, og der godtgøres dokumenterede transportudgifter, ved brug af egen bil anvendes den højeste af de af Told- og Skattestyrelsen fastsatte satser.

For skriftlige oversættelser er linietaksten for autoriserede translatører 15,70 kr. for almindelig tekst og 16,90 kr. for svær tekst. Bekræftelseshonoraret er 146,90 kr. For tolke med den social-medicinske grunduddannelse er linietaksten 60 pct. af translatørforeningens vejledende takst, hvilket svarer til 9,42 kr. for almindelig tekst og 10,14 kr. for svær tekst.

Kommunernes Landsforening har endvidere fastsat en timetakst for ikke-uddannede tolke, som nu er på ca. 160 kr.

Sygehuse betaler forskellige takster, fra ca. 160 kr. til 230 kr.

Tolke, bortset fra statsautoriserede translatører, honoreres således meget forskelligt inden for det offentlige. Der er store forskelle med hensyn til såvel timesats og ekstra godtgørelse for tolkning uden for normal arbejdstid som transportgodtgørelse.

8.4. Udlændingemyndighedernes anvendelse af tolke.

Anvendelsen af tolke i såvel Direktoratet for Udlændinge som i Indenrigsministeriet begrænser sig hovedsageligt til oversættelser af skriftlige indkomne klager.

Det er sjældent, at Direktoratet for Udlændinge eller Indenrigsministeriet i forbindelse med behandlingen af en sag og eventuelt personligt fremmøde de respektive steder vil indkalde en tolk. I sådanne situationer, hvor der er et udpræget kommunikationsproblem, vil de pågældende som udgangspunkt blive henvist til at indgive en skriftlig klage, som udlændingemyndighederne efterfølgende vil få oversat til brug for den videre behandling af sagen.

Telefontolkning bliver ligeledes anvendt i begrænset omfang.

Som tidligere beskrevet under kapitel 5.3 - samlivskontrol - anvender politiet tolke, når det efter første henvendelse på bopælen ikke har været muligt at kommunikere med de pågældende udlændinge. Såvel af praktiske som ressourcemæssige hensyn er dette blevet den mest hensigtsmæssige løsning.

Det skal bemærkes, at politiet ikke anvender tolke ved forkyndelse af en afgørelse.

8.5. Anvendelse af tolke i Københavns kommune.

Københavns Kommune har en tolkeformidling placeret i Socialdirektoratet, Afdelingen for særlige grupper. Tolkeformidlingen retter sig mod social- og sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune, d.v.s. socialcentre, dag- og døgninstitutioner, klinikker o.lign. Siden forsommeren 1994 har Københavns Sundhedsvæsen, d.v.s. hospitaler, alment praktiserende læger, speciallæger, foreningen til familieplanlægningsklinikker m.v. tillige været tilsluttet Tolkeformidlingen.

Ansatte i Social- og Sundhedsforvaltningen eller i Sundhedsvæsenet kan telefonisk bestille en tolk fra Tolkeformidlingen. Det er i den forbindelse vigtigt at bestille i god tid, men Tolkeformidlingen kan også være behjælpelig med at skaffe akut tolkning. Tolkeformidlingen kan desuden formidle aftaler til tolke, der udfærdiger skriftlige oversættelser. Formidlingen har åbent alle ugens hverdage indenfor almindelig kontortid (dog fredag kun til kl. 14.00), men udenfor almindelig åbningstid kan der rekvireres en akutliste fra Tolkeformidlingen over personer, der kan tolke uden for åbningstid. Tolkeformidlingen rådgiver endvidere i brugen af tolke.

Tolkeformidlingen sikrer en kvalitetsvurdering af de tolke, der optages på formidlingens liste. Alle tolke underskriver endvidere en erklæring om tavshedspligt.

Der tilbydes tolkning på 40 sprog. Statistikker fra Tolkeformidlingen viser, at der oftest ydes tolkning på arabisk, tyrkisk, urdu/punjabi, somali, kurdisk og farsi, samt at formidlingen i perioden januar - april 1994 gennemsnitligt har haft 8,4 henvendelser om dagen. Der synes generelt at være sket en stigning i antallet af henvendelser til formidlingen i perioden september 1993 - april 1994.

Socialforvaltninger i andre kommuner - det vil sige uden for København - har ikke samme mulighed for at anvende tolkning ved samtaler med indvandrere og flygtninge.

Problemet med personlig tolkning opstår imidlertid ved, at det kan være vanskeligt at skaffe en tolk på det pågældende sprog i akutte situationer - det vil ofte være nødvendigt at bestille tolkene i god tid og dermed at aftale et møde mellem klienten og socialforvaltningen i forvejen.

Københavns Kommune forsøger at uddanne sine medarbejdere til, at de bruger tolkefunktionen mere, bl.a. for at forhindre børn eller andre nære familiemedlemmer i at tolke. I Københavns Kommune har man besluttet at dette ikke må finde sted.

Endvidere bibringes medarbejderen en generel indlæring i, hvordan en tolk skal bruges. Udgangspunktet i den sammenhæng er for medarbejdere i Københavns Kommune, at det er medarbejderen, der ikke forstår klienten, og derfor har behov for en tolk. Medarbejderen bliver tillige undervist i, at man taler med klienten og ikke med tolken. Tolken oversætter blot, og er ikke som sådan del i forholdet. Det understreges endvidere, at tolk-

ning skal ske i 1. person.

Dette medfører, at når en udenlandsk kvinde har henvendt sig til Social- og Sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune, så er det den enkelte sagsbehandler, der fremover sørger for rekvirering af tolk - samt efterfølgende afregnings

8.6. Anvendelsen af tolke i forbindelse med rådgivning på kvindekrisecentre.

Dannerhuset har overfor udvalget oplyst, at man nu via Københavns Kommune har mulighed for at rekvirere tolke gennem tolkeformidlingen i kommunen, jf. afsnit 8.5. Endvidere er der mulighed for telefontolkning gennem Indenrigsministeriets tolketjeneste.

Tidligere har kvindekrisecentrene udelukkende haft mulighed for at rekvirere tolke til brug for kvinder, der befandt sig i centret og man har derfor ikke haft mulighed for at anmode om, at tolken fulgte med til en eventuel samtale hos en advokat eller anden form for sagsbehandler. Det er imidlertid nu blevet oplyst overfor udvalget, at det i Københavns Kommune er muligt via Tolkeformidlingen, at kvinden kan få tolk med i de ovennævnte situationer.

Krisecentre udenfor Københavns Kommune har udelukkende mulighed for at anvende Indenrigsministeriets telefontolkning. Disse krisecentre kan som udgangspunkt ikke rekvirere tolke til brug på centret. I visse særlige tilfælde kan dette dog lade sig gøre, såfremt en sagsbehandler i den pågældende kommune kan tiltræde, at tolkebistand bevilges.

Dannerhuset har endvidere oplyst, at man endnu ikke fører statistik over antallet af anvendte tolketimer, idet ordningen med Københavns Kommune er påbegyndt i 1994. Dannerhuset kan derfor ikke på nuværende tidspunkt oplyse, om behovet for tolkebistand bliver fuldt tilgodeset, eller om der er yderligere brug for tolkebistand. På nuværende tidspunkt skønnes det, at man i gennemsnit anvender 1 tolketime pr. udenlandsk kvinde pr. uge i den tid, hun bor på krisecenteret.

Lederen af Kvindehjemmet, Eva Truelsen, har oplyst, at man har anvendt tolkebistand i flere år på Kvindehjemmet. Tolkene betales af Københavns Kommune, men Kvindehjemmet foretager umiddelbart rekvireringen og betalingen af den enkelte tolk. Det skønnes, at minimumskravet for anvendelse af tolkebistand til udenlandske kvinder, der ikke kan kommunikere tilstrækkeligt på dansk, er ca. 2 timer om ugen. Det blev understreget, at det vil være ønskeligt, såfremt der var mulighed for mere tolkebistand, men samtidig er anvendelsen af en tolk meget tidskrævende, og der vil i forbindelse med yderligere tolkning tillige ville være mangel på dansksproget arbejdskraft. Kvindehjemmet har inden for de sidste par år har modtaget kvinder fra 33 forskellige lande.

8.7. Udvalgets overvejelser.

8.7.1. Nuværende tiltag på området

En arbejdsgruppe nedsat under Justitsministeriet har overvejet retningslinierne for samarbejdet mellem politiet og kriminalforsorgen i forbindelse med videregi-

velse og forkyndelse af retsafgørelser m.v. i relation til indsatte i kriminalforsorgens institutioner.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse vurderet spørgsmålet om, hvem der har ansvaret for, at en person, som er indsat i en af kriminalforsorgens institutioner, gøres bekendt med retsafgørelser m.v., der angår den pågældende. Arbejdsgruppen har herunder særligt overvejet, hvorledes det i praksis kan sikres, at dette sker - herunder, hvordan kommunikationen til fremmedsprogede indsatte sikres.

På baggrund af drøftelserne i arbejdsgruppen har Justitsministeriet præciseret, at det som udgangspunkt er den myndighed, der ønsker en retsafgørelse eller anden meddelelse videregivet til eller forkyndt for en indsat, der har ansvaret for at sikre, at den pågældende gøres bekendt med retsafgørelsen/meddelelsen, herunder, at dette sker på et sprog, som den pågældende forstår.

For så vidt angår skriftlige dokumenter fastslår arbejdsgruppen, at i det omfang det må antages, at en udenlandsk indsat ikke - eller ikke i tilstrækkeligt omfang - er i stand til at forstå et dokumentets indhold, drager politiet og anklagemyndigheden omsorg for, at der i fornødent omfang og i det omfang, det er praktisk muligt, tilvejebringes en skriftlig oversættelse.

For så vidt angår anvendelse af tolk i forbindelse med underretning/forkyndelse bør politiet og anklagemyndigheden i overensstemmelse med forvaltningsloven sikre, at der tilkaldes tolk i det omfang, det skønnes nødvendigt, og det i øvrigt er praktisk muligt.

8.7.2. Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag.

Udvalget har noteret sig den under Justitsministeriet nedsatte arbejdsgruppes anbefalinger vedrørende forkyndelse/underretning af afgørelser i relation til udenlandske indsatte i kriminalforsorgens institutioner.

Udvalget finder, at såvel Direktoratet for Udlændinge som Indenrigsministeriet og - i visse tilfælde ved samlivskontrol - politiet i større omfang skal anvende tolke, såfremt der er tvivl om, hvorvidt den pågældende udlænding og myndighederne forstår hinanden.

Udvalget har den opfattelse, at der i disse situationer indtil nu ikke har været anvendt tolke i tilstrækkeligt omfang.

Det skal endvidere understreges, at den enkelte forvaltningsmyndighed efter udvalgets opfattelse har pligt til at sikre, at den enkelte udlænding har forstået den afgørelse, som vedkommende bliver meddelt.

Udvalget finder i den forbindelse, at det i højere grad bør være muligt for personer, der påklager en afgørelse, at aftale et møde med pågældendes sagsbehandler i henholdsvis Direktoratet for Udlændinge og Indenrigsministeriet hvor det så vil være muligt at arrangere, at en tolk tillige møder.

Udvalget er af den opfattelse, at muligheden for afholdelse af møder med de enkelte sagsbehandlere ikke hidtil har været anvendt i tilstrækkeligt omfang.

Udvalget finder endvidere, at udlændingemyndighederne bør oplyse udlændinge om, at det er muligt at rette

henvendelse til udlændingemyndighederne med henblik på at få forkyndelsen af en afgørelse gjort forståelig.

Endelig ønsker udvalget at påpege, at det er væsentligt, at det gennem en ensartet tolkeuddannelse sikres, at der opstilles faste normer for krav til tolke, således at alle anvendte tolke er kvalificerede og professionelle.

Udvalget har noteret, at Indenrigsministeriet overfor Undervisningsministeriet har tilkendegivet, at man ønsker, at der i Undervisningsministeriets regi fastlægges en ny ensartet tolkeuddannelse. Undervisningsministeriets overvejelser herom vil indgå i den udredning, som arbejdsgruppen vedrørende integration skal foretage vedrørende tolkebistand.

Kapitel 9.

Udenlandske, voldsramte kvinders børn

9.1. Indledning.

Betydningen af en eventuel inddragelse af udenlandske, voldsramte kvinders opholdstilladelse i relation til disse kvinders børn ligger ikke umiddelbart indenfor udvalgets kommissorium, men i praksis har der forekommet flere tilfælde, hvor spørgsmålet om børns rettigheder er opstået i forbindelse med behandlingen af sager vedrørende inddragelse af opholdstilladelse i de af kommissoriet omhandlede tilfælde.

Udvalget har på denne baggrund fundet anledning til at inddrage denne problemstilling i relation til udvalgets arbejde.

I relation til udenlandske, voldsramte kvinders børn er der to forhold, som er af særlig betydning. Det drejer sig dels om kvindernes mulighed for samværsret og dels situationen for børn i et voldeligt ægteskab, der fastholdes på grund af kvindens frygt for udvisning ved samlivsophør.

9.2. Udenlandske, voldsramte kvinders samværsret.

I relation til inddragelse af udenlandske, voldsramte kvinders opholdstilladelse i forbindelse med samlivsop-

hør på grund af vold i ægteskabet, og kvindens samværsret med børn i ægteskabet, er det centralt at inddrage betydningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Menneskerettighedskonventionens artikel 8 har følgende ordlyd:

- "stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.
- stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret eller frihed."

Artikel 4 i protokol nr. 4 til konventionen indeholder et forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge.

Artikel 1 i protokol nr. 7 til konventionen fastsætter nærmere betingelser for udvisning af udlændinge, som lovligt opholder sig på en medlemsstats område.

Herudover indeholder konventionen ikke regler om ret til ophold i en medlemsstat, men reglerne om udvisning, afslag på indrejse- eller opholdstilladelse eller afslag på forlængelse af en opholdstilladelse kan efter omstændighederne rejse spørgsmål om krænkelse af konventionens artikel 8. Dette kan efter en konkret vurdering være tilfældet, såfremt nære slægtninge adskilles på grund af en sådan afgørelse efter at have haft et familieliv i artikel 8's forstand.

Spørgsmålet er, hvorvidt udlændingemyndighederne ved at afslå at meddele, forlænge eller ved at inddrage en udlændings opholdstilladelse og herefter pålægge vedkommende at forlade landet eller ved udvisning med indrejseforbud af en udlænding foretager et indgreb i retten til et familieliv, når udlændingen har et fastboende barn her i landet, med hvilket vedkommende er meddelt samværsret, og såfremt dette må besvares bekræftende, hvorvidt dette indgreb af de i artikel 8, stk. 2, nævnte grunde alligevel kan foretages.

Nedenfor gennemgås de problemstillinger, der opstår i praksis i ovennævnte sager i relation til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

9.2.1. Praksis vedrørende Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Indenrigsministeriet har gennemgået den internationale praksis vedrørende Menneskerettighedskonventionens artikel 8 i relation til tilfælde, hvor der er taget stilling til, hvorvidt adskillelse af familiemedlemmer på grund af afslag på indrejse- eller opholdstilladelse eller inddragelse af opholdstilladelse er i strid med artikel 8, jf. bilag 6.

Praksis viser, at det er sager vedrørende inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse, fordi grundlaget for tilladelsen - nemlig ægteskabet med barnets anden forælder - ikke længere består, der er den oftest forekommende situation.

Praksis viser endvidere, at man i tilfælde, hvor myndighederne ikke meddeler opholdstilladelse eller ind-

drager en meddelt opholdstilladelse, og hvor pågældende udlænding har børn, der forbliver her i landet, anser myndighedernes afgørelser for at være et indgreb i retten til et familieliv efter konventionens artikel 8, stk. 1.

Det fremgår endvidere af praksis, at afstanden mellem pågældende udlændings hjemland og barnets hjemland samt udlændingens økonomiske forhold skal inddrages i afgørelsen, således at man overvejer, hvorvidt udlændingen faktisk er forhindret i at udøve sin samværsret geografisk og socialt set. Man må derfor tage stilling til, om afstanden mellem de to lande er for stor, således at udlændingen ikke uden videre kan besøge barnet, og om omkostningerne ved sådanne besøg er uforholdsmæssig store, når henses til udlændingens økonomiske situation.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilken betydning det bør tillægges, om udlændingen kan udøve sin samværsret under ferieophold m.v., bemærkes, at dette spørgsmål ikke kan besvares generelt.

I den forbindelse vil det være af stor betydning, om udlændingen under opholdet i Danmark har udnyttet sin samværsret, og/eller om vedkommende har boet sammen med barnet i en periode, inden ægteskabet blev opløst. På baggrund af oplysninger om disse forhold kan man danne sig et billede af, hvorvidt ønsket om fortsat samvær med barnet er et oprigtigt ønske fra udlændingens side. Hvis ingen af disse forhold er til stede, kunne noget tyde på, at udlændingen ikke i fremtiden vil opretholde et familieliv med barnet, hvorfor et afslag på fortsat ophold i barnets hjemland ikke kan siges at være et indgreb i retten hertil.

Såfremt afgørelsen herefter må opfattes som et indgreb i retten til et familieliv efter artikel 8, stk. 1, må sagen bedømmes efter artikel 8, stk. 2. Det er i praksis fastslået, at et afslag på opholdstilladelse kunne anses at tilstræbe det lovlige formål at forhindre uro, idet man herved sikrede en effektiv indvandringskontrol. Endvidere kan en sådan afgørelse siges at være foretaget af hensyn til landets økonomiske velfærd. Det afgørende vil herefter være, om indgrebet er nødvendigt, d.v.s. om indgrebet er proportionalt i forhold til det tilstræbte formål.

Hertil har man i praksis inddraget overvejelser omkring: a) styrken af forholdet mellem udlændingen og barnet, b) udlændingens økonomiske bidrag til barnets opvækst og c) udlændingens personlige forhold.

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet bør det således være vanskeligere at inddrage opholdstilladelsen for en udlænding med et barn her i landet end at udvise en udlænding, der også har et barn her i landet, men som eksempelvis har begået en forbrydelse. I praksis fremhæves netop på den ene side den pågældendes tilknytning til landet, hvor vedkommendes barn opholder sig og på den anden side, hvorvidt myndigheder har noget at udsætte på den pågældende udlænding.

Indenrigsministeriet har endvidere gennemgået udlændingemyndighedernes praksis, hvorfra der særligt kan fremhæves tre sager. Af en sag fra 199 0 fremgår, at en udlænding på trods af samlivsophør fik meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse under henvisning til oplysninger om samvær med et her i landet fastboende barn. Justitsministeriet lagde i afgørelsen vægt på, at

statsamtet havde fastsat samværsret for udlændingen med fælles barn, samt at samværsretten havde været gennemført én gang.

Endvidere henvises til en sag fra 1991, hvor en udlænding efter samlivsophør ikke fik sin opholdstilladelse forlænget, på trods af, at vedkommende fremsatte ønske om, at blive i landet for at kunne være sammen med det fælles barn. Justitsministeriet lagde i afgørelsen vægt på den korte tid udlændingen havde opholdt sig i landet, at fællesbarnet var født kort tid før separationen, samt at udlændingen ikke havde særlig tilknytning til landet ud over det herboende fælles barn. Justitsministeriet henviste i øvrigt til udlændingens mulighed for visumfrit af indrejse og opholde sig her i landet som turist.

Endeligt henvises til en tredje sag fra 1991, hvor en udlænding fik bevilget forlængelse af opholds- og arbejdstilladelse på trods af samlivsophør. Efter samlivsophøret fik vedkommende afslag på forlængelse af opholdstilladelse under henvisning til, at ægteskabet var ophørt efter 1½ måneds samliv. Afgørelsen blev påklaget til Justitsministeriet, der i sin afgørelse anfører, at udlændingen ønskede opholdstilladelse her i landet, idet alle vedkommendes børn havde fast ophold i Danmark, og udlændingen ville søge om at få tillagt forældremyndigheden over de to yngste børn. Justitsministeriet tiltrådte, at betingelserne for at nægte forlængelse af opholdstilladelse var opfyldt, men at opholdstilladelsen efter omstændighederne burde forlænges i medfør af udlændingelovens § 19, stk. 5, jf. § 26, jf. § 11, stk. 2 på trods af samlivsophør.

Sammenfattende illustrerer praksis på området, at sam-

værsret med et herboende barn i sig selv ikke i alle tilfælde er tilstrækkelig til at forhindre, at en meddelt opholdstilladelse inddrages ved samlivsophør. Dette kan være et moment, der taler imod inddragelse, men vægten af dette moment kan kun afgøres efter en samlet afvejning af alle omstændigheder i sagen.

9.2.2. Retsgrundlaget i udlændingeloven.

Er opholdstilladelse meddelt en udlænding, kan tilladelsen kun inddrages, såfremt betingelserne i udlændingelovens § 26 er opfyldt, jf. § 19, stk. 5, og kun indenfor 3 år, jf. § 19, stk. 2.

Efter § 26 skal der foretages en afvejning mellem på den ene side hensynet til det ønskelige i, at udlændingen udvises, og på den anden side en række hensyn til den pågældende udlænding, herunder hans personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere.

Udlændingelovens § 26 svarer til § 19 i det udkast, der blev udarbejdet af udlændingelovsudvalget, jf. betænkning 968/1982. Om Danmarks internationale forpligtelser henvises på s. 43 til bl.a. Menneskerettighedskonventionens artikel 8, og i bemærkningerne til § 19, s. 176, henvises til Danmarks forpligtelser til at følge Menneskerettighedskonventionerne og det udtales:

"Efter bestemmelsen skal der udover udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund og varigheden af opholdet tages hensyn til, om udvisning vil virke særligt belastende på grund af ansøgerens personlige forhold (alder, køn og helbredstilstand m.v.), eller på grund af udlændingens tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere. Sidstnævnte hensyn er ikke alene et hensyn til udlændingen selv, men tillige et

hensyn til den pågældendes herboende nære pårørende, der ofte vil have vanskeligt ved at følge udlændingen til hjemlandet eller til et andet land. Det er således udvalgets opfattelse, at en udlænding, der under lovligt ophold her i landet lever sammen med sine mindreårige børn eller med en ægtefælle, der ønsker at opretholde samlivet, ikke bør udvises, med mindre der foreligger særligt graverende forhold. Mindretallet ønsker at tilføje, at også i forhold til udlændinge, der opholder sig ulovligt her i landet, kan hensynet til de nære pårørende være så stærkt, at almindelig straf bør anvendes frem for udvisning."

9.3. Børn i et voldeligt ægteskab.

Som nævnt er et andet centralt forhold i forbindelse med udenlandske, voldsramte kvinder, at et voldeligt ægteskab der fastholdes på grund af kvindens frygt for udvisning ved samlivsophør, også er en stor belastning for eventuelle børn i ægteskabet.

Flere undersøgelser dokumenterer således, at børn der vokser op i familier med hustrumishandling er udsat for store belastninger. Der er tale om børn, der er vidne til såvel fysisk som psykisk vold mod deres moder. Børnene udsættes ofte også selv for fysisk vold også i forbindelse med vold mod moderen. Børnene udsættes også ofte for psykisk vold.

Psykolog Else Christensen gennemførte i 1990 en spørgeskemaundersøgelse, der omfattede 394 forskellige børn, der alle havde boet mere end 5 dage på et af 23 danske kvindekrisecentre. Det var mødrene, der svarede på de udarbejdede spørgeskemaerne. Alle mødre var danske og børnene dansktalende. Børnene var mellem 0 og 16 år. I undersøgelsens tabel 7 angives, hvilke former for fysisk mishandling af moderen, barnet havde været vidne til.

Tabel 7

<u>Fysisk mishandling</u>	<u>Pct.</u>
Slag med flad hånd	61
Slag med knyttet hånd	44
Spark	33
Kast (mod møbler/vægge, ned ad trapper)	40
Kvælningsforsøg	14
Skåret/snittet i med kniv	1
Skudt på eller efter	1
Voldtægt	1
Anden seksuel vold	1

(Christensen, E. (1990) p. 191)

93 pct. af børnene har været i samme lokale eller har kunnet høre mishandlingen af deres moder. Dertil kommer, at så godt som alle børn har oplevet psykisk vold mod deres moder. Blandt andet har 15 pct. af børnene overværet, at moderen har været spærret inde og 35 pct. af børnene har overværet, at moderen blev truet på livet. 25 pct. af børnene er selv blevet slået i forbindelse med, at moderen er blevet mishandlet.

47 pct. af børnene har på et eller andet tidspunkt forsøgt at blande sig, når moderen har været udsat for vold - enten ved at forsøge at aflede voldsmanden, gå imellem, slå voldsmanden eller slå moderen.

"Undersøgelsen dokumenterer, at børnene er udsat for store belastninger. Belastninger af en sådan karakter, at børnene er true på deres udvikling, ligesom de alt andet lige må forventes at få flere psykiske problemer

end deres jævnaldrende. Desuden er børnene i risikozonen med hensyn til at "arve" mishandlingsfamilien. Der er store problemer." (Christensen, E. (1990) p. 179. Børnekår. En undersøgelse af omsorgssvigt i relation til børn og unge i familier med hustrumishandling.)

Det bemærkes, at mødrene i undersøgelsen var danske og børnene dansktalende. Der er ikke gennemført lignende undersøgelser blandt udenlandske, voldsramte kvinder og deres børn, men der er intet i kvindekrisecentrenes daglige arbejde, der peger på, at belastningerne for børn af udenlandske mødre skulle være anderledes.

9.4. Udvalgets overvejelser

9.4.1. Overvejelser vedrørende fremtidige tiltag.

I myndighedsloven tilsikres barnets ret til to forældre ved bestemmelserne om forældremyndighed, fælles forældremyndighed og samvær.

Et barn, der udvises med en moder med få legale forsørgelsesmuligheder til et land med meget vanskelige sociale og økonomiske vilkår, afskæres fra retten til at bevare kontakten til den herboende forældre. Samværsmuligheder må efter udvalgets opfattelse under alle omstændigheder vurderes konkret som et vigtigt element i barnets liv og indgå i afgørelsen.

Udvalget ønsker at påpege, at bistandsloven indeholder beskyttelsesregler i forhold til børn, hvis sundhed og udvikling er truet. Det fremgår således af lovens bestemmelser, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at træde ind såvel med forebyggende foranstaltninger som

med egentlige sanktioner overfor forældre, der ikke lever op til forældreansvar og omsorgsforpligtelse.

Udvalget ønsker endvidere at påpege, at bistandslovens bestemmelser vedrørende børns rettigheder også kan bringes i anvendelse i sager vedrørende svært truede børn i voldsramte og udvisningstruede familier.

Udvalget ønsker i den forbindelse at understrege, at det følger af de forpligtelser, som bistandsloven pålægger offentlige myndigheder, at bistandsloven også finder anvendelse i forhold til udvisningstruede familier.

Det skal yderligere bemærkes, at udvalget har noteret sig, at der foreligger et særligt problem i de familier, hvor børnene blive udsat fra incest. Med den af udvalget foreslåede formulering til ændring af udlændingelovens § 26 kan en situation, hvor en udenlandsk kvinde vælger at ophæve samlivet på grund af, at barnet/børnene har været udsat for incest, ligeledes medføre, at opholdstilladelsen ikke inddrages.

Med hensyn til sager, hvor spørgsmålet om artikel 8 i Menneskerettighedskonventionen opstår, skal der foretages en afvejning, hvori der tages hensyn til de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.

Det indebærer, at hensynet til udøvelsen af samværsret med et herboende barn (eller et barn, der med den ene forælder skal udsendes af landet) skal indgå som ét blandt de hensyn, der efter udlændingelovens § 26 skal tages i betragtning ved disse afgørelser - herunder varigheden af opholdet og tilknytningen til det danske samfund i øvrigt.

I den forbindelse bør der lægges vægt på kontakten til barnet, herunder indholdet af en samværsresolution og det faktiske samliv mellem udlændingen og barnet. Er forældremyndigheden delt, har dette forhold også betydning ved vurderingen efter § 26.

Ved vurderingen af hensynet til udøvelsen af samværsret med barnet skal endvidere indgå en vurdering af de geografiske (og sociale) forudsætninger for at udøve samværsretten.

Kapitel 10

Internationale forpligtelser i relation til kvinder, der er blevet udsat for vold.

10.1. Indledning.

Ud over at beskæftige sig med de nationale regler og praksis vedrørende inddragelse af en tidligere meddelt opholdstilladelse, når et samliv er ophørt på grund af ægtefællens udøvelse af vold, har udvalget undersøgt, hvilke internationale forpligtelser Danmark er undergivet i forbindelse med sager af den karakter.

Indledningsvist skal det bemærkes, at nationalstaterne som udgangspunkt forbeholder sig retten til at regulere forhold, der i det væsentlige hører ind under deres egen jurisdiktion. Konflikter mellem individer er indtil nu af staterne blevet betragtet som et indre anliggende. Eftersom vold normalt udøves af et individ mod et andet, er bekæmpelse af vold følgelig blevet anset som et område, det ikke tilkom det internationale samfund at regulere.

I de senere år har man i internationale fora imidlertid i stigende grad beskæftiget sig med kvinders menneskerettigheder. I forbindelse hermed er det i internationale instrumenter gentagne gange fastslået, at vold mod kvinder krænker kvinders menneskerettigheder. Vedtagelsen af sådanne internationale instrumenter viser således, at national staterne har erkendt behovet for in-

ternational regulering af bekæmpelse af volden mod kvinder.

De væsentligste internationale instrumenter vil kort blive omtalt i det følgende, jf. iøvrigt bilag 7.

10.2. Konvention om afskaffelse af diskrimination mod kvinder.

I 1979 vedtog FN **Konventionen om afskaffelse af diskrimination mod kvinder**. Konventionen, som er ratificeret af 131 stater, herunder Danmark, trådte i kraft i 1981. Konventionen indeholder ingen bestemmelser, der explicit omtaler vold mod kvinder, men i deres arbejde med at fortolke konventionen vedtog CEDAW, FNs Komité til afskaffelse af diskrimination mod kvinder, i januar 1992, en anbefaling om vold mod kvinder.

Anbefalingen fastslår i sin indledning, at vold mod kvinder er diskrimination efter konventionens art. 1, eftersom vold hindrer kvinder i at nyde deres rettigheder og friheder på lige fod med mænd. I en ikke udtømmende angivelse defineres vold mod kvinder herefter som handlinger, der påfører kvinden fysisk, mental eller seksuel skade eller lidelse, trusler, tvang og anden berøvelse af frihed.

Ifølge anbefalingen skal staterne træffe passende og effektive foranstaltninger til overvindelse af alle former for kønsbaseret vold. Staterne skal tillige sikre, at kvinder ydes den nødvendige beskyttelse mod vold og misbrug i familien. Dette skal bl.a. sikres ved lovgivning, information og rapportering om vold. Det understreges, at stater kan ifalde ansvar, såfremt de ik-

ke udøver omhu i arbejdet med at forebygge og efterforske krænkelser af kvinders rettigheder og herudover søger at straffe voldshandlinger og giver ofrene kompensation.

10.3. FN's Verdenskonference om menneskerettigheder.

På FNs Verdenskonference om menneskerettigheder i Wien 1993 var kvinders menneskerettigheder et emne, der påkaldte sig stor opmærksomhed. I slutdokumentets præambel tilkendegives verdenssamfundets bekymring over volden mod kvinder og i principdelen af slutdokumentet fra konferencen fastslås i paragraf 18, at:

"Kvinders og pigebørns menneskerettigheder er en umisdelig, integreret og udelelig del af de universelle menneskerettigheder. Kvinders fulde og lige deltagelse i det politiske, civile, økonomiske, sociale og kulturelle liv på nationalt, regionalt og internationalt plan og afskaffelsen af alle former for diskrimination på grund af køn er et primært mål for det internationale samfund.

Vold affødt af kønsforskelle og alle former for sexchikaner og seksuel udnyttelse herunder også forhold, som er resultatet af kulturelle fordomme og international menneskehandel, er uforenelige med det enkelte menneskes værdighed og værd og skal afskaffes. Dette kan ske gennem lovindgreb og handling på nationalt plan samt internationalt samarbejde på områder som økonomisk og social udvikling, uddannelse, sikre fødsels- og sundhedsforhold og socialbistand. Kvinders menneskerettigheder bør være en integreret del af FN's menneskerettighedsaktiviteter, herunder arbejdet for at fremme alle menneskerettigheds-instrumenter, som vedrører kvinder.

Verdenskonferencen om Menneskerettigheder opfordrer indtrængende alle regeringer, institutioner, mellemstatslige og ikke-statslige organisationer til at intensivere deres indsats for at beskytte og fremme kvinders og pigebørns menneskerettigheder."

I paragraf 38 henstilles der til, at staterne arbejder for afskaffelse af vold imod kvinder, uanset hvor den udøves. Staterne opfordres i paragraf 18 og 22 til at intensivere deres anstrengelser for at beskytte og fremme kvinders menneskerettigheder og til at bekæmpe diskrimination af kvinder i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser.

Slutdokumentet understreger endvidere i paragraf 24 vigtigheden af, at staterne beskytter og fremmer særligt udsatte gruppers menneskerettigheder. Indvandrere bliver i denne forbindelse fremhævet som en særligt udsat gruppe.

10.4. FN's Deklaration om afskaffelse af vold mod kvinder.

Som opfølgning på Verdenskonferencen om menneskerettigheder i Wien, vedtog FNs Generalforsamling på sin seneste samling i 1993 en Deklaration om afskaffelse af vold imod kvinder og en hertil hørende resolution om vold mod kvindelige indvandrere.

I præamblen til **Deklaration om afskaffelse af vold mod kvinder** understreger FNs Generalforsamling behovet for en klar og omfattende definition af vold mod kvinder. De standarder som CEDAW vedtog i sin anbefaling fra 1992 lægges i FN-deklarationen til grund for en definition af vold. Vold defineres således som enhver handling, der fører eller kan formodes at føre til fysisk, seksuel eller psykisk skade eller lidelse, herunder trussel om sådanne handlinger, tvang eller vilkårlig berøvelse af frihed, hvadenten handlingen foretages i offentligt eller privat regi.

I deklARATIONEN understreges staternes forpligtelse til at fordømme og arbejde for bekæmpelsen af alle former for vold mod kvinder. Staterne skal i den forbindelse sikre, at der udøves omhu i forebyggelsen, efterforskningen og domfældelsen af vold mod kvinder, uanset af hvem handlingen er forøvet. Herudover skal staterne arbejde for, at der ydes voldsramte kvinder og deres børn kvalificeret hjælp i form af behandling, rådgivning og genoptræning. Staterne skal tillige søge at fremme kvindernes såvel som børnenes sikkerhed og deres fysiske og psykiske rehabilitering.

10.5. Resolutionen om vold mod kvindelige indvandrere.

Endvidere fastslås det i FN's deklARATION om afskaffelse af vold mod kvinder, at staterne skal træffe foranstaltninger til afskaffelse af vold mod kvinder, der tilhører specielt udsatte grupper. FNs Generalforsamling vedtog derfor **Resolutionen om vold mod kvindelige indvandrere**, som en understregning af denne gruppes dobbelte udsathed som kvinder og indvandrere.

I resolutionen udtrykker FNs Generalforsamling dyb bekymring over voldsramte indvandrerkvinders situation og henstiller, at staterne i samarbejde med private organisationer yder voldsramte indvandrerkvinder bistand til fysisk og psykisk rehabilitering og i øvrigt aktivt søger at beskytte deres rettigheder.

10.6. Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women.

Selvom Danmark ikke er omfattet af Organisationen af Amerikanske Staters (OAS) konventioner, skal ovennævnte konvention omtales her i relation til det internationale samfunds understregning af behovet for internationale regelsæt vedrørende vold mod kvinder.

The Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women blev vedtaget i juni 1994 på et møde mellem Organisationen af Amerikanske Stater.

I konventionens præambel bekræftes de kontraherende staters bekymring over volden mod kvinder. Denne ses som en krænkelse af kvinders menneskerettigheder. Herefter fastslås enhver kvindes ret til et liv i frihed fra vold. Denne ret omfatter blandt andet frihed fra alle former for diskrimination og retten til at blive vurderet og uddannet i frihed fra stereotype adfærdsmønstre og sociale og kulturelle vaner baseret på begreber om kvindens underlegenhed eller mindreværd.

Vold defineres som enhver handling eller adfærd, som forårsager dødens indtræden, eller som i øvrigt forårsager fysisk eller psykisk skade eller lidelse, hvad enten handlingen forøves i offentligt eller privat regi. Selvom volden udøves af individer, typisk i hjemmet, forpligter staterne sig ved ratificeringen af den regionale konvention.

Staterne forpligter sig til at iværksætte passende foranstaltninger til at forebygge, straffe og udrydde volden mod kvinder. Dette skal blandt andet ske ved gennem lov eller administrative tiltag at sikre voldsramte kvinders adgang til oprejsning, erstatning o.l. Staterne forpligter sig endvidere til via offentlige eller

private organisationer at yde voldsramte kvinder kvalificeret hjælp i form af rådgivning og tilbud om beskyttelse mod vold.

Afslutningsvis understreges staternes forpligtelse til at tage særligt hensyn til kvinder, som på grund af deres race, alder, eller tilhørsforhold til særlig social gruppe tilhører en særligt udsat gruppe af kvinder.

10.7. Udvalgets overvejelser

Udvalget finder, at Danmark med udgangspunkt i landets internationale forpligtelser blandt andet i medfør af CEDAW-konventionen, som landet har tilsluttet sig, ikke i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til udenlandske, voldsramte kvinder.

I den forbindelse har udvalget særligt noteret sig FN's **Konvention om afskaffelse af diskrimination mod kvinder**, der blev vedtaget i 1979, og tiltrådt af Danmark i 1981. FNs Komité til afskaffelse af diskrimination mod kvinder (CEDAW) vedtog i forbindelse med deres fortolkning af konventionen i januar 1992 en anbefaling om afskaffelse af vold mod kvinder.

I anbefalingen fastslås det, at vold mod kvinder er diskrimination efter konventionens art. 1, eftersom vold hindrer kvinder i at nyde deres rettigheder og friheder på lige fod med mænd. I en ikke udtømmende angivelse defineres vold mod kvinder herefter som handlinger, der påfører kvinden fysisk, mental eller seksuel skade eller lidelse, trusler, tvang og anden berøvelse af frihed.

Ifølge anbefalingen skal staterne træffe passende og effektive foranstaltninger til overvindelse af alle former for kønsbaseret vold. Staterne skal tillige sikre, at kvinder ydes den nødvendige beskyttelse mod vold og misbrug i familien. Dette skal blandt andet sikres ved lovgivning, information og rapportering om vold.

Udvalget finder, at en fastholdelse af udenlandske, voldsramte kvinder i et voldeligt ægteskab på grund af kvindernes frygt for udvisning, strider mod konventionens anbefaling om, at staterne skal sikre, at kvinder ydes den nødvendige beskyttelse mod vold og misbrug i familien.

I denne forbindelse kan endvidere henvises til FN's deklaration om afskaffelse af vold mod kvinder, der som ovenfor nævnt fastslår, at staterne skal træffe foranstaltninger til afskaffelse af vold mod kvinder, der tilhører specielt udsatte grupper. FNs Generalforsamling vedtog derfor **Resolutionen om vold mod kvindelige indvandrere**, som en understregning af denne gruppes dobbelte udsathed som kvinder og indvandrere.

I resolutionen udtrykker FNs Generalforsamling dyb bekymring over voldsramte indvandrerkvinders situation og henstiller, at staterne i samarbejde med private organisationer yder voldsramte indvandrerkvinder bistand til fysisk og psykisk rehabilitering og i øvrigt aktivt søger at beskytte deres rettigheder.

Udvalget finder således, at der er grundlag for at fastslå, at Danmark i vid udstrækning er internationalt forpligtet til at tage særlige hensyn til udenlandske, voldsramte kvinder. Udvalget mener, at en fastholdelse

af disse kvinder i et voldeligt ægteskab strider mod anbefalingerne i FN's ovenfor nævnte konvention, hvor det slås fast, at staterne skal sikre, at kvinder ydes den nødvendige beskyttelse mod vold og misbrug i familien.

Udvalget har noteret sig, at en udenlandsk voldsramt kvinde kan føle sig tvunget til at blive i ægteskabet af frygt for udvisning ved samlivsophør i de tilfælde, hvor varigheden af ægteskabet/samlivet ikke opfylder den i udlændingelovens § 19, stk. 2 fastsatte frist på 3 år for inddragelse af opholdstilladelse.

Kapitel 11

Udvalgets overvejelser.

11.1. Indledning.

Udvalget er i henhold til dets kommissorium blevet anmodet om at gennemgå reglerne om meddelelse af opholdstilladelse og reglerne om inddragelse af en meddelt opholdstilladelse, særligt hvor en udenlandsk kvinde har været udsat for vold, og hvor ægteskabet eller samlivet som følge heraf er ophørt.

Efter udvalgets opfattelse har nogle af de centrale problemstillinger været at få defineret voldsbegrebet samt at forsøge at forhindre, at de udenlandske kvinder, der er udsat for vold, på grund af deres opholdsgrundlag tvinges til at blive i et voldeligt ægteskab.

Udvalget har endvidere overvejet den behandling og information, en udenlandsk kvinde modtager af myndighederne, dels ved meddelelse af opholdstilladelse og dels ved inddragelse af en meddelt opholdstilladelse, og hvilke alternative muligheder hun måtte have for at få hjælp og vejledning ved henvendelse til socialcentre, krisecentre, m.v..

Udvalget har i forbindelse med behandlingen af de i kommissoriet omhandlede spørgsmål alene taget stilling til disse spørgsmåls materielle indhold. Udvalget har således ikke set det som sin opgave at vurdere de admi-

nistrative og økonomiske konsekvenser af udvalgets overvejelser og anbefalinger.

11.2 Udvalgets overvejelser vedrørende fremtidige tiltag.

For så vidt angår **definitionen af voldsbegrebet** har udvalget på baggrund af Kriminalistisk Instituts udtalelse bemærket, at der på en række lovgivningsområder anlægges en ganske vid forståelse af begrebet vold. I nogle sammenhænge anvendes således udtrykket "vold" som samlebetegnelse for forskellige overgreb, der ikke umiddelbart er omfattet af de egentlige voldsbestemmelser i straffeloven.

Udvalget finder, at der i relation til udlændingelovens regler om opholdstilladelse og reglerne om inddragelse af en opholdstilladelse ligeledes må anlægges en ganske vid forståelse af voldsbegrebet, således at begrebet i denne sammenhæng udgør en samlebetegnelse for forskellige overgreb som misbrug, udnyttelse, undertrykkelse eller anden form for tvang af fysisk eller psykisk karakter begået af en ægtefælle eller samlever mod en udenlandsk kvinde.

For så vidt angår **udlændingemyndighedernes sagsgange og praksis ved inddragelse af en meddelt opholdstilladelse** har udvalget konstateret, at det i nogle tilfælde er nødvendigt at foretage samlivskontrol i sager vedrørende meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2. Udvalget er af den opfattelse, at denne kontrol fortsat kan udføres af politiet, men udvalget finder dog, at politiet under samlivskontrollen bør ledsages af en socialmedarbejder.

I den forbindelse finder udvalget særligt, at det bør understreges, at politiet i forbindelse med udførelsen af samlivskontrollen skal gøre parterne bekendt med, at der er tale om en samlivskontrol, samt hvorfor kontrollen udføres. Politiet skal således sikre sig, at parterne til fulde forstår, hvad der foregår.

Af hensyn til baggrunden for og formålet med samlivskontrollen finder udvalget, at direktoratets praksis, hvorefter udøvelsen af samlivskontrol gennemføres, uden at parterne underrettes herom, bør opretholdes.

Udvalget finder, at den nuværende administrative forskellighed i behandlingen af sager hvor opholdet har varet i mere end 2 år og mindre end 3 år eller kun mellem 1-2 år bør ophæves, således at det ikke er afgørende for udfaldet af sagen, hvor længe en udenlandsk, voldsramt kvinde har opholdt sig i landet. Udlændingemyndighederne bør i højere grad vurdere de konkrete omstændigheder i de enkelte sager.

Udvalget finder, at vold i ægteskab eller samliv bør indgå som et særskilt hensyn i udlændingelovens § 26, hvorefter tillige "udsættelse for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, eller at udlændingen i øvrigt befinder sig i en særligt svag position/er særligt svagt stillet" bør medføre, at en tidligere meddelt opholdstilladelse ikke inddrages. I vurderingen heraf bør særligt indgå hensyn til eventuelle børn, situationen i kvindens hjemland, herunder risikoen for udstødning i hjemlandet, varigheden af ægteskabet forud for meddelelsen om opholds- og arbejdstilladelse her i landet m.v.

Med dette forslag har udvalget bl.a. noteret sig den norske udlændingeforskrifts § 37, stk. 5, hvoraf fremgår, at udenlandske, voldsramte kvinder har retskrav på at få deres ansøgning om opholdstilladelse forlænget, såfremt det kan sandsynliggøres, at der har fundet voldsudøvelse sted.

Udvalget finder endvidere, at det fremover bør pålægges Direktoratet for Udlændinge at føre statistik over antallet af sager, hvor vold i ægteskab eller samliv fremhæves som eneste eller medvirkende årsag til samlivsophør. Direktoratet for Udlændinge bør på dette grundlag afgive beretning herom til Folketingets Retsudvalg ved Folketingets førstkomne samling, dvs. 1995-1996.

For så vidt angår spørgsmålet om **dokumentation for vold** finder udvalget, at der bør søges opstillet klare retningslinier for, hvilke krav der kan stilles til dokumentation for vold, samt for at ægteskab eller samliv er ophørt som følge heraf.

Udvalget har noteret, at Kriminalistisk Institut peger på, at myndighederne vil kunne inddrage de sociale myndigheder mere i relation til oplysningen af denne type sager.

I den forbindelse foreslår udvalget, at man til oplysningen af sager af denne karakter iværksætter en personundersøgelse, der skal klarlægge den voldsramte kvindes sociale og psykologiske forhold og fremtidsmuligheder. Det undersøgelsesinstrument, der er nødvendigt for gennemførelsen af en sådan personundersøgelse kunne f.eks. placeres i statsamternes og Københavns Overpræsidijs regi, idet der her er tradition og erfa-

ring for disse typer for undersøgelser.

Udvalget finder, at resultatet af en sådan personundersøgelse skal indgå som en del af dokumentationen for volden og dermed også som et af de momenter, der bør ligge til grund for de konkrete overvejelser i vurderingen af voldsramte, udenlandske kvinders opholdsgrundlag i Danmark.

Udvalget har noteret sig, at Direktoratet for Udlændinge har oplyst, at rapporter fra kvindekrisecentre i den nuværende praksis indgår i grundlaget for afgørelser, såfremt disse fremlægges for direktoratet. Udvalget skal i den forbindelse understrege, at rapporter fra kvindekrisecentre og lignende organisationer bør tillægges betydelig vægt i fremtidige afgørelser.

For så vidt angår **rådgivnings- og støttemuligheder** finder udvalget, at der generelt bør gøres en indsats for at forbedre de udenlandske, voldsramte kvinders kendskab til deres retsstilling i landet gennem en forbedret og mere intensiv vejledning af disse kvinder.

Under udvalgsarbejdet har det endvidere været overvejet, om det ville være muligt at tillægge de selvejende kvindekrisecentre så som Dannerhuset og Mødrehjælpen en større rolle i forbindelse med rådgivning og støtte af udenlandske, voldsramte kvinder. Fordelen herved kunne være, at kvinderne føler sig mere trygge ved at søge støtte og rådgivning på kvindekrisecentre, da disse ikke har andre funktioner end at hjælpe kvinder i nød, ligesom de pågældende kvinder kan forblive anonyme.

Udvalget har dog fundet, at dette ikke bør anbefales,

dels på grund af ressourcemæssige problemer - såvel økonomisk som menneskeligt, idet størstedelen af arbejdet på kvindekrisecentrene er baseret på frivillighed - og dels på grund af, at arbejdskraften på kvindekrisecentrene som oftest ikke er af professionel karakter. Udvalget ønsker endvidere at påpege det problematiske i, at kvindekrisecentrene ikke er ligeligt fordelt over hele landet.

Kvindekrisecentrene bør derfor fortsat primært forestå den akutte rådgivning af udenlandske, voldsramte kvinder.

Udvalget finder i den forbindelse, at man kan overveje at tillægge indvandrerkvindeorganisationer som eksempelvis "Soldue" en større rolle i rådgivnings- og støt-tearbejdet. For mange udenlandske kvinder ville det være af stor værdi at have mulighed for at henvende sig til en i forvejen kendt organisation, der således også kunne varetage rådgivningsopgaven. I den forbindelse har Soldue overfor udvalget oplyst, at en forøget vejledning m.v. ikke kan foretages indenfor de nuværende økonomiske rammer.

Udvalget finder det formålstjenligt, at der udarbejdes en samlet pjece om udenlandske, kvinders rådgivnings- og støttemuligheder på flere forskellige sprog, der endvidere kunne indeholde information om krisecentre, socialhjælp, retshjælp etc.

Det skønnes endvidere formålstjenligt, at der udarbejdes en pjece, der beskriver grundlaget for at opnå opholdstilladelse i Danmark, samt en kort skitsering af indvandreres og flygtninges rettigheder og pligter i Danmark. Denne pjece bør udleveres til ansøgere på Dan-

marks repræsentationer i udlandet.

Med henblik på, at der skabes en større forståelse mellem den enkelte sagsbehandler og udlænding, finder udvalget, at personer, der arbejder med indvandrere og flygtninge, bør deltage i kurser, der giver basisviden om disse gruppers baggrund, grundigt kendskab til deres situation i landet og gode arbejdsredskaber i forbindelse med det daglige arbejde med klienter af en anden kulturel baggrund.

Udvalget har endvidere overvejet de forhold, som voldsramte, kvindelige asylansøgere lever under i flygtningecentrene. Efter udvalgets opfattelse bør kvindelige, voldsramte asylansøgere i højere grad lige-stilles med andre udenlandske, voldsramte kvinder. I den sammenhæng bør myndighederne ved placering af kvindelige asylansøgere i asylcentre være opmærksomme på, at kvinder, der udsættes for vold, så vidt muligt bør flyttes til et kvindekrisecenter fremfor et andet asyl-center, hvis kvinden ønsker det.

Endelig finder udvalget, at disse kvinder i højere grad bør have mulighed for på lige fod med andre udenland-ske, voldsramte kvinder at modtage rådgivning om deres rettigheder m.v.

For så vidt angår **tolkebistand** finder udvalget, at så-vel Direktoratet for Udlændinge som Indenrigsministeri-et og - i visse tilfælde ved samlivskontrol - politiet i langt større omfang skal anvende tolke, såfremt der ikke er sikkerhed for, at den pågældende udlænding og myndighederne forstår hinanden.

Det skal understreges, at den enkelte forvaltningsmyn-

dighed efter udvalgets opfattelse har pligt til at sikre, at den enkelte udlænding har forstået den afgørelse, som vedkommende bliver meddelt.

Udvalget finder i den forbindelse, at det i højere grad bør være muligt for personer, der påklager en afgørelse, at aftale et møde med pågældendes sagsbehandler i henholdsvis Direktoratet for Udlændinge og Indenrigsministeriet hvor det så vil være muligt at arrangere, at en tolk tillige møder.

Udvalget er af den opfattelse, at muligheden for afholdelse af møder med de enkelte sagsbehandlere ikke hidtil har været anvendt i tilstrækkeligt omfang.

Udvalget finder endvidere, at udlændingemyndighederne bør oplyse udlændinge om, at det er muligt at rette henvendelse til udlændingemyndighederne med henblik på at få forkyndelsen af en afgørelse gjort forståelig.

Endelig ønsker udvalget at påpege, at det er væsentligt, at det gennem en ensartet tolkeuddannelse sikres, at der opstilles faste normer for krav til tolke, således at alle anvendte tolke er kvalificerede og professionelle.

For så vidt angår **udenlandske, voldsramte kvinders børn** finder udvalget, at i sager, hvor spørgsmålet om artikel 8 i Menneskerettighedskonventionen opstår, skal der foretages en afvejning, hvori der tages hensyn til de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.

Det indebærer, at hensynet til udøvelsen af samværsret med et herboende barn (eller et barn, der med den ene forælder skal udsendes af landet) skal indgå som ét blandt de hensyn, der efter udlændingelovens § 26 skal

tages i betragtning ved disse afgørelser, herunder varigheden af opholdet og tilknytningen til det danske samfund i øvrigt.

I den forbindelse bør der lægges vægt på kontakten til barnet.

Ved vurderingen af hensynet til udøvelsen af samværsret med barnet skal endvidere indgå en vurdering af de geografiske (og sociale) forudsætninger for at udøve samværsretten.

Endelig ønsker udvalget at påpege, at bistandslovens bestemmelser vedrørende børns rettigheder også kan bringes i anvendelse i sager vedrørende svært truede børn i voldsramte og udvisningstruede familier.

Danmark bør - med udgangspunkt i **internationale forpligtelser** - herunder i medfør af CEDAW-konventionen, som Danmark har tilsluttet sig, tage særlige hensyn til udenlandske, voldsramte kvinder.

Udvalget finder, at en fastholdelse af udenlandske, voldsramte kvinder i et voldeligt ægteskab vil være stridende mod CEDAW-konventionens anbefaling om, at staterne skal sikre, at kvinder ydes den nødvendige beskyttelse mod vold og misbrug i familien.

I denne forbindelse kan endvidere henvises til FNs Generalforsamlings vedtagelse af **Resolutionen om vold mod kvindelige indvandrere** som en understregning af denne gruppes dobbelte udsathed som kvinder og indvandrere.

I resolutionen udtrykker FNs Generalforsamling dyb bekymring over voldsramte indvandrerkvinders situation og

henstiller, at staterne i samarbejde med private organisationer yder voldsramte indvandrerkvinder bistand til fysisk og psykisk rehabilitering og i øvrigt aktivt søger at beskytte deres rettigheder.

Udvalget finder således, at der er grundlag for at fastslå, at Danmark i vid udstrækning er internationalt forpligtet til at tage særlige hensyn til udenlandske, voldsramte kvinder.

Udvalget finder, at en fastholdelse af udenlandske voldsramte kvinder i et voldeligt ægteskab strider mod anbefalingerne i CEDAW-konventionen.

11.3 Udvalgets forslag til fremtidige tiltag.

På baggrund af udvalgets overvejelser vedrørende fremtidige tiltag har udvalget følgende konkrete forslag, der skal forbedre forholdene for udenlandske, voldsramte kvinder.

Udvalget finder, at

- der må anlægges en ganske **vid forståelse af voldsbegrebet**, således at begrebet udgør en samlebetegnelse for forskellige overgreb som misbrug, udnyttelse, undertrykkelse eller anden form for tvang af fysisk eller psykisk karakter begået af en ægtefælle eller samlever mod en udenlandsk kvinde.

- samlivskontrol fortsat kan udføres af politiet, men politiet bør under samlivskontrollen ledsages af en **socialmedarbejder**.

- Rigspolitichefens rundskrivelse vedrørende samlivs-kontrol bør ændres således, at det særligt betyder, at politiet skal sikre sig, at de berørte personer til fulde forstår, at der foretages samlivskontrol samt formålet hermed.

- den nuværende forskellighed i behandlingen af sager (begrundet i varigheden af opholdet i Danmark, jf. gennemgangen af praksis i kap. 5.5), bør ophøre. Udlændingemyndighederne skal i højere grad vurdere de **konkrete omstændigheder** i de enkelte sager, og dermed afskaffe det eksisterende skel mellem 2 og 3 års ophold, således at det ikke er afgørende for udfaldet af sagen, hvor længe en udenlandsk, voldsramt kvinde har opholdt sig i landet.

- vold i ægteskab eller samliv bør indgå som et **særskilt hensyn i udlændingelovens § 26**, hvorefter tillige "udsættelse for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, eller såfremt udlændingen i øvrigt befinder sig i en særligt svag position/er særligt svagt stillet" bør medføre, at en tidligere meddelt opholdstilladelse ikke inddrages eller nægtes forlænget. I vurderingen heraf bør særligt indgå hensyn til eventuelle børn, situationen i kvindens hjemland, herunder risikoen for udstødelse i hjemlandet, om ægteskabet har bestået i hjemlandet, m.v.

Efter udvalgets opfattelse bør en sikring af den udenlandske kvindes retsstilling foretages gennem en ændring af udlændingeloven. Der henvises i den forbindelse til udvalgets overvejelser herom på side 73.

- det fremover bør pålægges Direktoratet for Udlændinge at føre **statistik** over antallet af sager, hvor vold i

ægteskab eller samliv fremhæves som eneste eller medvirkende årsag til samlivsophør. Direktoratet for Udlændinge bør på dette grundlag afgive **beretning** herom til Folketingets Retsudvalg i forbindelse med Folketingets næste samling, dvs. 1995-1996.

- udlændingemyndighederne til oplysningen af sager vedrørende vold i ægteskab eller samliv bør iværksætte en **personundersøgelse**, der skal klarlægge den voldsramte kvindes sociale og psykologiske forhold og fremtidsmuligheder. Det undersøgelsesinstrument, der er nødvendigt for gennemførelsen af en sådan personundersøgelse kunne for eksempel placeres i statsamternes (eller i Overpræsidiets) regi, idet der her er en vis erfaring med lignende former for personundersøgelser. Resultatet af en sådan personundersøgelse skal indgå som en del af dokumentationen for volden.

- der generelt bør gøres en indsats for at forbedre de udenlandske, voldsramte kvinders **rådgivnings- og støttemuligheder** og kendskab til deres retsstilling i landet gennem en forbedret og mere intensiv vejledning af disse kvinder.

- personer, der arbejder med indvandrere og flygtninge, bør deltage i **kurser**, der giver basisviden om disse gruppers baggrund, grundigt kendskab til deres situation i landet og gode arbejdsredskaber i forbindelse med det daglige arbejde med klienter af en anden kulturel baggrund.

- **kvindelige, voldsramte asylansøgere** i højere grad bør ligestilles med andre udenlandske, voldsramte kvinder. I den sammenhæng bør myndighederne ved placering af kvindelige asylansøgere i asylcentre være opmærksomme

på, at kvinder, der udsættes for vold, så vidt muligt bør flyttes til et kvindekrisecenter fremfor et andet asylcenter, hvis de ønsker det. Endvidere bør disse kvinder i højere grad have mulighed for på lige fod med andre udenlandske, voldsramte kvinder at modtage rådgivning om deres rettigheder m.v.

- Direktoratet for Udlændinge såvel som Indenrigsministeriet og - i visse tilfælde ved samlivskontrol - politiet i langt større omfang skal anvende **tolke**, såfremt der ikke er sikkerhed for, at den pågældende udlænding og myndighederne forstår hinanden.

- hensynet til udøvelsen af **samværsret med et herboende barn** (eller et barn, der med den ene forælder skal udsendes af landet) fortsat skal indgå som ét blandt de hensyn, der efter udlændingelovens § 26 skal tages i betragtning ved disse afgørelser sammen med tilknytningen til det danske samfund i øvrigt. Endvidere skal der ved vurderingen af hensynet til udøvelsen af samværsret med barnet endvidere indgå en vurdering af **de geografiske (og sociale) forudsætninger** for at udøve samværsretten.

- Danmark - med udgangspunkt i **internationale forpligtelser** - herunder CEDAW-konventionen, som Danmark har tilsluttet sig bør tage særlige hensyn til udenlandske, voldsramte kvinder. Udvalget finder, at en fastholdelse af udenlandske kvinder i et voldeligt ægteskab strider mod anbefalinger i CEDAW-konventionen.

Bilagsfortegnelse.

- 3ilag 1 : Høringssvar af 24. november 1994 fra Kriminalistisk Institut.
- 3ilag 2 : Cases fra Mødrehjælpen.
- 3ilag 3 : Retningslinier vedrørende samlivskontrol fra Rigspolitichefen, afd. E.
- iilag 4 : Socialministeriets vejledning nr. 45 af 3. april 1995.
- 3ilag 5 : Socialministeriets cirkulære af 12. december 1986.
- iilag 6 : Indenrigsministeriets notat af 24. november 1994 vedrørende betydning af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 for spørgsmålet om meddelelse, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse for udlændinge med børn her i landet.
- 3ilag 7 : De internationale instrumenter der er anvendt ved udarbejdelsen af kapitel 10.
- iilag 8 : Beskrivelse af indvandrerkvindeforeningen Soldue.

Bilag 1

Jørn **Vestergaard**
Lektor, lic. jur.
Telefon 35 32 33 31

24.11.1994

Til:

Indenrigsministeriet
Udlændingeafdelingen
Christiansborg Slotsplads 1

Voldsramte udenlandske kvinder i Danmark

- om voldsbegrebet og voldens retsvirkninger i forhold til midlertidig opholdstilladelse

Indenrigsministeriet har med skrivelse af 8.9.1994 anmodet Kriminalistisk Institut om en udtalelse vedrørende forståelsen af begrebet vold. Anmodningen har baggrund i et ønske fra det af ministeriet nedsatte udvalg vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark, som **hl.a.** beskæftiger sig med udlændingelovens bestemmelser vedrørende meddelelse af opholdstilladelse og reglerne om inddragelse af en meddelt opholdstilladelse. Udvalget har anmodet om, at der foretages 'en udredning af begrebet vold, herunder vold af henholdsvis fysisk og af psykisk karakter'. Udvalget er herunder interesseret i at modtage oplysning om, hvorvidt voldsbegrebet nationalt eller internationalt forstås forskelligt i forskellige lovgivningssammenhænge.

Efter telefonisk kontakt har instituttet med skrivelse af 21.9.1994 bekræftet, at en sådan udredning vil kunne foretages, og samtidig anmodet om at modtage relevant materiale, der illustrerer det område, udvalget arbejder med, herunder fortrinsvis konkrete sagsbeskrivelser.

Med ministeriets skrivelse af 28.10.1994 har instituttet modtaget diverse materiale, herunder en anonymiseret sag, hvor vold i ægteskabet fremføres som medvirkende årsag til samlivsophør. Institutet er desuden fra anden side blevet bekendt med et antal konkrete sager.

Besvarelsen af ministeriets anmodning tager sit udgangspunkt i en redegørelse for udlændingelovens bestemmelser på området og de principper, som må **antages** at ligge til grund herfor.¹ Mere fritstående overvejelser vedrørende forskellige forekommende voldsbegreber ville formentlig savne tilstrækkelig mening. Det er med andre ord lagt til grund for besvarelsen af anmodningen, at udvalget har ønsket en redegørelse, som kan bidrage til at fastlægge et voldsbegreb, som det vil være relevant at operere med i netop den givne sammenhæng. Det væsentlige i denne forbindelse må formodes at være en overordnet stillingtagen til, om det relevante voldsbegreb er bredt eller snævert, ikke en mere indgående afklaring af, hvorledes voldsbegrebet nærmere kan præciseres i forskellige forbindelser. En

1 Jfr. udlændingeloven (**lbk.**) 894 af 27.10.1994.

redegørelse som den ønskede må som udgangspunkt knytte sig til de nuværende regler, men kan selvsagt give anledning til retspolitiske overvejelser.

Familiesammeaføring og opholdstilladelse

En **udlænding**, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person har et retskrav på opholdstilladelse. Dette følger af udlændingelovens § 9.³ Bestemmelsen blev i 1992³ ændret på flere punkter, bl.a. således at der nu stilles krav om, at begge ægtefæller er over 18 år.⁴ Adgangen til familiesammenføring med ægtefælle/samlever blev desuden forbeholdt personer, der har indfødsret i Danmark eller et andet nordisk land, eller som har opholdstilladelse i forbindelse med en asylsag,¹ eller som lovligt har boet i landet længere end de sidste fem år.

I tilfælde, hvor samliv endnu **ikke** er etableret mellem en her i landet fastboende person og en udlænding, der har indgået ægteskab med hinanden, meddeles der efter fast praksis opholdstilladelse med henblik på varigt ophold, således at ægtefællerne kan optage samliv.

Bedømmelsen af, om et et samlivsforhold har haft den fornødne fasthed og varighed, foretages ud fra de konkrete omstændigheder i sagen. I almindelighed vil halvandet til to års samliv på fælles bopæl være tilstrækkeligt, men også andre faktorer kan tages i betragtning.

Adgangen til familiesammenføring gælder tilsvarende med hensyn til en udlænding, der har fået partnerskab registreret med en herboende dansk statsborger.⁴

Reglerne i UL § 9, stk. 1, har ingen betydning for ægtefæller til EU-statsborgere, der arbejder her i landet, idet sådanne personer har ret til ophold.

Reglerne om familiesammenføring med en ægtefælle eller partner gælder som nævnt ikke kun i relation til danske statsborgeres partnere, men også til herboende flygtninge og **indvandrere**. I sidstnævnte tilfælde er der fastsat en mindste opholdstid på fem år. Denne har ifølge forarbejderne til formål at sikre, at den herboende udlænding har opnået en vis tilknytning til og forståelse for det danske samfund, således at den pågældende har mulighed for at kunne hjælpe sin ægtefælle til rette her i landet, hvilket i forarbejderne er tillagt betydning for den vellykkede integration af den udefra kommende partner.

Opholdstilladelse efter nævnte bestemmelse er i de første tre år tidsbegrænset.

2 Jfr. UL § 9, stk. 1, ar. 2. Kravet gælder dog ikke, hvis den pågældende har ~~undrejset forhold efter~~ en tidligere ~~afvisning~~ eller udvisning, jfr. § 10, stk. 2, eller er omfattet af § 10, stk. 1. ~~Den nævnte~~ bestemmelse dækker en flæthed af tilfælde, som ikke skal ~~beskrives nærmere~~ her.

3 Ved lov nr. 482 af 24.6.1992.

4 Familiesammenføring med en ægtefælle under 18 år kan ud fra en konkret ~~bedømmelse~~ ~~undtagelsesvis~~ ske efter reglerne i § 9, stk. 2, nr. 1, om anden 'nær familiemæssig eller tilknytning' eller § 9, stk. 2, nr. 4, om ganske særlige grunde¹.

5 Jfr. §§ 7 og 8.

6 Jfr. lov om registreret partnerskab § 3.

7 Jfr. nærmere UL § 2 og § 6, samt ~~bk~~ ar. 20 af 18.1.1984 med senere ændringer

herefter gives der **tidsbegrænset opholdstilladelse**.⁸ En **tidsbegrænset** opholdstilladelse kan inddrages (eller nægtes forlænget), når det grundlag, der er angivet i ansøgningen eller tilladelsen ikke længere er til **stede**.⁹ Efter tre års lovligt ophold kan opholdstilladelse opnået efter reglerne om familiesammen **føring** normalt ikke inddrages eller nægtes forlænget efter de nævnte regler." Indtil lovændringen i 1992 var fristen to år. Den blev forlænget for at forebygge misbrug af reglerne ved proforma ægteskaber.

Inddragelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse er ikke obligatorisk efter de nævnte regler. Når der foreligger særlige omstændigheder, kan udlændingemyndighederne undlade at inddrage en opholdstilladelse, uanset at det oprindelige opholdsgrundlag ikke længere består. Ved afgørelsen af, om der skal 'dispenseres' fra inddragelse skal en række individuelle forhold tages i betragtning. Foruden udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund skal der tages hensyn til, om inddragelse må antages at virke særlig belastende. En række hensyn, som navnlig skal inddrages i bedømmelsen heraf, er opregnet i lovens § 26.¹⁰

I almindelighed er det ikke afgørende for spørgsmålet om inddragelse, om udlændingen selv bærer skylden for samlivets ophør, dvs. den bristende forudsætning for den tidsbegrænsede opholdstilladelse.

Inddragelse af voldsramte kvinders opholdstilladelse - lovens forarbejder
Det er i forarbejderne til de nugældende bestemmelser forudsat, at der i relation til udenlandske kvinder, der ophæver samlivet med en herboende ægtefælle som følge af ægtefællens voldsudøvelse, skal udvises tilbageholdenhed med inddragelse af opholdstilladelsen, når der er grund til at tro, at det vil være vanskeligt for vedkommende at vende tilbage til en tålelig tilværelse i hjemlandet. Et flertal i Retsudvalget fremhævede, at det bør sikres, at sådanne **kvinder** ikke automatisk udsendes af **landet**.¹¹ Flertallet lagde i den sammenhæng vægt på, at henvendelser fra en række kvindeorganisationer viste, at forhøjelsen af den hidtidige to års frist ville skabe særlige problemer for voldsramte kvinder.

"[E]nhver forhøjelse af denne grænse vil skabe problemer ikke mindst for en række kvinder, der i deres ægteskab - og i øvrigt ofte i ægteskab med danske mænd - udsættes for vold, men som **må** holde ud, fordi deres eneste mulighed i hjemlandet er prostitution... [D]en situation, som de filippinske eller thailandske kvinder, der bliver hentet til Danmark af **danske** mand, er i at **når** de blev skilt på grund af vold, når de ikke kunne holde det ud længere, så var deres alternativ prostitution i hjemlandet."¹²

"Jeg er meget i tvivl, om det har den store effekt at have grænsen fra 2 år til 4 år, men skal vi gøre det, må jeg i hvert fald sige til justitsministeren, at det bliver ikke uden en helt klar undtagelsesregel for de kvinder, som bliver ramt af vold, og som har valgt mellem at leve i et horribelt ægteskab i to år eller at

8 Hjemmel til at tidsbegrænse en opholdstilladelse er givet i UL § 11, stk. 1, 2. pkt.

9 Jfr. UL § 19, **stk.** 1, nr. 1, samt § 11, stk. 2., 2. **pkt.**, jfr. i 19, stk. 1, ar. 1. Bestemmelserne om inddragelse og nægtelse af forlængelse gælder ikke for udlændinge, der har opholdstilladelse som flygtninge og har boet her i landet i mere end de sidst« tre år, jfr. § 19, stk. 2.

10 Jfr. UL § 19, stk. 2. Er eo opholdstilladelse opniet ved svig, gælder der ikke nogen tidsbegrænsning, jfr. § 19, stk. 3.

11 Se nærmere UL § 19, stk. 5, jfr. § 26.

12 Retsudvalgeta betænkning af 11.6.1992 over lovforslag L 257 af 1.4.1992. Lovforslaget blev vedtaget af alle partier undtagen SF og Det Radikale Venstre.

13 Socialdemokratiets ordfører, Dorte **Bennedsen**, under 1. behandlingen den 8.4.1992.

blive udvist... Vi har stribevis af eksempler - f. eks. fra Kvindehjemmet på Kastelsvej, **som** jeg tror alle kender - på kvinder, der kommer i den her situation... Det er ultimativt, vi kan ikke lade de kvinder i stikken på den måde. ¹⁴

'[D]e kvinders Situation, som der her er tale om, kvinder, som, hvis man forlanger fristen fra 2 til 4 år, låses yderligere fast i forhold for en meget lang periode, som er aldeles uværdige for dem, som derfor er meget ulykkeligt stillede i dette land, men de ikke kan komme ud af forholdet, og meget ulykkeligt stillet, hvis de skal vende tilbage til deres hjemland.

Justitsministeren advarede i Folketinget generelt 'meget stærkt imod i forbindelse med en sådan bestemmelse at have for mange dispensationsmuligheder¹.

"I forbindelse med et ægteskab, som opløses efter 3 år, vil der altid være nogle særlige omstændigheder af en eller anden karakter, må man gå ud fra. Derfor er der her typisk tale om et område, hvor regelfastsættelsen bør være meget klar, for at den kan håndhæves og administreres på en korrekt måde, og uden det giver anledning til altfor mange skøn. Jeg mener, at Folketinget må være klar i sin definition af anvendelsesområdet".¹

Justitsministeren erkendte, at der er tragiske sager vedrørende kvinder, der har været udsat for vold, men var ikke tilbøjelig til at tillægge dette forhold selvstændig betydning.

'Jeg erkender fuldt ud, at det kan være menneskeligt set meget belastende og meget vanskelige sager. Men man skal huske på, at det, vi tager udgangspunkt i, er tilknytningsforholdet til Danmark. Endelig er der jo de almindelige straffebestemmelser; hvis en ægtefælle er voldelig overfor sin hustru eller samlever, er det noget, der i givet fald er omfattet af straffeloven.¹⁷

Justitsministeren oplyste senere i et svar til Retsudvalget, at der ikke efter praksis forekom automatisk **udsendelse**.¹⁸ Uanset ministerens oplysning fandt udvalgsflertallet anledning til at betone, at det ved afvejningen af de hensyn, der taler imod inddragelse af opholdsretten bør tillægges betydelig vægt, om samlivet ophører på grund af ægtefællens voldsudøvelse mod kvinden. Det var en udtrykkelig forudsætning, **'at** det i den enkelte sag kan godtgøres, at kvinden har været udsat for fysisk voldsudøvelse fra den herboende ægtefælles side, at denne voldsudøvelse er den reelle årsag til samlivets ophævelse, og at kvinden ikke kan vende tilbage til en tålelig tilværelse i **hjemlandet**'.

Samlivsophævelse som følge af **'fysisk'** vold

Det skal næppe forstås bogstaveligt - og i hvert fald ikke som udtryk for noget **velovervejet**, når det nævnte flertal i Retsudvalget har opstillet den udtrykkelige forudsætning, at kvinden har været udsat for 'fysisk' voldsudøvelse.

For det første optræder den nævnte passus udelukkende i ganske bestemt sammenhæng, hvor det egentlige anliggende for udvalgsflertallet utvivlsomt har

14 Centrumdemokraterne« ordfører, Mimi **Jakobsen**, uoder 1. **behandlingen**.

15 Det Radikale Venstres ordfører, Niels Helveg Petersen, uoder 1. **behandlingen**.

16 Justitsministeren, Erik Nina-Hansen, under 1. **behandlingen**.

17 Justitsministeren, Erik **Ninn-Hansen**, under 1. **behandlingen**.

18 Justitsministerens svar på **Retsudvalgets** spørgsmål or. 2, 9 og 21 vedrørende lovforslag L 157.

været at fastlægge en norm vedrørende bevisbyrden. Baggrunden herfor er udtrykkeligt angivet som ønsket om at undgå **'administrative'** vanskeligheder og muligheder for omgåelse¹. Det skal være godtgjort, at den herboende ægtefælle har været voldelig mod kvinden. Det har formentlig næppe været udvalgsflertallets tanke med denne passus at bidrage til en præcisering af det i sammenhængen relevante voldsbegreb, og det er muligvis en lapsus, at man - så at sige i forbigarten - har omtalt en specifik form for vold, nemlig den fysiske.

For det andet er den bestemmelse i udlændingeloven, hvori forskellige **afvejningsmomenter** er opregnet, ikke udtømmende. Det ville være ulogisk at indlægge en særlig begrænsning i bestemmelsen, således at kun visse personligt belastende faktorer kunne tages i betragtning, mens der skulle ses helt bort fra andre former for overgreb, selv om disse måtte være lige så traumatiske og direkte medvirkende årsager til samlivets ophør.

For det tredje ville det være ganske selvmodsigende at tolke udvalgsflertallets bemærkninger således, at man skulle have ønsket at begrænse de hensyn, som kan inddrages i afvejningen af, om kvindens midlertidige opholdstilladelse skal inddrages til visse typer af voldelig adfærd. Hovedsigtet var for de pågældende medlemmer af Retsudvalget det stik modsatte.

De nævnte forarbejder giver på nævnte baggrund kun grundlag for at fastslå, at der ikke kan indvindes noget imod inddragelse af kvindens opholdstilladelse, hvis det ikke er godtgjort, at hun - i en eller anden forstand - har været udsat for vold, og at samlivets ophør **skyldes** denne vold. Derimod kan man ikke med rimelighed hævde, at der i forarbejderne er sket nogen præcisering af voldsbegrebet på en måde, der skulle kunne bevirke, at anden vold end **'fysisk'** voldsudøvelse ikke kan indgå som et moment i afvejningen af de hensyn, der er afgørende for, om opholdstilladelsen skal inddrages.

Principperne bag reglerne i udlændingelovgivningen

En nærmere fastlæggelse af det voldsbegreb, som er det relevante i den givne sammenhæng, må ske ud fra overvejelse af de forskellige delformål med reglerne i det samlede regelsæt.

Hver stat kan som udgangspunkt forbeholde retten til ophold på sit **territorium** for egne statsborgere. Der er ikke nogen folkeretligt beskyttet ret til **familiensammenføring**.² Den folkeretlige anerkendelse af princippet om familiens **enhed**³ fraviger ikke grundlæggende dette udgangspunkt, men modificerer det i en vis forstand. Reglerne om respekten for familielivet indebærer ikke en almen forpligtelse for en stat til at respektere et ægtepars valg af fælles bopæl i **et** det pågældende land og til at acceptere ægtefællernes etablering i landet, selv om de ikke begge har statsborgerskab. Der skal principielt være tale om **personer** der opfylder de betingelser, som staten normalt kræver opfyldt, for at man kan opholde **sig** i landet. De menneskeretlige regler forpligter imidlertid den **enkelte** stat til at give dispensationsadgang med henblik på tilfælde, hvor en person **har** haft et længerevarende ophold hos en reel tilknytning til en herboende person.

19 Jfr. § 26: 'hensyn til, om [udsendelse] må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af...'.¹

20 Se f.eks. Peer Lorentzen, Lars Adam Rehof og Tyge Trier, Deo Europeiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag i 1994, s. 238.

21 Jfr. således Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 (om respekt for familielivet) og artikel 12 (om giftefærdige personers ret til at indgå ægteskab og stifte familie).

Den danske stat har fundet det rigtigt at lade visse fastboende personer få deres partnere hertil. Det overordnede hensyn bag adgangen til denne form for familiesammenføring er at tilgodese her i landet fastboende personers interesse i at kunne leve her sammen med en partner også i tilfælde, hvor partneren er udlænding. Dette skyldes ikke umiddelbart et hensyn til den udefra kommende partner, men et hensyn til den her fastboende, som uden en sådan ordning ville være henvist til at forlade landet for at kunne leve **sammen** med sin partner, og noget sådant ville ikke altid være **muligt**, idet partnerens hjemland måske udelukker eller begrænser adgangen hertil. Adgangen til denne form for familiesammenføring vil ofte opleves som et gode af den udefra kommende partner, men dette er kun en afledt og sekundær virkning af, at nationalstaten imødekommer visse herboendes behov.

I de tilfælde, hvor samlivet efter en vis tid ophører, er den udefra kommendes fortsatte opholdstilladelse afhængig af, hvor længe vedkommende har været her. Som nævnt vil et ophold af kortere varighed som udgangspunkt indebære, at den tidsbegrænsede opholdstilladelse inddrages. **Udgangspunktet** kan imidlertid fraviges, bl.a. ud fra en skønsmæssig bedømmelse af betydningen af, at kvinden har været udsat for vold.

Med henblik på fastlæggelsen af, hvad voldsbegrebet i nærværende sammenhæng dækker, er det hensigtsmæssigt at rejse det spørgsmål, hvad intentionen egentlig er bag lovgivningsmagtens **særlige** forbehold vedrørende tilbageholdenhed med inddragelse af voldsramte kvinders midlertidige opholdstilladelse.²¹ Umiddelbart kunne man gøre den opfattelse gældende, at det ikke kan gøre nogen forskel i bedømmelsen af vedkommendes stilling i henseende til opholdstilladelse, om hun har været udsat for vold i samlivet. Det er ikke umiddelbart givet, at dette spørgsmål har betydning i tillæg til den overordnede bedømmelse af, om vedkommende har mulighed for at vende tilbage til en anstændig tilværelse.

Nogen vil eventuelt være tilbøjelige til at anlægge den anskuelse, at to personer ved indgåelse af et samliv altid risikerer, at dette ikke holder. For en part i et samliv kan det derfor være risikabelt at 'brænde broerne bag **sig**', at give afkald på den tryghed og de ivsudfoldelsesmuligheder, som er givet i udgangssituationen, til fordel for usikre forhåbninger i den fremtidige livssituation. Mange ægteskaber og parforhold opløses, og et brud kan stille en svag part meget dårligt, bl.a. som følge af at vedkommende kan have afvist andre livsmuligheder for at indgå i forholdet. Dette betragtes normalt som et led i 'livets risiko', en del af dette at træffe visse beslutninger i tilværelsen, at satse eller ligefrem tage chancer, når en ny tilværelse påbegyndes. Går det ikke som håbet, er det bare ærgerligt - måske noget der påkalder sig almindelig medmenneskelig forståelse og medfølelse, men ikke noget der i sig selv giver adkomst til særlige ydelser fra andre eller fra samfundet. Sådanne vil være afhængige af behov mere end af baggrund. Voldsramte kvinder har selvsagt mere behov for krisehjælp end **ikke-voldsramte** kvinder, men hvorfor skulle voldsramte indvandrerkvinder egentlig være mere berettiget til ikke at få inddraget deres opholdstilladelse end **ikke-voldsramte** indvandrerkvinder, hvis ægteskab eller samliv går i stykker? Vanskelighederne i forbindelse med en tilbagevenden til hjemlandet kan være lige store for de to grupper. Også den indvandrer kvinde, der efter et års mere eller mindre vellykket samliv må se i **øjnene**, at dette af helt udramatiske årsager ikke holdt, kan have svært ved at vende tilbage til udgangspunktet, dels på grund af

22 I den følgende del af teksten anvendes **gennemgående** udtrykket 'kvinden' og 'bua' om den krænkede put. Fordeungen af rollerne vil typisk være den, at det er **manden**, som er voldelig over for kvinden. Den **mod satte** rollefordeling kan dog formentlig forekomme, og en kænket mand bør i givet fald behandlet efter samme **retningslinier**, som dem der **følges** for kvinden vedkommende. På grund af kulturtraditioner mv. vil en mands stilling ved en udsendelse dog typisk ikke **være** så vanskelig som en **kvindes**.

kontrasten til de eksistensmuligheder, hun er blevet bekendt med her, dels på grund af den forringede status, som det brudte samliv vil indebære i hjemlandet.

Svaret på det stillede spørgsmål må være, at når et land tilgodeser fastboende ved at give dem - mere eller mindre fri - adgang til at få deres ægtefæller/samlevere hertil, så opstår der særlige forpligtelser over for disse udefra kommende personer. Disse forpligtelser omfatter som udgangspunkt **beskyttelse** mod, at personen med den oprindelige **tilknytning** undertrykkes den udefra kommende **ægtefælle/samlever** i strid med almindelig dansk lov. Indvandrerkvinden er i princippet beskyttet af lovgivningen mod partnerens overgreb på samme måde som en kvinde med dansk indfødsret. Den opholdstilladelse, som hun har fået for at tilgodese den her fastboendes ønske om familiesammenføring, bevirker imidlertid yderligere, at den danske stat samtidig har påtaget sig et særligt ansvar for hendes ve og vel, også i tiden efter samlivets ophør.

Lovgivningsmagten har med de nugældende regler i udlændingeloven erkendt, at der må vises særlig omsorg for den indvandrer kvinde, som har afskrevet sin tidligere tilværelse for at komme her til landet, hvis hendes nye tilværelse har været præget af misbrug, overgreb, udnyttelse eller undertrykkelse. Dette gælder i udpræget grad, hvis beslutningen om hendes skift af tilværelse i det væsentlige er truffet af andre, dvs. familierne. I tilknytning til adgangen for visse fastboende til at få ægtefæller/samlevere hertil udefra opstår der en særlig forpligtelse til at undgå, at den indvandrer kvinde, der som følge af denne adgang har været udsat for udprægede overgreb, sendes ud til en kummerlig tilværelse.

Lovgivningsmagtens intention med de nævnte bestemmelser har været at undgå, at indvandrer kvinder bringes her til landet for først at leve som undertrykte af deres mænd og for derefter at blive sendt tilbage, når det passer manden. Det er ikke alene en mandlig partners '**fysiske**' voldsudøvelse i snæver forstand, der kan være middel til og bestanddel af en sådan undertrykkelse. Det kan også være andre '**voldelige**' adfærdsformer, hvoraf en række vil kunne **af** grænses mere eller mindre præcist med udgangspunkt i straffelovgivningens gemingsbeskrivelser, se nærmere nedenfor.

Internationale menneskerettighedsstandarder

Lovgivningsmagtens intention må i øvrigt tolkes i lyset af relevante internationale standarder. Det voldsbegreb, der opereres med i sådanne, er typisk ganske vidt, hvilket også i disse sammenhænge er forklarligt ud fra de forskellige folkeretlige instrumenters overordnede formål.

I tilknytning til FN's konvention af 1979 om *afskaffelse af diskrimination mod kvinder* blev det i 1992 i bemærkningerne til en anbefaling fastslået, at kønsbaseret vold mod kvinder forhindrer dem i at udnytte deres rettigheder og friheder på lige fod med mænd. Som kønsbaseret vold ('gender-based violence') betragtes handlinger, der påfører eller kan påføre kvinden fysisk, mental eller seksuel skade eller lidelse, samt trusel herom, tvang og '**anden frihedsberøvelse**'.²³

Som yderligere eksempel på en international standard, der opererer med et ganske vidt voldsbegreb skal nævnes FN's konvention af 1984 mod *tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf*. Konventionens definition af begrebet 'tortur' omfatter bl.a. visse former for '**psykisk vold**'. Tortur er efter omstændighederne **enhver** handling, ved

23 Jfr. FN's komité til afskaffelse af **diskrimination mod kvinder**, General Rekommendation 19, January 1992. Samme definition er lagt til grund i FN's generalforsamlings deklaration af 20.12.1993 om afskaffelse af vold mod kvinder, samt FN's generalforsamlings resolution af samme dato om vold mod kvindelige indvandrere.

hvilken stærk smerte eller lidelse, fysisk eller psykisk, bevidst påføres en **person**.²⁴ Denne beskrivelse kan give anledning til visse fortolkningstvivel, men de af konventionen omfattede handlinger vil formentlig alle være strafbare efter forskellige bestemmelser i den danske straffelov.

Voldsbegrebet i anden lovgivning uden for strafferetten

Begrebet vold optræder i mange sammenhænge i straffeloven, i særlovgivningens straffebestemmelser samt i anden **lovgivning**, hvor andre retsvirkninger end straf er angivet. I en lang række sammenhænge har lovgivningsmagten anvendt vekslende, men gennemgående forholdsvis vide **voldsbegreber**. Dette gælder ikke mindst i forbindelse med den retlige regulering af forurettede parteretsstilling på forskellige områder.

Ved fastlæggelsen af retsplejelovens regler om beskikkelse af såkaldt *bistandsadvokat* for forurettede i forbindelse med voldtægt og vold har lovgivningsmagten klart lagt til grund, at der efter sammenhængen kan være behov for at opfatte voldsbegrebet temmelig vidt. Den nærmere bestemmelse heraf beror på en samlet politisk afvejning af bl.a. voldsoffers behov over for økonomiske og administrative hensyn. Retsplejelovens **ordning**²⁵ er blevet den, at beskikkelse af bistandsadvokat er obligatorisk i visse sædelighedssager²⁶ og fakultativ i visse andre sager om sædelighedsforbrydelser²⁷ samt i visse 'voldssager'.²⁸ Det er betegnende, at der ved afgrænsningen af 'voldtægtssager' og 'voldssager' i denne sammenhæng er inddraget typer af forbrydelser, som ikke ville være omfattet af disse begreber i mere snæver forstand. Retsplejeloven benytter ikke udtrykkene, men opregner de relevante paragraffer. I forarbejderne til retsplejelovens bestemmelse benyttes udtrykkene imidlertid som **samlebegreber**.²⁹ Reglerne om fakultativ beskikkelse af bistandsadvokat er udformet ud fra den opfattelse, at det ikke er muligt generelt at udpege en gruppe af sager, hvor beskikkelse altid bør ske. Lovgivningsmagten har derfor overladt til domstolene at foretage en konkret vurdering af forurettedes behov.

Retsplejeloven indeholder desuden en særlig bestemmelse om *dørlukning efter den forurenedes begæring* i visse sædelighedssager.^{1*} Denne bestemmelse omfatter de

24 S« **nærmere konventionens** artikel 1,1. **afsnit**, som også beskriver de øvrige nødvendige elementer i begrebet 'tortur', herunder handlingens **formål**.

25 Se nærmere rpl. § 741 a. Bestemmelsen blev indført i 1980 og **dens anvendelsesområde** blev udvidet med lov 730, 1988, hvilket skete med udgangspunkt i forslagene i betænkning 1102/1987 om den forurettede« stilling i voldtægts- og voldsager.

26 Sager vedrørende incest (§ 210), voldtægt (§ 216), voldtægtalignende forhold (§ 217 og § 218, stk. 2) samt de groveste typer af overgreb mod børn (§ 222, stk. 2, 2. led, og § 223, stk. 1)

27 Sager vedrørende overgreb mod psykisk afvigende personer (f 218, stk. 1), overgreb mod personer i afhængighedsforhold (§§ 219-220), svig (§ 221), mindre grove overgreb mod børn i § 222, stk. 1 og stk. 2, 1. led, samt § 223, stk. 2) og **blufærdighedskrænkelser** (§ 232).

28 Sager vedrørende overfald på tjenestemand (§ 119), drabsforsøg (9 237, jfr. § 21), **forsettige legemsangreb** (§§ 244-246), uagtsom grov legemsbeskadigelse (J 249), **hensættelse** i hjælpeløs tilstand mv. (§ 250), ulovlig tvang (§ 260), frihedsberøvelse (§§ 261-262), eller røven (§ 288)

29 Se f.eks. betænkning 1102/1987 s. 147 f. I betænkningen benyttes også udtryk som **forurettede i voldssager m.v.** (således s. 161) og **sager** med elementer af vold (s. 170). Justitsministeriets udvalg vedrørende forurettedes stilling mente ikke at kunne foretage en **noget** afgrænsning af, hvilke voldssager, der må betegnes som 'grovere af ikke-begutlagte karakter'

30 Se nærmere rpl. § 29, stk. 6. Bestemmelsen blev indsat ved lov 730, 1988.

samme sædelighedsforbrydelser som dem, der giver anledning til obligatorisk beskikkelse af **bistandsadvokat**.

Retsplejelovens bestemmelse om *referat- eller navneforbud* indeholder ikke nogen henvisning til udvalgte bestemmelser i straffeloven, men nævner mere alment hensynet til at beskytte nogen i sagen mod '**en** uforøden krænkelse'.³¹ Det samme gælder retsplejelovens bestemmelse om afhøring af forurettede uden tiltaltes **tilstedeværelse**.³²

Efter *offererstatningsloven* yder staten erstatning til ofre for visse **forbrydelser**.³³ Der er et retskrav på erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven.³⁴ Offererstatningslovens bestemmelse herom er altså ikke begrænset til at angå skader forvoldt ved bestemte voldsforbrydelser, endsige forsætlig vold, men overtrædelser af særlovgivningen er i princippet holdt udenfor. Lovens væsentligste formål er imidlertid at sikre voldsorrede erstatning.

Den offentlige sygesikring yder *tilskud til psykologisk behandling ved psykolog* til bl.a. røveri-, volds- og voldtægts ofre. Bestemmelserne herom findes i en bekendtgørelse, som ikke nærmere præciserer, hvad der ligger i de anvendte **begreber**.³⁵ Den fornødne afgrænsning forudsættes at foregå derved, at ydelse af tilskud i princippet kun kan ske, når der foreligger en skriftlig henvisning fra en **læge**.³⁶

I *ægteskabsloven*³⁷ blev der i 1987³⁸ indsat en bestemmelse om, at en ægtefælle har ret til skilsmisse, når den anden ægtefælle har udøvet '**forsætlig** vold af grovere

31 Se nærmere rpl. § 31, stk. 3.

32 Se nærmere rpl. 9 848, stk. 1.

33 Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (**lbk**) 470, 1985.

34 Jfr. Offererstatningsloven i 1, stk. 1, 1. pkt.

35 Bkg. 562, 1992 om forsøgsordning med tilskud til psykologbegaandliag for volds ofre og andre særligt udsatte grupper, jfr. 9 1.

36 Jfr. nærmere bekendtgørelsens § 3, stk. 2.

37 Lov om ægteskabs **indgåelse** og opløsning 148, 1991.

38 Lovforslag L 154 blev stillet som pnvat forslag af Det Radikale **Venstre**. Det blev ensstemmig vedtaget som lov 223, 1987. Bestemmelsen har faet sin nuværende udformning med baggrund i et forslag i **ægteskabsudvalgets** betænkning 697/1973. Et mindretal i **ægteskabsudvalget** havde i øvrigt tilkendegivet den opfattelse, at den daværende bestemmelse om vold som skilsmissegrund helt burde ophæves, **bl a.** fordi det mitte betragtes som '**diskutabelt**, om '**fysisk vold**' bør have **en** anden betydning end 'andelig vold' (s. 19).

karakter¹ over for denne eller **børnene**.” Den nærmere fastlæggelse af det her anvendte voldsbegreb er overladt til **domstolene**.“ Under debatten i Folketinget fremkom der flere tilkendegivelser vedrørende omfanget af det benyttede voldsbegreb. Interessen kom imidlertid til at samle sig om at få fastslået, at volden skal have været forsætlig.⁴¹

”Vi er faktisk af den opfattelse, at enhver form for vold er uacceptabel, og derfor mener vi egentlig, at ordene 'af grovte karakter' ber udgå,“
*”Jeg synes, det er en urimelig situation, at man som voksent menneske skal finde sig i at være i et ægteskab, hvis man føler, at man er blevet groft kranket enten fysisk eller psykisk... Jeg er bekymret over en fastholden af begrebet forsæt. Jeg brugte i mit første indlæg ordet krankelse, og jeg synes, det **må** være det, der er afgørende, nemlig at man som menneske føler sig kranket af den behandling, man kommer udfor af et andet menneske.“*

”Vi er glade for, at det understreges, at det skal være forsætlig vold og grovere vold. Vi er ikke tilhængere af, at man skal kunne opnå hurtigere skilsmisse generelt, for det tror vi kan medføre lige så mange problemer den anden vej.“

*”Ordet 'forsætlig' er kommet ind, og det **kan** jeg være godt tilfreds med også, fordi forsætlig vold er ganske nøje defineret i forhold til det tilfældige uheld, hvor der ikke har ligget andet end netop uheldet bag.“*

Meddelelse af skilsmisse på det omtalte grundlag er ikke betinget af, at den voldelige ægtefælle er dømt for forholdet, men det må kunne godtgøres, at volden er udøvet, hvilket f.eks. kan ske ved fremlæggelse af lægeerklæring.

Visse love regulerer spørgsmålet om indskrænkninger i en persons rettigheder på baggrund af **'voldelig'** adfærd.

I **arveloven** findes der en bestemmelse om **fradømmelse** af **arveret**.“ Bestemmelsen omfatter bl.a. 'den, der har forsøgt at dræbe en slægtning i opstigende linie, øvet vold mod eller groft fornærmet ham eller truet ham på strafbar måde'. Det ses let, at det her benyttede voldsbegreb er forholdsvis omfattende.

”Udtrykket 'groft fornærmer' er ikke ... nærmere bestemt efter sin strafbare kvalitet og ikke indskrænket til egentlige ærefornærmelser. Også grov vanrøgt,

39 Bestemmelse står i den **den** nugældende ægteskabslov § 34, stk. 1.

Paragrafbetegnelsen blev ved lov 209, 1989 ændret fra tidligere } 39. Bestemmelsen omfatter også registrant partnerskab, jfr. lov 372, 1989 § 5.

40 Det antages af Linda Nielsen og Vibeke Vindeløv i Karnovi lovsamling, at der herved kan lægges vægt på, om volden **har** været farlig eller har medført væsentlig skade samt på, om der **har** været tale om gentagne forhold, **således** at den anden **ægtefælle** eller børns tryghed ved at bo sammen med den voldelige ægtefælle for alvor er **anfægtet**.

41 Se således Retsudvalgets betænkning af 26.3.1987 vedrørende lovforslag L 154. Kravet om **forsætlighed** indgik i **ægteskabsudvalgets** forslag fra 1973, men ikke i det oprindelige forslag fra Det Radikale Venstre.

42 Den socialdemokratiske ordfører Joanna Rønn under 1. behandlingen den 13.2.1987.

43 SFs ordfører Ebba Strange under 1. behandlingen.

44 Kristeligt Folkepartis ordfører Inger Stilling Petersen under 1. **behandlingen**.

45 Bernhard Baunsgaard som ordfører for forslagsstillerne under 2. behandlingen.

46 Arvelov (lbk.) 584, 1986 » 36.

strfl. § 213, og hensættelse i hjælpeløs tilstand, strfl. § 250 omfattes af udtrykket, hvis nærmere forståelse er overladt til domstolenes skøn.

I restaurationslovgivningen er der regler, der sigter mod udelukkelse fra visse hverv af personer, der har udvist 'en sådan **adfærd**', at der er grund til at antage, at vedkommende ikke vil kunne udføre hvervet på **forsvarlig/betryggende** måde. Loven specificerer ikke nærmere, hvilken slags adfærd, der skal være tale om. I bestemmelsens forarbejder er det nævnt, at hvor der virker dørmænd, kan der være risiko for, at der opstår uroligheder eller voldelige situationer. Godkendelseskrauet kan udstrækkes til at gælde andre ansatte end dørmænd, hvor det er nødvendigt for at imødegå kriminalitet i bestemte restaurationsmiljøer. Forarbejderne nævner, at godkendelse eksempelvis vil kunne nægtes eller tilbagekaldes, hvis en person er involveret i voldskriminalitet eller andre strafbare handlinger såsom hælerivirksomhed eller narkokriminalitet. Det uddybes ikke, hvad der er tænkt på med begrebet voldskriminalitet, men det kan udledes af sammenhængen, at der må være tale om et ganske vidt voldsbegreb.

Efter flere love kan der ske frakendelse af visse rettigheder, hvis en person har gjort sig skyldig i skade på en anden person eller forvoldt fare herfor. Dette gælder **således frakendelse af førerbevis** efter færdselslovens **regler**⁴⁷ og **frakendelse af jagttegn** efter **jagtloven**.⁴⁸

Retsplejeloven indeholder en særlig bestemmelse om såkaldt 'retshåndhævelsesarresf. Denne fik i 1987 en tilføjelse om **varetagtsfængsling i voldssager mv.**'⁴⁹ Bestemmelsen har sin baggrund i en offentlig debat om behandlingen af '**voldsmænd**' forud for tiltale og **dom**.⁵⁰ Den anvendte loyteknik indebærer, at kriminalitetskrauet i forbindelse med dette straffeprocessuelle tvangsindgreb er angivet ved opregning af en række straffelovsbestemmelser, herunder også bestemmelser udover, hvad der må opfattes som vold i mere snæver betydning. Fastlæggelsen af det i denne sammenhæng benyttede voldsbegreb har givet anledning til en del debat.⁵¹

47 Otuf H. **Krabbe**, Borgerlig straffelov og Lov om ikrafttræden af Borgerlig **Straffelov**, 4. kommenterede udg. 1947, ad den tilsvarende bestemmelse i den daværende ikrafttrædelseslov § 14.

48 Der gælder således regler om godkendelse af bevillingshavere, bestyrere og andre ansatte eller bestemte kategorier af ansatte i virksomheden, f.eks. dørmænd. Se nærmere restaurations- og hotellov 256, 1993 § 15. Et godkendelseskrauet af samme art stilles i lov om vagtvirksomhed 266, 1986f2, jfir. § 7.

49 Jfr. færdselslov (**bl.**) 735, 1992 § 116.

50 Jagtlov 269, 1993 § 55, stk. 1.

51 Jfr. rpl. § 762, stk. 2, nr. 2, som affatte« ved lov 386, 1987.

52 Forarbejderne omfatter Strafferetsplejeudvalgets betænkning 978/1983 om **varetagtsfængsling i voldssager**.

53 Det drejer sig om bestemmelser vedrørende overfald på tjenestemand (§ 119, stk. 1), forsætligt legemsangreb (§§ 244-246), hensættelse i hjælpeløs tilstand mv. (§ 250), **hensynsløs fareforvoldelse** (§ 252).

54 Således fremsatte daværende justitsminister Erik Ninn-Hanaen lovforslag L 100, 1991 med henblik på at få bestemmelsen« område udvidet til at omfatte uagtsomt manddrab i forbindelse med spirituskørsel. Tilsvarende lovinitiativer er forekommet ved tidligere lejligheder.

Vold **mv.** i strafferetten

Efter ovenstående gennemgang er det tydeligt, at voldsbegrebet på en række lovområder er temmelig vidt, og at dets nærmere afgrænsning kan variere betydeligt med sammenhængen. Det fremgår også, at der med udgangspunkt i strafferetten er betydelige variationsmuligheder for sådanne afgrænsninger.

De strafferetlige standardværker på området er Knud Waaben, *Strafferettens specielle del*, 4. reviderede udg., G.E.C.Gads Forlag, 1994, samt Vagn Greve, Asbjørn Jensen, Bent Unmack Larsen, Per Lindegaard & Gorm Toftegaard Nielsen, *Kommenteret straffelov. Speciel del*, 5. omarbejdede udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994. **Krydshenvisninger** imellem straffelovens paragraffer kan også findes i Jørn Vestergaard, *Straffeloven med henvisninger og sagsregister*, 11. reviderede udg., G.E.C.Gads Forlag, 1993.

Der skal herefter redegøres for de straffebestemmelser, som umiddelbart må antages at være af størst betydning ved en fastlæggelse af det voldsbegreb, som er relevant i forbindelse med spørgsmålet om inddragelse af voldsramte kvinders opholdstilladelse.

I mange af *straffelovens kapitler om de enkelte forbrydelser*, er der bestemmelser, der angiver '**vold**' som en bestanddel af et strafbart forhold, f.eks. i kapitlerne om seksuai- hhv. berigelsesforbrydelser. Derimod er der strengt taget ikke nogen paragraf, der udelukkende handler om vold. Tre paragraffer kriminaliserer imidlertid forskellige grader af **forsætlige legemsangreb**, og et legemsangreb vil typisk foreligge som voldsudøvelse, sådan som det også udtrykkeligt er forudsat i §244.

§ 244. Den, der øver vold mod eller på anden måde angriber en andens legeme, straffes ...

De følgende to bestemmelser fastsætter højere strafferammer- for legemsangreb, som er af særlig rå, brutal eller farlig karakter eller indebærer mishandling, eller som indebærer, at der foreligger særdeles skærpende omstændigheder.

Lidt forenklet siges de tre paragraffer i fagsproget at handle om '**ordinær**'/'**simpel**', kvalificeret hhv. særlig grov vold.

Ifølge § 244 er normalstrafferammen bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder, i § 245 er strafferammen fængsel indtil 4 år, i § 246 fængsel indtil 6 år

Det fælles kendetegn for de strafbare legemsangreb er, at der er tale om en fysisk krænkelse af en persons legeme.

Den form for vold, som i fagsproget betegnes som '**ordinær**'/'**simpel**', er nærmere defineret i straffeloven. En nærmere præcisering med henblik på grænsetilfælde må foretages i praksis og i den strafferetlige litteratur.

"Der må kræves et ikke helt ubetydeligt indgreb mod en andens **legeme** iværksat ved midler som slag, skub, førergreb, benspænd, kast med genstande der rammer den anden etc. Det er ikke tilstrækkeligt at en person gnaber en anden i armen, giver ham et let puf eller tvinger ham tilbage ved at tage nogle skridt fremad eller ved at lukke en dør. Heller ikke en truende holdning kan udgøre vold. På den anden side kræves det ikke at den fysiske **aggression** har efterladt spor i form af rifter, buler, røde eller blå mærker o.l. eller har fremkaldt smerte. Der kan dog tænkes tilfælde hvor kriteriet smerte indgår i afgrænsningen, fx. hvis en person tager et så kraftigt greb om en anden at det gør ondt... Forstyrrelse af en anden ved fremkaldelse af **frastødende**.

urovækkende eller sårende indtryk falder uden for § 244.""

Legemsangreb foretaget på anden måde end ved vold kan f.eks. være udøvet ved afklipping af hår, fremkaldelse af en forgiftningstilstand, oversprøjtning med vand."

I lovovertrædelser, hvori vold indgår som en bestanddel af det strafbare forhold, vil også de netop nævnte legemsangreb udøvet 'på anden måde'¹ være omfattet, selv om dette ikke udtrykkeligt fremgår af loven. Ved sådanne strafbare forhold vil der typisk være tale om, at volden anvendes som middel til at opnå en bestemt type af formål, f.eks. en krænkelse af den personlige frihed, jfr. § 260 om ulovlig tvang; en krænkelse af kønsfrieheden, jfr. § 216 om voldtægt; en uberettiget vinding, jfr. § 288 om røveri. Der kan også være tale om at fastsætte en skærpet strafferamme for vold udøvet mod bestemte angrebsobjekter, f.eks. indehavere af **offentlig** myndighed, jfr. § 119 om overfald på en tjenestemand mv.; angreb på vidner o.a., jfr. § 123; angreb mod kongen, jfr. § 115.

Det er også strafbart at udøve vold under slagsmål. I princippet er det ligeledes strafbart at øve gengæld mod en angriber. I begge slags tilfælde kan straffen for 'ordinær' vold dog under særlig formildende omstændigheder bortfalde, jfr. § 85."

Bestemmelsen om *kvalificeret vold* omfatter visse former for 'psykisk vold'¹. Indtil 1989 var det strafbare gerningsindhold beskrevet som tilføjelse af 'skade på legeme eller helbred'. Det er fast antaget, at den daværende bestemmelse omfattede psykiske skader såsom chok, traumer o.lign., hvis tilstanden var fremkaldt med forsæt. Angrebetsmidlet kunne være af en hvilken som helst art. Den nugældende bestemmelse har en anderledes ordlyd, idet den handler om den, 'som udøver et legemsangreb' af særlig kvalificeret art, se nærmere ovenfor. Der har ifølge forarbejderne til den nye bestemmelse ikke været tilsigtet nogen realitetsændring med hensyn til bedømmelsen af den forsætlige tilføjelse af skade på den angrebnes psykiske helbredstilstand, som således stadig er **omfattet**.²

Paragrafferne om forsætlige legemsangreb står i straffelovens 25. kapitel om forbrydelser mod liv og legeme. I samme kapitel står bestemmelse om de *forsætlige drabsforbrydelser*, hvoraf først og fremmest § 237 om forsætligt manddrab har betydning i nærværende sammenhæng, når den ses i sammenhæng med reglerne om forsøgsansvar og medvirkensansvar. Drabsforbrydelser må uden videre opfattes som handlinger, der er omfattet af det her drøftede voldsbegreb. I nærværende sammenhæng vil dette kunne have praktisk betydning i lyset af reglerne om strafbart forsøg og strafbar medvirken.

Drabshandlinger kan tænkes udført ved hjælp af psykiske virkemidler. Hvis gerningsmanden har drabsforsæt, vil han f.eks. kunne ifalde ansvar for aflive eller bortskaffe kæledyr eller at ødelægge eller bortskaffe genstande af livsnødvendig betydning for den angrebne person. Omend sådanne tilfælde ikke er af synderlig **praktisk** betydning i strafferetlig praksis, illustrerer de, hvorledes 'psykisk vold' kan tages i betragtning i en given sammenhæng.

55 Knud Waabea, **Strafferettens** specielle del, 1994, s. 16 f.

56 Se **nærmere** Waaben a.st.

57 Egentlig straffrihed kan følge af en uskreven grundsætning om **ansvarsfritagende** samtykke og af reglerne om nødværge og lovlig **retshåndhævelse**, jfr. § 13.

58 Se således Straffelovrådet's **betræknings** 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse s. 150.

En fuldbrydet drabsforbrydelse vil selvsagt ikke være af relevans for spørgsmålet om inddragelse af **opholdstilladelse**, hvis offeret er kvinden selv, men kan meget vel være det, hvis den dræbte er kvindens barn eller en anden nærtstående.

En tredje gruppe af straffbare forhold, som er behandlet i straffelovens 25. kapitel, er de **såkalde faredelikter**, som er beskrevet i §§ 250-254.

I nærværende sammenhæng er det af særlig relevans at omtale § 252 om *hensynsløs forsætlig farefremkaldelse*. Bestemmelsen fastsætter strafansvar for den, der på 'hensynsløs måde' voldrer nærliggende fare for nogens liv eller **førlighed**¹. Som eksempler på, hvorledes forvoldelsen af livsfare eller fare for tab af førlighed kan være udøvet på 'hensynsløs måde', nævner paragraffen, at dette kan være sket 'for vindings skyld' eller 'af grov kådhed'; men hensynsløsheden kan altså også foreligge på anden måde. Det ligger i **udtrykket** 'nærliggende', at den forvoldte fare skal være åbenbar og væsentlig.

Ved et faredelikt beskriver loven det straffbare forhold således, at det er fremkaldelsen af en fare for, at nogen kan lide overlast, der er kriminaliseret. På den måde tilstræbes det at opnå et fremskudt værn mod forvoldeisen af skader. Forvoldelsen af fare for en vis type af skade er selvsagt mindre alvorlig end forvoldelsen af skaden som sådan. Heraf kan det imidlertid ikke sluttes, at det altid er mindre alvorligt at begå et faredelikt end at begå et skadedelikt. En person, der har været genstand for en fareforvoldende handling af den type, som er nævnt i et faredelikt, vil under alle omstændigheder være blevet udsat for en krænkelse, og denne kan i nogle tilfælde være fuldt så følelig og belastende som krænkelsen i forbindelse med mildere former for 'ordinær' vold. Fremkaldelse af fare ved omgang ved skydevåben eller stikvåben kan være udtryk for noget sådant, f.eks. hvis en mand morer sig med at skyde med skarpt om ørerne på sin hustru. Det er i lyset heraf åbenbart, at en overtrædelse af bestemmelsen om hensynsløs forsætlig fareforvoldelse er omfattet af det voldsbegreb, som har relevans i forbindelse med den drøftede regel i udlændingeloven.^{5*}

Af særlig relevans med henblik på det foreliggende spørgsmål kan det være at nævne, at bestemmelsen om hensynsløs fareforvoldelse for **nylig** har fået en tilføjelse om 'den, der på hensynsløs måde gentagne gange eller under i øvrigt særligt skærpene omstændigheder forvolder fare for, at nogen smittes med en livstruende og uhelbredelig sygdom'.^{1*} Bestemmelsen tager særlig sigte på forsætlig forvoldelse af fare for overførsel af **HIV-smitte**.

De *øvrige faredelikter* i straffelovens 25. kapitel har næppe større praktisk betydning i nærværende sammenhæng, men det kan ikke udelukkes, at en overtrædelse heraf kan antage en sådan voldelig karakter, der gør det nærliggende at sidestille forholdet med et legemsangreb, altså '**fysisk**' vold. Dette kan således tænkes med hensyn til en overtrædelse af § 250. Paragraffen omhandler dels den, der 'hensætter en anden i hjælpeløs tilstand', dels den, der 'forlader en under hans varetægt stående person i sådan **tilstand**'. Sidstnævnte del af bestemmelsen vil f.eks. kunne finde anvendelse, hvis en person ikke sørger for, at en alvorlig syg ægtefælle får den nødvendige hjælp.

De beskyttelsesinteresser, som ligger bag udlændingelovens regler om undladelse af at inddrage en opholdstilladelse som følge af vold mod kvinden, er af en sådan

59 Mere speciell« faredelikter flades f.eks. i § 180 om kvalificeret brandstiftelse og § 183 om sprengning mv.

60 Jfr. § 252, stk. 2, som **affattet** ved lov 431, 1994.

beskaffenhed, at visse *trusler* ligestilles med udøvelse af vold. Dette gælder i hvert fald **en** trussel om vold.

I straffeloven findes der en bestemmelse, som vedrører visse *særlig* skræmmende *trusler*, der er strafbare uafhængigt af, om truslen har været anvendt som middel til at fremme et bestemt mål. Bestemmelsen omhandler en såkaldt fTedskrænkelse, der beskrives således:

§ 266. Den, som på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling, straffes ...

Den del af bestemmelsen, der angår frygt for eget eller andres '**helbred**', vil **formentlig** typisk finde anvendelse i forbindelse med trusler om alvorlig fysisk overlast.

Bestemmelsen beskriver et såkaldt adfærdsdelikt, hvilket vil sige, at truslen i det enkelte tilfælde ikke nødvendigvis skal have haft den direkte virkning at fremkalde den form for frygt, som angives i paragraffen. Truslen skal derimod have haft en sådan beskaffenhed, at den efter omstændighederne er egnet til at skabe en sådan frygt. Det er truslens indhold og grovhed i den givne sammenhæng, der er afgørende, ikke virkningen i det individuelle tilfælde. Den angrebne skal i princippet kunne forvente samme strafferetlige beskyttelse, uanset om vedkommende hører til de mere sarte eller til de mere hårdføre. Der er visse former for trusler, som ingen skal finde sig i, og strafferetten bidrager med et værn herimod. Ud fra en tilsvarende betragtningsmåde må det antages, at det afgørende for, at fremsættelsen af en sådan trussel mod en indvandrer kvinde kan indgå i beslutningsgrundlaget ved overvejelsen af spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse, ikke er, om truslen har fremkaldt frygt for alvorlig overlast, men mere grundliggende, om den faktisk har været fremsat. Dog vil beskyttelseshensynet dog alt andet lige være stærkere, hvis kvinden rent faktisk har levet i frygt på grund af trusler, ikke mindst hvis disse har været hyppige eller vedvarende.

Krænkelser af nogens '**fred**' ved *forulempelse* af vedkommende er omhandlet i straffelovens § 265 om polititilhold. Som eksempler på sådanne forulempelser nævner paragraffen at 'trænge ind på' eller forfølge offeret med skriftlige henvendelser.

Sådanne forulempelser er ikke i sig selv strafbare, men kan give anledning til en advarsel fra politiet, og en tilsidesættelse af denne kan bevirke **straf** ansvar. I praksis anvendes polititilhold først og fremmest over for mænd, der forulemper tidligere kvindelige partnere eller bekendte. Det er i princippet optagelsen af kontakt som sådan, der er afgørende, ikke om denne i sig selv er truende, foruroligende, fornærmelig, fysisk forulempende eller på anden måde krankende ud fra de standarder, der i sædvanlige sammenhænge gælder for omgang med andre personer. Omfattet af bestemmelsen kan være **personlig** henvendelse, opringninger, tilsendelse af breve, blomster eller gaver. Det **kan** være henvendelsernes antal, der bevirker, at de opleves som ubehagelige eller forstyrrende. Afgørelsen **af**, om der er tale om en forulempelse, der er omfattet af § 265, beror i praksis i vidt omfang på politiets skøn ud fra en konkret vurdering af sagens faktiske og retlige forhold. Krænkelsen skal typisk **være** foregået over en **vis** periode. En enkelt ophidset episode vil som **oftest ikke** udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at meddele polititilhold, medmindre den er

af betydelig grovhed.⁰

Det må antages, at polititilhold kun kan have praktisk betydning i nærværende sammenhæng, hvis det forud for **meddelelsen** af et sådant er besluttet at undlade inddragelse af kvindens opholdstilladelse. Imidlertid er det af relevans at rejse spørgsmålet om, hvorvidt forulempelser af den type, som er beskrevet i § 265, ber tages i betragtning ved overvejelsen om inddragelse, selv om de i praksis næppe rent faktisk ville bevirke et polititilhold, da udgangspunktet i nærværende sammenhæng er, at parterne har fast samliv på fælles bopæl.

Spørgsmålet er, om sådanne forhold i sig selv kan være så belastende for kvinden, at de kan ligestilles med forhold af mere voldelig beskaffenhed. Som udgangspunkt er det nok ikke nærliggende at forestille sig noget sådant. Helt udelukkes kan det imidlertid ikke. Man kan måske forestille sig, at manden konstant opsøger kvinden på hendes arbejds- eller uddannelsessted **på** en forstyrrende måde. Man kan også forestille sig, at han i deres privatliv insisterer på samværsformer, som ud fra en konkret bedømmelse må opleves af kvinden som stærkt belastende.

Af særlig praktisk betydning er **formentlig** tilfælde, hvor forulempelsen består i, at ægtemanden øver '**psyisk** terror' mod kvinden i kraft af tilkendegivelser om, at han vil ophæve samlivet med den virkning, at hendes opholdstilladelse inddrages. Sådanne forhold vil som udgangspunkt ikke i sig selv være strafbare som forulempelser efter § 265 eller andre paragraffer. Det kan formentlig ikke udelukkes, at der i sådanne tilfælde vil kunne være tale om en ligeså stor belastning for kvinden, som hvis hun er offer for et strafbart overgreb fra mandens side. Som ovenfor nævnt vil det efter udlændingeloven ikke kunne være udelukket at tillægge sådanne omstændigheder vægt i forbindelse med spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse. De groveste forulempelser af denne type vil kunne være omfattet af den tidligere omtalte bestemmelse om kvalificeret vold i § 245.

En forulempelse kan have et islæt af *diskrimination på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse*. Ytringer med et diskriminerende islæt af denne art er strafbare, hvis de indebærer, at en gruppe af personer trues, forhanes eller nedværdiges offentligt mv., jfr. straffelovens § 266 b. Utilbørligt diskriminerende ytringer fremsat af en indvandrerkvindes partner om hendes **race-** eller folkegruppe kan i sagens natur være en stærk belastning. Det er ikke nødvendigvis afgørende for styrken af denne belastning, om udtalelsen er fremkommet offentligt eller privat.

Psykiske overgreb kan være strafbare som *ærekrænkelser* efter bestemmelserne om 'ringeagtsytringer' og '**sigtelser**' i strfl. § 267 og de følgende paragraffer. Bestemmelsen handler om et såkaldt adfærdsdelikt, hvilket betyder, at det ikke er afgørende for strafbarheden, om den, der i det enkelte tilfælde udsættes for ærekrænkelsen, rent faktisk i en eller anden forstand føler sin ære krænket. Det afgørende er, at gerningsmandens adfærd har en sådan beskaffenhed, at den efter omstændighederne er egnet til at være krænkende på en tilstrækkelig grov måde. Det er ytringens indhold og grovhed i den givne sammenhæng, der er afgørende,

62 Se **nærmere Jm. cirkl.** 12.2.1990 om polititilhold, hvorefter politiet i øvrigt ikke bør være for tilbageholdende med at give tilhold. Se også **betænkning 1102/1987** om den forurettede« stilling i voldtægts- og voldssager, særligt kap. 7. Justitsministeriets udvalg vedrørende forurettedes stilling foreslog at forelægge **Straffelovrådet** et forslag om at gøre visse forulempelser direkte strafbare, dvs. uden **forudgående** advarsel til **gerningsmanden**. **Straffelovrådet** tog i en udtalelse af 15.2.1988 afstand fra noget sådant, **bl a.** under henvisning til den tvivl om gerningsmanden* forsæt, som ellers ville tunne indtræde.

ikke virkningen i det individuelle tilfælde. Den angrebne skal i princippet kunne forvente samme strafferetlige beskyttelse, uanset om vedkommende hører til de mere sarte eller til de mere hårdføre. Der er visse former for ytringer, som ingen skal finde sig i, og strafferetten bidrager med et værn herimod.

En ærekrænkende sigtelse er en påstand om et eller andet forhold, som ud fra den i sammenhængen relevante sociale etiske målestok er belastende for den berørte. En strafbar ringeagtsytring er en i ord eller gerning fremsat groft nedsættende karakteristik af en anden person. Mange former for sårende, nedsættende, ufordelagtige, usandfærdige, grovkornede ytringer er ikke så krænkende ud fra en almen målestok, at der er noget strafferetligt værn herimod.

Den afgrænsning, som i retspraksis foretages af området for strafbare **ærekrænkelser**, er i væsentlig grad kontekstbundet, skønsbetonet og præget af interesseafvejninger, og der kan ikke trækkes skarpe sondringer op mellem det straffri og det tilladte. I sammenhæng hermed er der grund til at nævne, at der på det erstatningsretlige område anerkendes retsvirkninger af freds- og ærekrænkelser i videre omfang end på det strafferetlige område.

Frihedsberøvelse er strafbar efter strfl. § 261.

"**Frihedsberøvelse** i lovens forstand forudsætter en indespærring eller lignende tvungen **forbliven** på et forholdsvis snævert afgrænset område: i et værelse, et hus, en institution, en båd, en bil etc."⁶³

En ganske kortvarig tilstand på under et par timer vil normalt ikke kunne betragtes som strafbar frihedsberøvelse, men vil efter omstændighederne kunne bedømmes som ulovlig tvang.

Det forekommer temmelig oplagt, at en strafbar frihedsberøvelse udgør et forhold af en sådan '**voldelig**' karakter, at den må tillægges vægt i forbindelse med overvejelser vedrørende inddragelse af forurettedes opholdstilladelse.

De forskellige strafbare forhold, som er omtalt i det foregående, kan indgå i såkaldt *sammensatte forbrydelser*, dvs. forbrydelser der er således beskrevet, at de omfatter elementer, som er selvstændigt kriminaliseret i en særskilt paragraf. Vold og trussel om vold kan være bestanddele af sådanne forbrydelser som voldtægt (§ 216), ulovlig tvang (§ 260), afpresning (§ 281) og røveri (§ 288). Det må umiddelbart antages, at sådanne forbrydelser kan tages i betragtning ved afvejningen af hensyn i forbindelse med spørgsmålet om undladelse af inddragelse af opholdstilladelse.

Visse af de nævnte forbrydelser omfatter også anvendelse af andre tvangsmidler, herunder især trussel om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse, om fremsættelse af visse typer af sigtelser eller åbenbarelse af privatlivet tilhørende forhold, f.eks. voldtægtslignende forhold (§ 217), ulovlig tvang (§ 260) og afpresning (§ 261). Disse forhold kan være af meget forskelligartet strafværdighed, og der kan næppe siges noget mere generelt om deres betydning i forbindelse med spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse, end at det må være berettiget - og efter omstændighederne endog påkrævet - at tage dem i betragtning på samme måde som egentligt voldelige forhold. Dette må ikke mindst gælde trussel om frihedsberøvelse.

Foruden de allerede nævnte sædelighedsforbrydelser kan der være grund til at nævne *prostitution* (§ 199). Der kan tænkes tilfælde, hvor den herboende partner udnytter kvinden ved mod hendes vilje at gøre hende til objekt for utugt, deltagelse i pornografiske optagelser, striptease opvisning el.lign. I de groveste tilfælde pådrager partneren sig derved ansvar for ulovlig tvang, eventuelt i sammenstød med strafbar *blufærdighedskrænkel*se (§ 232), og måske tillige alvorligere vold. I nogle tilfælde vil kvindens stilling imidlertid være så udsat, at hun kan tvinges uden anvendelse af de tvangsmidler, som ansvar efter straffeloven forudsætter. Hun følger sig måske ved at blive stillet over for truslen om ophævelse af samlivet og deraf følgende udsigt til udsendelse. En sådan form for undertrykkelse og udnyttelse vil kunne antage en så belastende karakter, at der ved afgørelsen af spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse kan være grund til at ligestille forholdet med egentlig voldsudøvelse. Det kan i den sammenhæng være vejledende for bedømmelsen, om der er grundlag for, at partneren ifalder ansvar for *ruffen* (§ 228) eller *alfonsen* (§ 229).

Misbrug af kvindens barn ved en seksualforbrydelse kan være en større **belastning** for hende end handlinger rettet mod hende selv. Dette gælder ikke mindst, hvis der er tale om *incest* (§ 210) eller *incestlignende forhold* (§ 223), og især hvis barnet er *under den kriminelle lavalder* (§ 222). Tilsvarende gælder, hvis barnet udnyttes til fremstilling af *børnepornografi* (§ 235).

Der kan tillige være grund til at nævne nogle former for forbrydelser i familieforhold, som dels kan optræde i sammenhæng med egentlig voldsudøvelse, dels kan være undertrykkende på måder, der må ligestilles med vold. Udtalte *krænkelser af familieretlige pligter* er strafbare efter § 213 om en persons '**vanrøgt** eller nedværdigende behandling' af vedkommendes ægtefælle, barn eller andre under hans '**myndighed** eller **forsorg**'. Bestemmelsen omfatter 'adfærd, der i udtalt grad strider mod almindelige normer for anstændig behandling af andre i nære **relationer**', typisk ved gentagne handlinger.*⁴

Det nævnte led i bestemmelsen overlappes til dels af paragraffens 2. led, der gør det strafbart at udsætte nogen af sine nærmeste for **nød** ved '**modvilligt**' at unddrage sig forsørgelses- eller bidragspligt.

I straffelovens kapitel om **forbrydelser** i familieforhold findes også en paragraf om *unddragelse af forældremyndighed* mv., jfr. § 215. Bestemmelsen knytter sig til den ovenfor omtalte bestemmelse om ulovlig frihedsberøvelse, § 261. Unddragelse af et barn eller en ung fra forældremyndighed indebærer ikke nødvendigvis en strafbar frihedsberøvelse. I relation til den foreliggende problemstilling er det imidlertid mest nærliggende at tænke på tilfælde, hvor den ene part bortfører et fælles barn. Hvis barnet ulovligt føres ud af landet, er dette forhold selvstændigt kriminaliseret, idet der i 1990 blev vedtaget en særlig bestemmelse om sådanne **internationale** børnebortførelser, jfr. § 215, stk. 2.

I *politivedtægten* findes der en bestemmelse, som bl.a. indeholder forbud mod **voldelig optræden**.⁶⁵

Normalpolitivedtægt § 3. Slagsmål, skrigen, råben, højroset syngen eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden, der er egnet ul at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe for andre

64 Waaben, a.st. j, 77.

65 *Normalpolitivedtægt*, modd. 203, 1968. *Politivedtægt for København*, bkg. 430, 1967 S« nænner* Vagn Greve, Niels Bonde og Ole Scharf, Kommenteret *normalpolitivedtægt*, Juristforbundets forlag, 2. udg. 1981.

tilstedeværende eller omboende, må ikke finde sted på veje eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang,...

I politivedtægtens brug af begrebet '**voldelig**' optræden ligger der noget videre end i straffelovens brug af begreberne '**vold**¹', '**legemsangreb**' og '**legemskrænkelse**'. For det første omfatter begrebet '**voldelig**' i politivedtægten også visse former for angreb på ting. For det andet er grænsen for angreb på person sat lavere i politivedtægten end i straffeloven. De er dog **temmelig** flydende og lader sig kun meget vanskeligt beskrive generelt.** For det tredje kræver politivedtægten kun uagtsomhed, mens ansvar for et uagtsomt legemsangreb kun kan ifaldes efter straffeloven, hvis der er forvoldt betydelig skade, jfr. strfl. § 249.

Forbuddet i omtalte bestemmelse i politivedtægten forudsætter noget mere, end at der er udvist en adfærd af den beskrevne art. I nærværende sammenhæng er det væsentligste at pege på, at den udviste adfærd skal være '**egnet**' til at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe for andre ...⁶⁶.

Voldelige forhold, som efter en principiel bedømmelse kun er omfattet af politivedtægtens voldsbegreb, men som ikke kan henføres under bestemmelser i straffeloven, vil næppe kunne tillægges vægt i forbindelse med spørgsmålet om inddragelse af den forurettedes opholdstilladelse.

Politivedtægtens interesse i den foreliggende sammenhæng ligger hovedsagelig deri, at den omtalte bestemmelse eksemplificerer en reguleringsteknik, der indebærer, at der i fastlæggelsen af det strafbares område kan inddrages kriterier, som rækker ud over beskrivelsen af en adfærd, hvis denne har en mindre alvorlig karakter og måske ikke lader sig afgrænse særlig præcist.

Bevisretlige spørgsmål

Der kan være behov for at afklare visse bevisretlige spørgsmål, som har en nær sammenhæng med spørgsmålet om, hvilket voldsbegreb man arbejder med. Strafferetten og de dele af udlændingeretten, som drøftes her, er meget forskelligartede retsområder, som stiller vidt forskellige krav til den retlige beskrivelse af de forhold, som har retsvirkninger, og til de hermed forbundne bevisregler.⁶⁷

Strafferetligt ansvar er belastende for den, der ifalder det. I strafferetten gælder i almenhed, at strafbarhed skal være hjemlet ved lov, at beskrivelsen af den enkelte forbrydelse skal være rimeligt præcis, at anklagemyndigheden har bevisbyrden, og at enhver rimelig tvivl skal komme den anklagede til gode. På den baggrund er bevistærskelen i almindelighed høj. Bevistemaet er, om gerningsmanden med forholdsvis stor sikkerhed kan siges at have har gjort sig skyldig i en vis adfærd. Denne skal være temmelig præcist beskrevet i lovgivningen, som derfor ikke kan operere ud fra mere upræcise forestillinger om, at '**vold**' eller '**voldelig**' adfærd er strafbar, men må fastlægge en lang række mere specifikke gerningsindhold.

I forbindelse med spørgsmålet om inddragelse af voldsramte kvinders opholdstilladelse har lovgivningsmagten som nævnt fundet det påkrævet at tage hensyn til administrative vanskeligheder og mulighederne for omgåelse. Man har derfor bl.a. forudsat, at det er *godtgjort*, at kvinden har været udsat for vold.

66 Jfr. Kommenteret **normalpolitivedtægt** s. 94.

67 Yderligere forudsætter bestemmelsen som **udgangspunkt**, at adfærden er udvist på et sted, hvortil der er almindelig adgang.

68 Den nyeste fremstilling af bevisretlige **spørgsmål** er Henrik Zahle, Bevisret Oversigt. Jurist- og Økonomforbundets **Forlag**, 1994.

I det materiale, som har været til rådighed ved udarbejdelsen af nærværende redegørelse, er der oplysninger, som tyder på, at den nævnte bevisretlige forudsætning opfattes mere håndfast, end der er grundlag for i lovens forarbejder. Noget tyder således på, at udlændingemyndighederne og politiet til en vis grad opfatter forholdet således, at kvinden selv har bevisbyrden, og at denne kun kan løstes, hvis der er - bestemte slags - holdepunkter for, at **der** er forekommet alvorlig fysisk voldsudøvelse. Disse holdepunkter søges tilsyneladende i nogle tilfælde snævert i sådanne omstændigheder som politianmeldelse og lægelige undersøgelser af legemlige skader.

Kvinden har imidlertid ikke bevisbyrden i den forstand, at det er hende, der må sørge for at producere bevis - eller en bestemt slags bevis - for de omstændigheder, hun påberåber sig. Hun har derimod en særlig **oplysningspligt** ud fra **princippet** bag udlændingelovens § 40, hvorefter en udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til loven kan gives. Hun har med andre ord en såkaldt '**bevisførelsesbyrde**', dvs. at hun som part i sagen må bidrage til dens oplysning og føre beviser frem for **sin** opfattelse, hvis hun vil opnå, at denne lægges til grund. Det er indledende op til hende selv - eller hendes repræsentant - at fremkomme med oplysninger om, at hun har været udsat for vold, samt i fornødent omfang at meddele oplysninger, der støtter hendes påstand. Hun kan ikke forvente, at udlændingemyndighederne på eget initiativ iværksætter undersøgelser herom. Hvis ikke hun selv tager et sådant initiativ, og hvis der ikke fra anden side fremkommer relevante oplysninger, vil udlændingemyndighederne uden videre kunne se bort fra muligheden og bedømme sagen på grundlag af de foreliggende oplysninger med den eventuelle virkning, at opholdstilladelsen inddrages.

Hvis spørgsmålet om vold bringes op, påhviler ansvaret for, at de nødvendige oplysninger tilvejebringes, imidlertid udlændingemyndighederne, som skal påse, at sagen oplyses så godt som muligt, før der træffes en afgørelse. Disse oplysninger kan dels indhentes fra kvinden selv, dels fra anden side.

Bevisbyrdereglen i den foreliggende sammenhæng går altså ud på, at undladelse af at inddrage kvindens opholdstilladelse forudsætter, at visse omstændigheder (vold mv.) er bevist med rimelig sikkerhed. Derimod indebærer den ikke, at det er kvinden, der selv skal producere alle relevante oplysninger.

Udlændingemyndighederne er undergivet et undersøgelsesprincip. Bevisbyrden påhviler udlændingemyndighederne i den forstand, at inddragelse af opholdstilladelsen kun kan ske, hvis der er fornøden sikkerhed for, at hun falder uden for den personkreds, som er afgrænset i udlændingelovens § 26. Det må i den sammenhæng tages i betragtning, at inddragelse af en opholdstilladelse er en bebyrdende forvaltningsakt, som efter omstændighederne kan være særdeles **indgribende**. I den givne sammenhæng kan det, der skal foreligge bevis for, ikke på forhånd afgrænses for snævert. Bevistemaet vil tværtimod kunne omfatte alle typer af **forhold**, som kan være relevante i henhold til § 26 og de til grund for denne bestemmelse liggende humanitære principper.

Det kan formentlig være formålstjenligt at fastlægge særlige procedurer med henblik på at afklare, om ophævelsen af samlivet i den enkelte sag skyldes vold e.lign. Oplysninger i det materiale, som har været til rådighed for nærværende redegørelse, tyder på, at det kan være hensigtsmæssigt at inddrage de sociale myndigheder mere, eventuelt med henblik på udarbejdelse af en social anamnese. Oplysninger vedrørende kontakt med krisecenter, herberg eller anden lignende hjælpeorganisation vil formentlig lettere kunne tilvejebringes af de sociale myndigheder end af politiet, som efter den nugældende ordning forestår sådanne undersøgelser.

Afslutning

Det fremgår af foranstående, at der på en række lovgivningsområder opereres med en ganske vid forståelse af, hvad begrebet vold kan omfatte. I nogle sammenhænge anvendes varianter af udtrykket '**vold**' som samlebetegnelse for de relevante tilfælde, også selv om disse vedrører noget mere, end det der umiddelbart er omfattet af de egentlige voldsbestemmelser i straffeloven. I lovgivningssammenhæng kendes en sådan sprogbrug først og fremmest i forarbejder. Det er velkendt, at den i endnu videre omfang forekommer i **ikke-**juridisk fagsprog og i dagligsproget. Redegørelsen indeholder bl.a. en gennemgang af forskellige lovområder uden for straffeloven, hvor retsvirkninger af forskellig slags er knyttet til forekomsten af vold i forskellige betydninger.

Efter forarbejderne til udlændingelovens bestemmelser om familiesammenføring skal det ved afvejningen af de hensyn, der efter en samlivsophævelse taler imod inddragelse af opholdsretten, tillægges betydelig vægt, om samlivet ophører på grund af ægtefællens voldsudøvelse mod kvinden. Det er **bl.a.** en forudsætning, 'at kvinden har været udsat for fysisk voldsudøvelse fra den herboende ægtefælles side, at denne voldsudøvelse er den reelle årsag til samlivets **ophævelse**'. Det påvises i nærværende redegørelse, at der næppe har været tilsigtet en bogstavelig og snæver forståelse af kravet om, at kvinden har været udsat for 'fysisk' voldsudøvelse.

Redegørelsen indeholder en nærmere gennemgang af en række bestemmelser i straffeloven, som kan være af betydning ved en fastlæggelse af voldsbegrebet i en given sammenhæng, og som må antages at være af særlig relevans med henblik på de særlige spørgsmål i forbindelse med inddragelse af opholdstilladelse efter forudgående familiesammenføring.

Hvis Folketinget måtte ønske at videreføre principperne bag den nuværende ordning vedrørende familiesammenføring og opholdstilladelse, kan det ved en kommende revision af udlændingeloven være hensigtsmæssigt at præcisere, at der opereres med et vidt voldsbegreb, omfattende de ovenfor gennemgåede bestemmelser i straffeloven og dermed ligestillede forhold. Det må i den sammenhæng tages i betragtning, at udlændingelovens opregning af de særlige grunde, som kan tillægges vægt ved afvejningen af, om inddragelse af opholdstilladelse efter samlivsophævelse, ikke er udtømmende.

Den mest hensigtsmæssige måde, hvorpå de årsager til ophævelse af samliv, der anerkendes som begrundelse for undladelse af inddragelse af opholdstilladelse, er ikke nødvendigvis at gøre brug af udtryk som '**vold**', '**voldsudøvelse**' el.lign. Formentlig indfanger man bedre de relevante tilfælde ved at anvende en sprogbrug noget i retning af 'misbrug, overgreb, udnyttelse eller undertrykkelse'.

Jørn Vestergaard
lektor, lic. jur.

Bilag 2

Klienten kom til Danmark som turist fra Uganda i 1990. Her mødte hun igennem fælles venner en mand, ligeledes fra Uganda.

Manden var enkemand med to små børn. Selv havde klienten 3 børn, der boede hos deres far i hjemlandet. Af disse børn var to drenge på hhv. 13 og 7 år, og en pige på 11 år.

Parret blev gift i august 1991, og klienten havde rengøringsarbejde på deltid, manden var arbejdsløs. Efter kort tids ægteskab kom klientens 3 børn til Danmark efter fælles ønske.

"Sammenføringen" var meget positiv, på trods af at klienten ikke havde boet sammen med sine børn igennem nogle år. Nu var familien samlet og fungerede.

Omkring juletid ved årsskiftet 1992/93, da klienten havde været gift godt et år, og børnene havde været hos hende nogle måneder, blev hun præsenteret for den chokerende meddelelse, at hendes mand gjorde seksuelle tilnærmelser overfor hendes 11-årige pige. Pigen gav udtryk for at være meget bange for stedfaderen, hun ville ikke være alene med ham, og klienten vidste ikke sine levende råd.

Manden nægtede, at han havde været grænseoverskridende, men hustruen følte på sin side, at hun ikke længere kunne forsvare at lade pigen bo sammen med denne mand. Dette var den værst tænkelige situation for klienten, idet hun ikke kunne opfylde det krav, der var om, at hun skulle have været gift i 2 år, hvis hun skulle have permanent opholdstilladelse i Danmark. Manden lagde ikke skjul på, at hans holdning var, at parret skulle blive sammen, han ville slå en streg over det, hun havde fået at vide, lovede det ikke skulle ske mere, det, som hun refererede til, og som han ikke mente, han havde skyld i. Han vidste såvel som hustruen, at hvis hun blev sendt hjem til Uganda, ville det medføre den skrækkeligste ydmygelse og isolation og nedværdigelse, man kan forestille sig.

Kvinden valgte at gå fra sin mand, og der blev i hendes tilfælde dispenseret fra lovgivningen.

Problematikken i denne sag blev fra myndighedernes side sidestillet med de voldsramte indvandrerkvinders problematik.



Vibeke Bach-Laursen
socialrådgiver

28-årig udenlandsk kvinde med et særbarn på 5 år og et nyfødt barn i kortvarigt ægteskab med dansk mand. Ægteskabet har ikke varet 2 år endnu.

Samlivet har været særdeles disharmonisk, og ægtefællen viser hende megen foragt, ligesom han ikke kan acceptere det farvede særbarn.

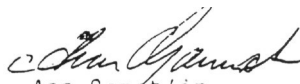
Der er tale, ikke om fysisk vold, men om en ganske særlig form for psykisk voldsudøvelse, idet ægtefællen med jævne mellemrum forlader hjemmet og gør sig usynlig i ugevis. Når han gør dette, ringer han til Direktoratet for udlændinge og siger, at samliv er ophævet, således at 3-års perioden for kvindens vedkommende hele tiden forlænges.

Når kvinden henvender sig på socialforvaltningen for at få økonomisk støtte, stilles der betingelser om separation, hvilket hun af gode grunde ikke kan opfylde, da hun så bliver udvist.

Hun er med sine to små børn konstant subsistensløs pga. mandens adfærd, men fastlåst i en absolut fælde.

Hanne Reintoft

Vedr.:gambiansk kvinde, der for 7 år siden kom til Norge fra Gambia og i de sidste 5 år har boet i Danmark. Den gambianske kvinde har en datter på 3 år. For 5 år siden blev hun gift med en dansker, som udøvede både fysisk og psykisk vold overfor hende. Der var også sadistiske tiltag i dette. Således blev hun tvunget til at have samleje med nogle venner over et par gange. Endvidere er der også formodning om, at ægtefællen forsøgte at være seksuelt uterlig overfor datteren. På grund af den hårde vold og de seksuelle overgreb, flygtede den gambianske kvinde med datteren til et krisecenter i København. Ægtefællen tog hævn over mor og datter ved at kræve skilsmisse inden de 3 år var gået. Dette har resulteret i flere ansøgninger fra kvindens side om opholdstilladelse i landet, og sagen er på indenrigsministerens bord for en ansøgning om opholdstilladelse af humanitære grunde. Sagen er endnu ikke afgjort..


Ann Gamst/jr

Historier fra sprogklasse for indvandrerkvinder:

Kvinde fra Chile, gift med dansker, behandlet meget dårligt og nedværdigende, bliver kaldt underudviklet indianer, sværte og andet nedværdigende.

Er flygtet fra ham flere gange til Kvindehjem, men vendt tilbage, da han truer med at sende hende og deres fælles datter tilbage til Chile.

Hun giftede sig med ham af kærlighed, men da hun kommer fra en "poblacion" (fattigt slumområde), er der ingen fremtid for hende og hendes datter i hjemlandet. Hun tåler ydmygelserne, med meget værdsatte ophold på Kvindehjem.

Kvinde fra Thailand, gift med dansker, der bruger hende seksuelt præcis som det passer ham. Gør hun vrøvl, truer han med at sende hende tilbage, hvilket han giver udtryk for ønsker om, så han kan blive fri for hendes elendige mad, der stinker af olie.

Kvinde fra Peru, gift med dansker, kom hertil med 3 børn fra et meget fattigt område. Manden drikker meget, vender fuld hjem om natten, forlanger at få mad og seksuelle ydelser her og nu. Hun føler sig dybt nedværdiget og overlever ved konstant at fremmumle "Fadervor" under det seksuelle samvær.

Polisk kvinde, gift med dansker, der slår hende og giver udtryk for sin foragt for hende, hendes land og hendes landsmænd, der alle kaldes horer og alfonser. Truer med at sende hende hjem, hvis der er "besvær".

Kvinde fra Thailand, der behandles med den yderste foragt af sin danske ægtefælle, da hun nu er ved at blive ulækkert gammel (er 28 år). Han giver udtryk for at han snart vil have hende byttet for en yngre.

Så er der ægteskaberne mellem to udlændinge, hvor der foregår de forfærdeligste overgreb mod kvinderne, meget direkte vold, der tåles pga. angst og uvidenhed om, hvor man kan få hjælp. Nogle af kvinderne når frem til Kvindehjem, og det betragtes som en stor gave, at de eksisterer.

Bilag 3

RIGSPOLITICHEFEN

AFDELING E

Anker Heegaards Gade 5, 3 sal

1780 København V.

Telefon 33 14 88 88 - Telefax 33 93 72 28

Indenrigsministeriet

Udlændingeafdelingen

Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K

Dato	- 6 JAN. 95 hj
Jr nr	HJ 1994-510-63

Jr nr. bedes anført i svarskrivelser

Hs12/JHH

+ bilag

Indenrigsministeriet
Udlændingekontoret

93-3701-159

MODTAGET

09 JAN. 1995

Indenrigsministeriet

Vedlagt fremsendes til optagelse i betænkningen, der er under udarbejdelse i "Udvalget vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark", Rigspolitiets rundskrivelse af 28. december 1994 til politimestrene i politikredsene 10 - 54 vedrørende samlivskontrol i familiesammenføringssager.

Endvidere vedlægges den i rundskrivelsen nævnte blanket med oplysninger om samlivskontrollens formål, der for øjeblikket er under oversættelse til de sprog, der er nævnt i rundskrivelsen.

Det bemærkes, at rundskrivelsen samtidig er udsendt • - intern instruks i Den centrale Politiafdeling, der ser • - r.d.t foretager kontrolbesøgene i det storkøbenhavnske område.

Der henvises til jour.nr. 1993-3701-159.



Hans-Viggo Jensen
politimester

RIGSPOLITICHEFEN
AFDELING E
Anker Heegaards Gade 5, 3 sal
1780 København V
Telefon 33 14 88 88 - Telefax 33 93 72 28

Dato	28 DEC. 1994
Jr nr	HJ 1994-510-63
Jr nr. bodes udført i svarkræver	

Hs25/JHH

Politimestrene i
politikredsene 10 - 54.

Vedrørende samlivskontrol i familiesammenføringsaaer.

Det retlige grundlag.

En udlænding over 18 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 18 år, der

- a) har dansk indfødsret
 - b) har indfødsret i et af de nordiske lande
 - c) har opholdstilladelse efter §§ 7 - 8 eller
 - d) lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 5 år,
- har efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, et retskrav på opholdstilladelse, medmindre den pågældende har indrejseforbud efter en tidligere afvisning eller udvisning, jf. § 10, stk. 2, eller er omfattet af bestemmelsen i § 10, stk. 1.

Opholdstilladelsen kan dog efter udlændingelovens § 9, stk. 4, betinges af, at den herboende person, som det påhviler at forsørge ansøgeren, godtgør at være i stand hertil.

Opholdstilladelsen gives med henblik på varigt ophold :2 gøres efter fast praksis altid tidsbegrænset i den første 3 års-periode. Herved får udlændingemyndighederne mulighed for at undersøge, om grundlaget for den meddelte opholdstilladelse

deise var urigtigt eller ikke længere er til stede og i givet fald inddrage opholdstilladelsen efter bestemmelsen i udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, eller nægte forlængelse i medfør af udlændingelovens § 11, stk. 2, 2. pkt., jf. § 19, stk. 1, nr. 1.

Direktoratet for Udlændinges anmodning til politiet om at foretage samlivskontrol.

Direktoratet for Udlændinge kan såvel i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, som i forbindelse med en anmodning om forlængelse af en sådan opholdstilladelse anmode politiet om at foretage samlivskontrol.

Således vil direktoratet i tilfælde, hvor direktoratet skønner, at det må anses for tvivlsomt, om parterne samlever på fælles bopæl, normalt anmode politiet om at foretage en nærmere undersøgelse af dette spørgsmål.

Afgørelsen af, hvorvidt der skal foretages samlivskontrol, træffes af direktoratet efter en konkret vurdering af samtlige momenter i en sag. Som omstændigheder, der kan indebære, at der anmodes om samlivskontrol, kan nævnes parternes manglende evne til at kommunikere på samme sprog, stor aldersforskel og kortvarigt bekendtskab, ligesom tidligere giftermål, parternes nationalitet og manglende fælles bopæl ifølge CPR kan have betydning.

Det bemærkes, at der kun anmodes om kontrol forud for meddelelse af opholdstilladelse i meget begrænset omfang og i helt særlige tilfælde, hvor det på baggrund af de oplysninger, der foreligger for direktoratet, skønnes af helt afgørende betydning for afgørelsen af, om der består et retskrav på opholdstilladelse.

Kontrollen bør i disse tilfælde foretages ved, at den herboende ægtefælle indkaldes til **afhøring** hos politiet. Det bør tilstræbes, at afhøringen foretages i løbet af 2 - 3 uger.

Politiets tilrettelæggelse af kontrollen og tema for afhøringen .

Politiet tilrettelægger kontrollens praktiske gennemførelse og træffer i den forbindelse beslutning om, hvorvidt - og i givet fald hvornår - parterne skal opsøges på den angivne fælles bopæl. Kontrol bør foretages hurtigst muligt efter modtagelsen af anmodningen fra direktoratet.

For at der ved samlivskontrollen kan tilvejebringes oplysninger, der kan belyse, om betingelserne for opholdstilladelse (fortsat) er til stede, er det af afgørende betydning, at samlivskontrollen finder sted på tidspunkter, hvor parterne normalt kan forventes at være til stede på bopælen, dvs. tidligt om morgenen eller om aftenen.

Må det på baggrund af oplysninger om f.eks. arbejdsforhold antages, at parterne med større sandsynlighed vil være til stede på andre tidspunkter, må kontrollen tilrettelægges herefter.

Det bør endvidere tilstræbes at foretage kontrollen på tidspunkter, hvor det ikke umiddelbart forventes.

Inden kontrollen iværksættes, bør der foretages bopælskonstatering i CPR, ligesom der rutinemæssigt - primært af sikkerhedsmæssige grunde - bør ske forespørgsel i Kriminalregisteret.

Henvendelse på de pågældendes bopæl, der altid bør ske diskret og i civil påklædning, skal som altovervejende hovedregel ske uanmeldt.

De antrufne parter gøres straks bekendt med, at politiets henvendelse sker på foranledning af Direktoratet for Udlændinge med henblik på, at det undersøges, hvorvidt de pågældende samlever på fælles bopæl. Det skal i den forbindelse sikres, at der kan kommunikeres med parterne, og er dette ikke tilfældet, skal kontrolbesøget foregå under anvendelse af tolk.

Parterne skal herefter spørges, hvorvidt de ønsker at medvirke til undersøgelsen. Det afgivne svar skal tilføres rapporten.

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter udlændingelovens § 40, stk. 1, påhviler udlændinge at meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til udlændingeloven kan gives, eller om udlændingen opholder sig lovligt her i landet.

En udlænding, der giver udtryk for ikke at ville medvirke til undersøgelsen, skal gøres bekendt med, at den pågældende bærer risikoen for sagens oplysning, således at manglende opfyldelse af oplysningspligten eventuelt kan blive tillagt negativ skadevirkning ved direktoratets afgørelse af sagen.

Såfremt den pågældende herefter fortsat tilkendegiver ikke at ville deltage i undersøgelsen - herunder ved ikke at tillade de pågældende polititjenestemænd adgang til boligen skal dette fremgå af rapporten.

For så vidt angår en eventuel dansk part bemærkes, at det ikke kan pålægges den pågældende at meddele oplysninger, udover at den pågældende i medfør af retsplejelovens § 750 er pligtig til at opgive navn, adresse og fødselsdato. Ønsker parten ikke at bidrage til kontrollens gennemførelse - herunder ved ikke at tillade de pågældende polititjenestemænd adgang til boligen -, skal det også i dette tilfælde anføres i rapporten.

Tilkendegiver parterne, at de vil medvirke til sagens oplysning, gøres de bekendt med, at de ønskes afhørt hver for sig.

Under afhøringen bedes parterne navnligt afhørt om, hvornår og hvordan de lærte hinanden at kende, om de har fælles økonomi, eller om de sammen har foretaget større eller mindre indkøb, om de spiser sammen, og om deres møbler og personlige effekter holdes adskilt.

Endvidere bedes de pågældende spurgt, om de har kendskab til

og besøger den anden parts familie og venner, har kendskab til den andens arbejdssituation og fritidsinteresser, om de har været på ferie sammen, og om de optræder som par udadtil.

Er den ene part ikke til stede i forbindelse med kontrollen, og oplyses det af den anden part, hvor den pågældende er, bør det undersøges, om oplysningen er rigtig, eventuelt ved telefonisk eller personlig henvendelse dér, hvor ægtefællen ifølge det oplyste skulle opholde sig. En sådan henvendelse bør i sagens natur ske diskret.

Opmærksomheden henledes på, at parterne har aktindsigt i rapporten samt i de øvrige dokumenter, der indgår i sagen.

Gennemgang a f boligen.

Efter at afhøringen er afsluttet, skal boligen gennemgås med henblik på, at det konstateres, om indretningen heraf af- eller bekræfter oplysningerne om, at de pågældende samlever på den fælles bopæl.

Alle relevante iagttagelser - herunder om lejlighedens indretning og møblering bærer præg af beboelse for en eller flere personer og om tøj, navneskilt m.v. - skal anføres i rapporten.

Opmærksomheden henledes på, at boligen kun kan gennemgås, såfremt der opnås samtykke hertil.

Gives der ikke samtykke til gennemgang af boligen, anføres det i rapporten.

Flere kontrolbesøg.

Såfremt undersøgelsen på baggrund af et enkelt besøg ikke giver tilstrækkeligt grundlag for en vurdering af, hvorvidt samliv finder sted, skal der rettes henvendelse til de pågældende på ny.

Må det på baggrund af kontrolbesøget/besøgene antages, at

samliv ikke finder sted, kan det overvejes at lade forhøring blandt naboer mv. indgå i undersøgelsen, ligesom henvendelse til eventuelle familiemedlemmer og venner bør overvejes.

De pågældende skal i den forbindelse gøres opmærksom på, at deres forklaring vil indgå i sagen, og at parterne, som sagen angår, vil blive gjort bekendt med de afgivne forklaringer.

Når kontrolmulighederne er udtømte, sendes sagen straks tilbage til Direktoratet for Udlændinge.

Vurderes det på baggrund af de oplysninger, som er fremkommet ved samlivskontrollen, at betingelserne for opholdstilladelse ikke længere er til stede, skal det i tilbagesendelsesskrivelsen til direktoratet udtrykkeligt anføres, at der efter politikredsens vurdering er fremkommet sådanne oplysninger ved kontrollen, at der kan være anledning til, at direktoratet hurtigt tager stilling til, om der er grundlag for at inddrage eller afslå forlængelse af den meddelte opholdstilladelse.

Misteuike om strafbart forhold.

Opstår der i forbindelse med en samlivskontrol mistanke om strafbart forhold, skal den pågældende afhøres om forholdet med en sigtets rettigheder, og der skal udfærdiges særskilt rapport herom.

Anmeldelse fra private.

Modtages der anmeldelse fra private om, at et par, der er omfattet af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, ikke lever sammen på fælles bopæl, eller opstår der i forbindelse med anden efterforskning mistanke om, at et sådant par ikke lever sammen, bør der, forinden samlivskontrol foretages, rettes henvendelse til Direktoratet for Udlændinge med henblik på, at direktoratet tilkendegiver, hvorvidt der ønskes samlivskontrol.

Blanket med oplysninger om samlivakontrollens formål.

Rigspolitiet vil snarest udsende en standardblanket på dansk, engelsk, fransk, tysk, arabisk, serbo-kroatisk, polsk, spansk, tyrkisk og urdu med oplysninger om baggrunden for samlivskontrollen mv. Blanketten skal fremover ved kontrollens begyndelse udleveres til de involverede parter.

Rigspolitiets rundskrivelse af 17. august 1994 vedrørende samlivskontrol ophæves.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Bjerg'.A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Hans-Viggo Jensen'.

Hans-Viggo Jensen
politimester

INFORMATION OM **SAMLIVSKONTROL**

En udlænding, "der samlever på fælles bopæl i ægteskab eller fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person, har ifølge udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, ret til opholdstilladelse i Danmark.

Politiet har rettet henvendelse til Dem på foranledning af Direktoratet for Udlændinge, der ønsker, at det undersøges, om De samlever på fælles bopæl, således at det kan konstateres, om betingelserne for opholdstilladelse er opfyldt.

Bilag 4

Vejledning om kontanthjælp efter bistandsloven

I. Indledning

Denne vejledning træder i stedet for Socialministeriets vejledning nr. 188 af 30. november 1993 om kontanthjælp efter bistandsloven.

Den nye vejledning er en følge af, at reglerne om kontanthjælp m.v. er blevet ændret med virkning fra 1. april 1995/1. juli 1995.

Ændringerne indebærer følgende:

- 1) Kontanthjælpen efter § 37 og 37 a til en ægtefælle beregnes som til en enlig, når den anden ægtefælle har et selvstændigt offentligt forsørgelsesgrundlag efter anden lovgivning,
- 2) Aldersgrænsen for ungesatserne ændres fra 23 til 25 år, og adgangen til at komme ud af ungesatserne på grund af forsørgelsespligt begrænses til unge, der i hjemmet forsørger eget barn.
- 3) **Indtægtskravet** for at komme ud af ungesatserne ændres. Desuden ændres reglerne for opgørelsen af indtægten, og perioden, hvori den unge skal have haft den krævede indtægt, forlænges til 12 sammenhængende måneder for alle unge under 25 år.
- 4) Adgang til at fradrage op til 20 % i næste måneds kontanthjælp efter § 37, når en kontanthjælpsmodtager eller ægtefælle uden rimelig grund udebliver fra en beskæftigelsesfremmende foranstaltning.
- 5) Stramning af betingelserne for at få hjælp til enkeltudgifter efter § 46.
- 6) Obligatorisk tilbagebetaling af hjælp ydet efter § 46 til boligindskud m.v. samt en særlig oplysningspligt ved udbetaling af indskud e.l. i tilfælde af fraflytning.

Derudover indføres der i bekendtgørelse om særlig støtte efter § 37 a en øvre grænse for den

samlede hjælp efter § 37 og § 37 a efter 12 måneder svarende til 100 % af højeste dagpenge. I bekendtgørelse om uddannelsessøgendes ret til kontanthjælp i særlige tilfælde begrænses de studerendes mulighed for at få kontanthjælp under orlov fra studiet.

Ændringerne i bistandsloven træder i kraft den 1. april 1995. Reglerne om ændring af aldersgrænsen for ungesatserne, herunder ændring af indtægtskravet, træder dog først i kraft den **1. juli** 1995.

For ægtepar, som den 1. april 1995 modtager kontanthjælp, og som for fremtiden skal have kontanthjælpen beregnet som til en enlig, er der fastsat en overgangsordning, sådan at de modtager hjælp efter de hidtidige regler indtil **1. juli** 1995.

Den løbende kontanthjælp består fortsat af:

- 1) En skattepligtig dagpengelignende ydelse til alle kontanthjælpsmodtagere.
- 2) En skattefri særlig støtte til kontanthjælpsmodtagere med høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde.

Kontanthjælpsvejledningens systematik samt indhold, der ikke berøres af lovændringerne, er i videst muligt omfang opretholdt i denne vejledning.

I afsnit II, pkt. 2-17, behandles reglerne om kontanthjælp til underhold m.v.

I afsnit III, pkt. 18 - 31, behandles reglerne om hjælp i særlige tilfælde.

I afsnit IV, pkt. 32, behandles reglerne om naturalhjælp.

I afsnit V, pkt. 33, behandles reglerne om de skattemæssige virkninger af kontanthjælp.

Endelig er der i bilag a-b medtaget eksempler på beregning af kontanthjælp.

II. Kontanthjælp til underhold m.v.

(lovens kapitel 9)

2. I hvilke situationer **kan der** ydes hjælp?

Efter bistandslovens § 37, stk. 1, er det en betingelse for at yde kontanthjælp, at der er sket sådanne ændringer i en persons forhold, at pågældende er afskåret fra at skaffe det fornødne til sit eget eller familiens underhold.

Det er altså som hidtil en betingelse for at få kontanthjælp, at ansøgeren har været ude for ændringer i sine forhold, d.v.s., at ansøgeren har været ude for en såkaldt »social begivenhed«.

Både uforudsete ændringer og ændringer af mere forudseelig karakter kan berettige til kontanthjælp.

Støtte efter § 37 a kan ydes til personer, hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige på grund af høje boligudgifter eller stor **forsørgerbyrde**. Støtten efter § 37 a kan ydes i forbindelse med udbetaling af kontanthjælp efter § 37 eller særskilt, f.eks. som supplement til bruttorevalideringsydelse eller dagpenge. For ydelse af den særlige støtte efter § 37 a gælder som for hjælp efter § 37, at der skal foreligge en »social begivenhed«.

Som konsekvens af, at der skal være tale om ændringer i en persons forhold, er der ikke adgang til at yde hjælp til personer, der har økonomiske problemer, som f.eks. skyldes **pågældendes** ansættelse i lavtlønsområde eller, at den pågældende har stigende udgifter. At være under uddannelse er ikke en »social begivenhed«. Dette er udtrykkeligt fastslået i bistandslovens § 40, stk. 3, I. pkt.

Efter § 40, stk. 3, 2. pkt., kan socialministeren fastsætte nærmere regler for, i hvilke særlige tilfælde der kan ydes hjælp, uanset at kontanthjælpsmodtageren deltager i forskellige uddannelsesaktiviteter. Der henvises til Socialministeriets bekendtgørelse herom, som er nærmere omtalt under pkt. 17.

3. **Eksempler på ændringer i forhold, der kan berettiger til kontanthjælp**

Nedenfor nævnes en række eksempler på ændringer i forholdene, der vil kunne berettiger til kontanthjælp (opregningen er ikke udtømmende).

a. Sygdom

Sygdom kan begrunde hjælp, ikke alene når ansøgeren selv er syg, men også når pågælden-

de er afskåret fra at passe sit arbejde på grund af sygdom hos et familiemedlem, f.eks. et barn, der ikke kan blive passet på anden måde, eller en alvorligt syg, der passes i det fælles hjem.

b. Graviditet og fødsel

Graviditet (og fødsel) er en af de ændringer i en persons forhold, der kan påvirke arbejds- og indtjeningssevnen. Der kan derfor ydes kontanthjælp, i det omfang der ikke ydes kompensation efter reglerne om barseldagpenge. Det er vigtigt, at der er mulighed for at yde hjælp til vanskeligt stillede gravide kvinder, der, hvis de ikke får økonomisk hjælp, er særlig udsat for komplikationer ved graviditeten, f.eks. for tidlig fødsel. For unge gravide, der har passeret 12. svangerskabsuge, gælder en særlig regel om kontanthjælpsens størrelse, se under pkt. 6 c.

c. Svigtende arbejdsmuligheder

Der vil kunne ydes hjælp såvel i en situation, hvor en person på grund af sine egne forhold, f.eks. sin helbredstilstand, bliver ude afstand til at fortsætte med sin hidtidige beskæftigelse, som i tilfælde, hvor det er beskæftigelsesforholdene, der er årsagen til, at arbejdsindtægten bortfalder. Også en selvstændig erhvervsdrivende, hvis indtægtsmuligheder svigter på grund af ændringer i egne forhold, f.eks. sygdom, vejrmæssige problemer, helt eller delvis ophør af virksomheden m.v., kan få hjælp.

d. Strafsoning

Endvidere kan der ydes hjælp til familien, når en person er afskåret fra sine sædvanlige indtjeningsmuligheder på grund af ophold i f.eks. en kriminalforsorgsinstitution. Om den indsattes stilling med hensyn til kontanthjælp kan socialministeren efter bistandslovens § 37, stk. 6, fastsætte nærmere regler. Der henvises til Socialministeriets bekendtgørelse herom, som er nærmere omtalt under pkt. 13.

e. »Papirløst« samliv

»Papirløst« samliv omfatter to personer, der bor sammen uden at være gift eller at have indgået registreret partnerskab, selv om muligheden foreligger. Hvis de samlevende gennem længere tid har indrettet sig sådan, at den ene har erhvervsindtægter, mens den anden udelukkende anvender sin arbejdskraft i den fælles husholdning, vil ændringer i den udearbejdendes arbejdsmuligheder og indtægtsforhold have en afledet virkning for den hjemmearbejden-

de. Pågældende kan ikke længere »tjene« det fornødne til sit underhold gennem sit arbejde i den fælles husholdning, og hjælp efter § 37 kan derfor ydes også til den hjemmearbejdende.

Hjælp ydes således i dette tilfælde på grund af den pågældendes egne forhold, ikke som følge af en retlig forsørgelsespligt hos den udearbejdende.

/ Ophør af samliv med ægtefælle eller »papirløs« partner

Såvel samlivsophør i ægtefællernes levende live - ved skilsmisse, separation eller i øvrigt på grund af uoverensstemmelser - som ved den ene ægtefælles død kan berettigede til kontanthjælp.

Også ophævelse af samliv mellem andre end ægtefæller kan undertiden give baggrund for ydelse af kontanthjælp, nemlig for den, der har anvendt sin arbejdskraft i den fælles husholdning, jf. foran pkt. e.

g. Værnepligt

Der kan blive tale om at yde hjælp til militære værnepligtige inden for rammerne af §§ 37 og 37 a, hvis værnepligtslønnen er mindre end, hvad pågældende ville være berettiget til efter §§ 37 og 37 a.

Civile værnepligtige får ikke værnepligtsløn, og der vil derfor i videre omfang være basis for kontanthjælp. Socialministeren kan i medfør af § 37, stk. 6, fastsætte nærmere regler for denne gruppe og for personer, der aftjener værnepligt ved bistandsarbejde i udviklingslandene. Der henvises til Socialministeriets bekendtgørelse herom, som er nærmere omtalt under pkt. 13.

h. Andre ændringer

Som udgangspunkt betragtes det ikke som en ændring af forholdene, at der inden for visse former for erhverv er forudsigelige ledighedsperioder (f.eks. sæsonarbejde).

Der kan være basis for at yde kontanthjælp, hvis der på grund af svigt af edb-lønanvisning eller lignende ikke udbetales løn til forventet tid. 1 så fald kan hjælpen ydes med tilbagebetalingspligt efter § 26, stk. 1, nr. 3.

Endvidere kan der ydes hjælp, hvis faseforskydning i udbetalingsperioder ved overgang fra f.eks. løn til efterløn giver en midlertidigt udækket periode.

Endelig kan der ydes hjælp til en delpensionist, når arbejdsindtægten midlertidigt bortfalder på grund af sygdom eller arbejdsløshed.

Der henvises til § 10, stk. 1 og 2, i lov om delpension, hvorefter delpension kan udbetales indtil udgangen af den måned, hvor retten til dagpenge ville være ophørt efter reglerne i sygedagpengeloven, og indtil udgangen af den måned, hvori modtageren har været arbejdsløs i en sammenhængende periode på 13 uger, jf. pkt. 23 i vejledning om delpension.

Når delpensionen er bortfaldet, kan der evt. ydes hjælp, indtil forskud på social pension kan udbetales.

Til pensionister, som modtager nedsat pension på grund af optjeningsreglerne i pensionslovgivningen, bør et evt. ekstra hjælpebehov dækkes ved et personligt tillæg til pensionen efter pensionslovgivningen.

Hjælp efter §§ 37 og 37 a kan som hovedregel ikke komme på tale til pensionister og efterlønsmodtagere, da de ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet i det omfang, det kræves efter §40.

4. Hvad er formålet med at yde hjælp?

Formålet med at yde kontanthjælp er at hjælpe en person eller en familie gennem indtægtssvigt i forbindelse med ændrede forhold ved udbetaling af en ydelse, der beregnes efter faste regler med mulighed for at supplere med særlig støtte til personer, hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige på grund af høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde.

Det er ikke hensigten, at kontanthjælpen skal være et varigt forsørgelsesgrundlag.

Det er derfor væsentligt, at kommunalbestyrelsen udfolder de størst mulige bestræbelser for at hjælpe kontanthjælpsmodtagerne ud af kontanthjælpssystemet. Der henvises i den forbindelse til reglerne i lov om kommunal aktivering.

5. Rådgivning

Efter § 41, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen straks, når der ydes hjælp efter § 37, vurdere, om der er grund til at iværksætte særlige hjælpeforanstaltninger med henblik på, at modtageren igen bliver i stand til at klare sig selv.

Kommunalbestyrelsen skal desuden efter § 41, stk. 2, senest 3 måneder efter hjælpens påbegyndelse tage den pågældendes og familiens forhold op til bedømmelse af, om der er grundlag for at yde andre former for bistand end løbende økonomisk hjælp, herunder rådgivning om afvikling eller nedbringelse af faste udgif-

ter, som pågældende må forventes at få svært ved at afholde for fremtiden.

Det vil desuden være vigtigt at rådgive om beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder, hvis det er svigtende beskæftigelse, som er årsag til behovet for hjælp. Der kan i den forbindelse henvises til bestemmelserne om vejledning i lov om kommunal aktivering.

Reglen om opfølgning i § 41, stk. 2, er en minimumsregel, som skal ses i sammenhæng med § 28 om rådgivning og vejledning til personer, som har behov for det.

Hvis hjælpen er begrundet i sygebehandling eller erhvervsmæssige foranstaltninger, er det efter § 41, stk. 3, en betingelse, at lægens eller kommunalbestyrelsens anvisninger følges.

6. Hvordan beregnes hjælpen efter § 37 ?

Hjælpen beregnes som en fast skattepligtig ydelse efter § 37 og suppleres med en særlig skattefri støtte efter § 37 a for personer, hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige på grund af høje boligudgifter eller stor **forsørger**-byrde.

Hjælpen efter § 37 er bestemt til at dække kost, tøj og faste udgifter, herunder boligudgifter og udgifter til børns forsørgelse i det omfang, boligudgiftens størrelse og/eller antallet af børn ikke berettiger til særlig støtte efter § 37 a.

Hjælpens størrelse efter § 37 er for personer over 25 år afhængig af, om modtageren har forsørgelsespligt over for børn. For unge under 25 år er hjælpen desuden afhængig af, om modtageren forsørger eget barn i hjemmet eller har haft en tidligere indtægt på et vist niveau, og om modtageren er hjemmeboende eller udeboende, jf. pkt. 6 c.

Til et **ægtepar** der er berettiget til kontanthjælp, udbetales den skattepligtige ydelse efter § 37 til hver af ægtefællerne.

a. Kontanthjælp efter §37 til personer med forsørgelsespligt overfor børn

Til personer med forsørgelsespligt over for bom ydes et beløb, der svarer til 80 % af højeste dagpengebeløb efter § 47 i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. Beløbet udgør pr. 1. januar 1995 8.862 kr. pr. måned.

Til unge under 25 år, som har forsørgelsespligt over for et barn, men som ikke forsørger barnet i hjemmet, ydes kontanthjælp efter reglerne for unge, se nærmere under pkt. c.

Det er den privatretlige forsørgelsespligt over for et barn efter Justitsministeriets lovgivning, som er afgørende for, om en person skal betragtes som forsørger efter § 37. En forsørger kan defineres som en person, der har forsørgelsespligt over for et barn under 18 år. Det er således ikke afgørende, om den pågældende rent faktisk yder bidrag til barnets forsørgelse. Forsørgelsespligten indtræder normalt ved fødslen. Er faderskabet ikke fastslået ved fødslen, indtræder retten til at få ydelser efter § 37 som forsørger fra det tidspunkt, hvor faderskabet fastslås. Der ydes i sådanne tilfælde ikke kontanthjælp som forsørger med tilbagevirkende kraft fra fødslen.

Den privatretlige forsørgelsespligt og dermed retten til at modtage kontanthjælp som forsørger bortfalder ikke, hvis barnet er i stand til at forsørge sig selv, eller hvis barnet er anbragt uden for hjemmet.

En person, der har et barn, som opholder sig i udlandet, betragtes som forsørger af dette barn, hvis det kan dokumenteres, at den pågældende er forpligtet til at yde og rent faktisk yder bidrag til barnets forsørgelse.

b. Kontanthjælp efter § 37 til personer, som ikke har forsørgelsespligt overfor børn

Til personer, som ikke har forsørgelsespligt over for børn, og som ikke er omfattet af reglerne i § 37, stk. 3, om hjælp til unge under 25 år, ydes et beløb, der svarer til 60 % af højeste dagpengebeløb efter § 47 i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. Beløbet udgør pr. 1. januar 1995 6.652 kr. pr. måned.

c. Kontanthjælp efter §37 til unge under 25 år

Til unge under 25 år ydes efter § 37, stk. 3, pr. 1. januar 1995 et beløb på 2.088 kr. til hjemmeboende og et beløb på 4.268 kr. til udeboende. Ungesatserne er fastsat ud fra niveauet for ydelser efter Statens Uddannelsesstøtte.

Unge under 25 år kan alene komme ud af ungesatserne hvis:

- 1) de i en sammenhængende periode på 12 måneder har haft månedlige indtægter, der overstiger 60 % af højeste dagpengebeløb efter § 47 i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., eller
- 2) de får forsørgelsespligt over for et barn, som de forsørger i hjemmet, eller
- 3) de er gravide og har passeret 12. svangerskabsuge.

Unge, som alene har forsørgelsespligt over for en ægtefælle, eller som har forsørgelsespligt over for børn, som de ikke forsørger i hjemmet, omfattes af ungesatserne.

Ydelser fra Statens Uddannelsesstøtte og andre godtgørelser, der ydes i forbindelse med uddannelse, medregnes ikke i den indtægt, der kan bringe den unge ud af ungesatserne. Endvidere medregnes ydelser under aktiveringstilbud efter lov om kommunal aktivering ikke i indtægten, jf. § 10, stk. 3, i lov om kommunal aktivering.

Betaler unge, der modtager hjælp efter Ungesatserne, underholdsbidrag til børn, eller er bidraget på tidspunktet for hjælpens udbetaling udlagt forskudsvis af det offentlige, udbetales et månedligt tillæg til hjælpen svarende til det fastsatte bidrag. Tillægget kan dog højest svare til normalbidraget. Dette tillæg er skattepligtigt, men da bidraget er fradragsberettiget, vil bidraget og tillægget ikke berøre det beløb, som den bidragspligtige - før bidragspligten indtrådte - havde til rådighed til egen forsørgelse.

Det vil afhænge af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om en ung under 25 år kan anses for at forsørge eget barn i hjemmet. I denne vurdering indgår omfanget af barnets eller børnenes ophold hos den unge. Der vil bl.a. kunne tages hensyn til, om der kan fastsættes bidrag efter de privatretlige regler, og hvor barnet eller børnene har folkeregisteradresse.

Unge under 25 år, som modtager kontanthjælp med satsen for forsørgere, overgår ikke til ungesatserne, hvis barnet anbringes uden for hjemmet.

Unge gravide, som har passeret 12. svangerskabsuge, overgår indtil fødslen til satsen for personer, som ikke har forsørgelsespligt over for børn. Fra fødslen overgår den unge til satsen for forsørgere.

*d. Kontanthjælp efter § 37 til en **person** hvis ægtefælle modtager en selvstændig offentlig forsørgelsesydelse efter anden lovgivning*

Kontanthjælpen beregnes som til en enlig, hvis kun den ene ægtefælle er berettiget til kontanthjælp (har været ude for en social begivenhed), og den anden ægtefælle modtager en selvstændig offentlig forsørgelsesydelse efter anden lovgivning som for eksempel social pension, SU eller orlovsydelse.

Hvis den ægtefælle, som modtager en selvstændig offentlig forsørgelsesydelse efter anden lovgivning, selv opfylder betingelserne for

kontanthjælp, foretages der en almindelig ægtefælle-beregning. Dette vil være tilfældet, hvis denne ægtefælle modtager for eksempel arbejdsløshedsdagpenge eller dagpenge ved sygdom og fødsel.

Beregning af **kontanthjælpen** som til en enlig indebærer, at der kun ydes et kontanthjælpsbeløb efter reglerne i § 37, stk. 2-4, og at eventuel særlig støtte efter § 37 a alene beregnes ud fra den kontanthjælpsberettigedes andel af netto-boligudgifterne (er nærmere omtalt under pkt. 11). Der er i § 38, stk. 3, fastsat en særlig regel for fradrag af den ikke-kontanthjælpsberettigede ægtefælles indtægter (er nærmere omtalt under pkt. 9).

7. Fradrag i § 37-hjælpen for indtægter

Efter § 38, stk. 1, skal der i den beregnede samlede kontanthjælp efter § 37 foretages fradrag for indtægter, som ansøgeren og ægtefællen har i den periode, da der ydes hjælp. Reglen er en følge af princippet om, at kontanthjælpen er subsidiær i forhold til andre indtægtsmuligheder. Fradrag for indtægter foretages i brutto-kontanthjælpen med de faktiske beløb uafhængigt af, hvorledes indtægterne behandles skattemæssigt.

Der kan ikke foretages fradrag for indtægter, som pågældende er afskåret fra at opnå (fiktive indtægter). Der vil for eksempel ikke kunne foretages fradrag for det beløb, som en eventuel ægtefælle ville være berettiget til i SU, hvis pågældende ikke af formelle grunde var afskåret fra at modtage SU.

Inden indtægterne fratrækkes, skal de nedsættes med de nødvendige udgifter til arbejdsredskaber og -beklædning samt til transport i forbindelse med erhvervsen af indtægterne.

Nedsættelsen sker med de faktiske udgiftsbeløb uafhængigt af, hvorledes disse behandles skattemæssigt.

Udgifter til transport bør i almindelighed tage udgangspunkt i udgifterne ved benyttelse af offentlige transportmidler.

Udgiften til transport i eget køretøj kan i det enkelte tilfælde være en nødvendig udgift i forbindelse med erhvervsen af indtægter, hvis offentlige transportmidler ikke med rimelighed kan forlanges benyttet. Transportudgifter i forbindelse med kørsel i egen bil kan i mangel af anden dokumentation opgøres efter Finansministeriets regler om godtgørelse for benyttelse af eget befordringsmiddel på tjenesterejse.

Udbetalt boligsikring og tilbagebetalte a-contobidrag til varme og elektricitet betragtes ikke som indtægter, men vil have betydning for beregning af den særlige støtte efter § 37 a (jf. pkt. 11 b). Det samme gælder fremlejeindtægter, hvis disse alene oppebæres med henblik på at nedbringe boligudgiften og ikke i erhvervsmæssigt øjemed.

Der foretages ikke fradrag i kontanthjælpen for værdien af kost m.v. under ophold på sygehus eller institutioner, som yder behandling lige som på de egentlige sygehuse. Dette vil være tilfældet for så vidt angår fødeklionikker og andre til sygehusvæsenet knyttede behandlingsinstitutioner, rekonvalescenthjem og behandlinginstitutioner for alkoholskadede.

Når opholdet har varet mere end 6 måneder, vil der efter § 38, stk. 2, nr. 4, efter en konkret vurdering kunne foretages fradrag i kontanthjælpen for den fremtidige værdi af kost m.v. I den konkrete vurdering bør der tages hensyn til, at f.eks. en enlig person kan have en betydelig besparelse ved ikke at skulle betale for mad m.v., medens det kan tænkes, at en stor familie ikke vil have en mærkbar besparelse ved, at en person er indlagt på sygehus eller lignende i en længere periode.

Ved lønindtægter er det den skattepligtige personlige indtægt, der fradrages i kontanthjælpen. Herved forstås efter Skatteministeriets definition den skattepligtige personlige indtægt, som er tilbage, efter at der er foretaget fradrag for arbejdsmarkedsbidrag, ATP-bidrag og eventuelle kollektive pensionsbidrag.

Efter at kontanthjælpen er gjort skattepligtig, kan overskydende skat ikke længere betragtes som en indtægt ved kontanthjælpsberegningen, idet kontanthjælpsmodtagere som andre skatteydere trækkes for en acontoskat, indtil den endelige skat kan beregnes i forbindelse med slutopgørelsen. En eventuel overskydende skat modsvares af, at den pågældende har haft et lavere nettobeløb til rådighed i den periode, hvor acontoskatten er betalt.

Feriegodtgørelse, der efter ferielovgivningen kan udbetales 1 måned før ferien, skal først fradrages i kontanthjælpen, når ferien holdes, og der kan kun foretages fradrag svarende til kontanthjælpen for det antal dage, som feriegodtgørelsen er bestemt til at dække, jf. § 38, stk. 1, 3. pkt. Hvis der under en ferieperiode udbetales supplerende kontanthjælp, f.eks. til et ægtepar, hvor den ene ægtefælle har løbende arbejds-

indtægt, skal den skattepligtige feriegodtgørelse fradrages i kontanthjælpen.

Hvis der ydes kontanthjælp efter § 37 under et højskoleophold (jf. Socialministeriets bekendtgørelse om uddannelsessøgendes ret til kontanthjælp i særlige tilfælde), skal der ikke ske fradrag for offentlig støtte til opholdet.

8. Indtægter, der efter § 38, stk. 2, ikke fradrages i kontanthjælpen

Invaliditetsydelse og invaliditetsbeløb, som ydes efter lov om social pension, skal ikke fratrækkes i den beregnede hjælp, jf. § 38, stk. 2, nr. 1. Efter praksis sker der heller ikke fradrag i den beregnede hjælp for bistands- og plejetillæg, som ydes til en kontanthjælpsmodtagers ægtefælle.

I § 38, stk. 2, nr. 2, er det fastsat, at erstatning for varigt mén, indtægter, der hidrører herfra, og godtgørelse for ikke-økonomisk skade, ikke skal fradrages i kontanthjælpen.

Bestemmelsen vedrører erstatninger efter såvel arbejdsskadeforsikringsloven som erstatningsansvarsloven og anden tilsvarende lovgivning. De øvrige ydelser - først og fremmest erstatning for erhvervsevnetab og forsørgertabserstatning - betragtes som en indtægt, der skal fratrækkes i kontanthjælpen. Dette gælder, uanset om der er tale om løbende ydelser eller indtægter fra en kapitaliseret erstatning.

For så vidt angår en erstatning efter loven om arbejdsskadeforsikring, vil det af afgørelsen herom fremgå, hvor stor en del af erstatningen der dækker skader af ikke-økonomisk art, d.v.s. mén(erstatning). Med hensyn til erstatning efter loven om erstatning til ofre for forbrydelser har sekretariatet for Erstatningsnævnet erklæret sig villigt til efter anmodning fra socialforvaltningen i det enkelte tilfælde at orientere forvaltningen om, hvilke bestanddele erstatningen består af.

Om formue hidrørende fra erstatningsudbetalinger henvises til pkt. 16.

Efter lov om erstatning for skader ved LSD-behandling, § 2, stk. 2, må erstatninger, der ydes efter denne lov, og afkast heraf ikke medføre nedsættelse af ydelser efter den sociale lovgivning.

Det samme gælder Sundhedsministeriets ydelser af kulancemæssig godtgørelse til HIV-smittede blødere og transfusionssmittede m.fl. samt ægtefælle eller samlever til pågældende.

Der skal efter § 38, stk. 2, nr. 3, ikke foretages fradrag i kontanthjælpen for ydelser fra godkendte sociale fonde, stiftelser og foreninger m.v., der er fritaget for beskatning hos modtageren efter ligningslovens § 7, litra z. Efter denne bestemmelse er beløb op til 5.000 kr. om året fra hver fond m.v. fritaget for beskatning.

Som nævnt under pkt. 7 foretages der efter § 38, stk. 2, nr. 4, ikke fradrag for værdien af kost m.v. under midlertidig indlæggelse på sygehus eller lignende behandlingsinstitution, hvis opholdet ikke strækker sig over 6 måneder.

Der foretages efter § 38, stk. 2, nr. 5, ikke fradrag for vederlag, som hidrører fra hverv som tilfórordnet ved valg.

Der foretages efter § 38, stk. 2, nr. 6, heller ikke fradrag for indtægter hos børn, herunder bidrag til børnenes underhold efter loven om børns **retstilling**, ydelser efter børnetilskudsloven og børnefamilieydelsesloven.

9. Fradrag for den ikke-kontanthjælpsberettigede ægtefælles indtægter efter § 38, stk. 3

Hvis en gift kontanthjælpsmodtager får kontanthjælpen beregnet som til en enlig efter § 37, stk. 5, foretages der fradrag for den del af den ikke-kontanthjælpsberettigede ægtefælles indtægt, opgjort efter § 38, stk. 1 og 2, som overstiger, hvad den ikke-kontanthjælpsberettigede ægtefælle uden indtægter kunne have fået i kontanthjælp som enlig kontanthjælpsmodtager.

10. Fradragsfri arbejdsindtægter efter § 38, stk. 4

Personer, der i en sammenhængende periode på 3 måneder eller derover har modtaget kontanthjælp, kan efter § 38, stk. 4, tjene op til 2.000 kr. pr. måned, uden at der sker fradrag i kontanthjælpen.

Der skal være tale om en normal arbejdsindtægt. **Indtægter** fra beskæftigelse med offentlig støtte eller indtægter i forbindelse med deltagelse i undervisning eller praktik, herunder godtgørelser, falder ikke ind under bestemmelsen.

Muligheden for fradragsfri indtægter er begrænset til 2.000 kr. om måneden, dog højst 12.000 kr. i alt. Denne mulighed for fradragsfri indtægter er begrænset til en sammenhængende kontanthjælpsperiode på 6 måneder. Arbejdsindtægten kan hidrøre fra forskellige arbejdsforhold, og der behøver ikke at være ud-

fórt arbejde i hver af de 6 måneder. Retten til fradragsfri arbejdsindtægter ved siden af kontanthjælpen gælder for alle, der modtager kontanthjælp, herunder personer, der modtager supplerende kontanthjælp f.eks. til en lønindtægt. Det fradragsfri beløb kan optjenes pr. voksen kontanthjælpsmodtager i husstanden. Når der udbetales kontanthjælp til ægtepar, kan hver af ægtefællerne som udgangspunkt benytte sig af muligheden for indtjening af fradragsfri indtægter efter stk. 4. Dette gælder dog kun, hvis begge ægtefæller har været ude for ændringer i deres forhold (social begivenhed). Skyldes udbetaling af kontanthjælp alene, at der er sket ændringer i den ene ægtefælles forhold, mens den anden ægtefælles forhold er uændrede, kan denne anden ægtefælle ikke udnytte reglen efter stk. 4. Til illustration heraf kan nævnes en situation, hvor den ene ægtefælle mister sit arbejde, mens den anden ægtefælle beholder sit under uændrede forhold. I dette tilfælde vil den ægtefælle, der er i arbejde, ikke kunne benytte reglen i § 38, stk. 4.

Den begrænsede mulighed for fradragsfri arbejdsindtægter kan kun gives en gang i et sammenhængende kontanthjælpsforløb. Hvis kontanthjælpsperioden afbrydes ved, at der ikke udbetales hjælp efter § 37, og der senere opstår behov for hjælp, begynder en ny kontanthjælpsperiode at løbe. Der vil så igen - efter 3 måneder - blive mulighed for at komme ind under reglen i stk. 4.

Ganske kortvarige afbrydelser af kontanthjælpen vil dog ikke bevirke, at der på ny bliver mulighed for fradragsfri indtægter efter stk. 4. Afbrydelsen skal normalt have et omfang på mindst 1 måned, svarende til det tidsrum, for hvilket der normalt udbetales kontanthjælp. Afbrydelse af kontanthjælpsperioden som følge af et tilbud efter lov om kommunal aktivering bevirker ikke, at der på ny bliver mulighed for fradragsfri indtægter efter stk. 4.

11. Hvordan beregnes hjælpen efter § 37 a ?

Betingelserne for udbetaling af den særlige støtte efter § 37 a er fastlagt i Socialministeriets bekendtgørelse af 13. marts 1995. Hovedprincippet er, at der efter bekendtgørelsens § 5, hvis betingelserne herfor er opfyldt, ydes en skattefri støtte svarende til forskellen mellem den støtteberettigedes **nettoobligudgift** og det grænsebeløb, som iflg. bekendtgørelsen gælder for den pågældende.

Afgørende for, om en person er berettiget til den særlige støtte, er først og fremmest, om pågældendes nettoboligudgifter overstiger de i bekendtgørelsen fastsatte grænsebeløb. For personer med forsørgelsespligt over for et barn er det herudover en betingelse, at det tidligere indtægtsniveau berettiger til en særlig støtte, jf. pkt. c. For personer uden forsørgelsespligt over for et barn kan mangel på et tidligere indtægtsniveau alene betyde, at hjælpen bliver begrænset, jf. pkt. c.

Som for hjælp efter § 37 er det en betingelse for at få hjælp efter § 37 a, at der har været en »social begivenhed«, jf. pkt. 2. Det er ikke en betingelse for at få hjælp efter § 37 a, at man samtidig modtager hjælp efter § 37.

I bekendtgørelsens § 2 findes en afgrænsning af den personkreds, der er berettiget til særlig støtte. Det fremgår heraf, at der ikke kan ydes særlig støtte til bl.a. unge, der får hjælp efter bistandslovens § 37, stk. 3 (ungesatserne), og til personer, der modtager orlovsvyldelse.

a. Grænsebeløb, der berettiger til særlig støtte

Ikke-forsørgere er berettiget til særlig støtte, hvis de månedlige nettoboligudgifter overstiger 1 800 kr

For personer med forsørgelsespligt over for børn er grænsebeløbet afhængigt af antallet af børn, og om der er tale om børn, der bor hos den pågældende forsørger.

En forsørger med et hjemmeboende barn er berettiget til særlig støtte, hvis de månedlige nettoboligudgifter overstiger 2.500 kr.

En forsørger med et udeboende barn er berettiget til særlig støtte, hvis de månedlige nettoboligudgifter overstiger 2.600 kr.

Har en person forsørgelsespligt over for mere end et barn, nedsættes grænsebeløbet med 500 kr. pr. måned pr. hjemmeboende barn og med 400 kr. pr. måned pr. udeboende barn udover det første barn. For familier med mange børn kan de: således blive tale om et negativt grænsebeløb.

Der foretages kun nedsættelse af grænsebeløbet for et barn, som opholder sig i udlandet, hvis det kan dokumenteres, at den forsørgelsespligtige yder bidrag til barnets forsørgelse.

Et barn, der midlertidigt opholder sig uden for hjemmet, betragtes som hjemmeboende.

Har en forsørger både udeboende og hjemmeboende børn, tages udgangspunkt i grænsebeløbet på 2.500 kr. for et hjemmeboende barn, og der foretages en nedsættelse på 400 kr. pr.

måned pr. udeboende barn og 500 kr. pr. hjemmeboende barn ud over det første barn.

Grænsebeløbene opgøres pr. person. Fradraget i grænsebeløbet pr. barn på h.h.v. 500 kr. og 400 kr. foretages således hos begge barnets forældre. For et ægtepar skal nettohuslejen overstige summen af ægtefællernes grænsebeløb, før der udløses særlig støtte. Har ægtefællerne som følge af forskellig forsørgelsespligt forskellige grænsebeløb, skal der dog foretages en deling af nettoboligudgifterne, jf. pkt. b, og beregnes særlig støtte for hver af ægtefællerne for sig. Den beregnede støtte for hver af ægtefællerne lægges herefter sammen, og grænsen for den særlige støtte, jf. pkt. c, samt fradrag for indtægter, jf. pkt. d, foretages i den samlede beregnede særlige støtte til ægteparret.

Til en ægtefælle, som efter bistandslovens § 37, stk. 5, får hjælpen beregnet som til en enlig, beregnes støtten efter § 37 a på grundlag af pågældendes andel af nettoboligudgifterne. Det samme gælder, hvis kun den ene ægtefælle er berettiget til støtte efter § 37 a, fordi den anden ægtefælle tilhører den persongruppe, som efter bekendtgørelsens § 2, stk. 1, er afskåret fra støtte efter § 37 a.

b. Opgørelse af nettoboligudgiften

Opgørelse af nettoboligudgiften er beskrevet i bekendtgørelsens § 4.

Ved lejeboliger medregnes huslejudgiften efter fradrag af tilskud efter boliglovgivningen.

Ved ejerboliger medregnes skatten af overskuddet af egen bolig samt terminsudgiften fratrasket værdien af skattefradraget.

Terminsudgiften vil normalt være renter og afdrag på lån ydet med sikkerhed i ejendommen, og som er brugt til boiigmæssige formål, men der kan også være tale om lån ydet på et andet grundlag, blot det kan dokumenteres, at det er brugt til boiigmæssige formål.

Værdien af skattefradraget beregnes på grundlag af den pågældendes trækprocent. I de fleste tilfælde vil den skattepligtige kontanthjælp efter § 37 overstige skattekortsfradraget. I så fald svarer værdien af skattefradraget til den fradragsberettigede terminsudgift ganget med trækprocenten.

I enkelte tilfælde kan skattekortsfradraget overstige den skattepligtige kontanthjælp. I så fald må der ved beregning af nettoboligudgiften tages hensyn til, at værdien af skattefradraget reduceres med den del af den fradragsberettigede terminsudgift, der ikke kan fradrages i

den skattepligtige kontanthjælp. Et uudnyttet skattekortsfradrag for en kontanthjælpsmodtager, der ejer egen bolig, vil således bevirke, at værdien af skattefradraget bliver mindre med den konsekvens, at nettoboligudgifterne og en eventuel støtte efter § 37 a bliver større. Er der tale om en kontanthjælpsmodtager, som har indtægter ud over kontanthjælpsniveauet, er det fortsat værdien af det skattekortsfradrag, der kan udnyttes, hvis pågældende kun havde indtægter svarende til kontanthjælp efter § 37, der skal benyttes ved beregning af nettoboligudgiften. Er der tale om et ægtepar, må derved beregning af værdien af skattefradraget på kontanthjælpsniveauet tages hensyn til, at et uudnyttet skattefradrag hos den ene ægtefælle vil kunne overføres til den anden ægtefælle.

Til nettoboligudgiften medregnes endvidere udgifter til vand, varme, gas, elektricitet, ydelser vedrørende boligindskudslån og lignende løbende udgifter, der har tilknytning til boligen. Udgifter til fællesantenneanlæg m.v. medregnes dog kun i det omfang, der til boligen er knyttet en ufravigelig pligt til at afholde sådanne udgifter.

Dokumenterede udgifter til ejendomsskat, indvendig vedligeholdelse og »fællesudgifter« ved andels- og ejerlejligheder kan medtages ved opgørelse af nettoboligudgiften.

Derimod kan udgifter til en familie-/indboforsikring ikke medregnes i nettoboligudgiften, da denne form for forsikring ikke kan anses som en udgift, der er knyttet direkte til selve boligen.

Indtægter fra sælgerpantebreve, som kontanthjælpsmodtageren som led i et fast arrangement har brugt til at nedbringe sine boligudgifter, samt fremleje- og lejeindtægter fradrages i nettoboligudgiften. Fradraget opgøres som nettoindtægten efter, at en eventuel skat af indtægten er betalt.

For personer, der har fælles husførelse med andre, opgøres boligudgiften som udgangspunkt med lige andele til hver af parterne.

Hvis »papirløst« samlevende i fællesskab ejer en fast ejendom, opgøres udgiften dog forholdsmæssigt efter de tinglyste andele.

Reglen om, at udgangspunktet ved opgørelsen af boligudgiften til personer, der har fælles husførelse med andre, er ligedeling af boligudgiften, er begrundet i administrative hensyn. Når det angives, at ligedelingsreglen er udgangspunkt, ligger heri, at ligedeling af boligudgiften kan fraviges i de enkelte tilfælde, når

kommunalbestyrelsen skønner, at en ligedeling vil være urimelig. Dette vil typisk være tilfældet, hvis parterne har store boligudgifter og betydelige forskelle i de hidtidige indtægter. I dette tilfælde vil det være rimeligt at fravige ligedelingen og i stedet beregne nettoboligudgiften forholdsmæssigt efter de pågældendes indtægter, før behovet for hjælp er opstået.

For beboere i kollektive bofællesskaber beregnes boligudgiften som den enkelte beboers faktiske andel af den samlede boligudgift.

De årlige nettoboligudgifter omregnes til et månedligt beløb.

For ejerboliger beregnes de månedlige terminsudgifter og de skattemæssige virkninger på baggrund af den senest forudgående terminsbetaling. De beregnede månedlige udgifter benyttes ved beregning af den særlige støtte for den resterende del af kalenderåret. Ved begyndelsen af et nyt kalenderår foretages en ny beregning. Hvis et lån bliver færdigbetalt i løbet af et kalenderår, foretages en ny beregning gældende fra måneden efter, at lånet er færdigbetalt.

I forbindelse med beregningen af det månedlige beløb til varmeudgifterne bør der tages udgangspunkt i f.eks. den endelige opgørelse af det foregående års udgifter til varme. Hvis der skal ydes hjælp til efterbetaling af varme eller elektricitet - eller der sker en tilbagebetaling - skal denne regulering indregnes i den nettoboligudgift, der ligger til grund for beregning af støtten efter § 37 a, *for den måned*, hvor reguleringen forfalder til betaling/udbetales.

I medfør af bistandslovens § 25, stk. 2, er det i bekendtgørelsens § 10 fastsat, at særlig støtte til personer, som har ejerbolig, er tilbagebetalingspligtig i det omfang, den særlige støtte modsvares af nettotermisudgifter. Hvis de månedlige nettotermisudgifter overstiger den særlige støtte, er denne fuldt ud tilbagebetalingspligtig. Overstiger den særlige støtte de månedlige nettotermisudgifter, er det kun et beløb svarende til de månedlige nettotermisudgifter, der er tilbagebetalingspligtige.

c. Grænser for hjælpen efter § 37 a

Efter kontanthjælpsreglerne før den 1. januar 1994 var den samlede beregnede kontanthjælp, der kunne udbetales, begrænset til 90 pct. af modtagerens tidligere nettoindtægter, idet den beregnede hjælp dog kunne udbetales, hvis den ikke oversteg et generelt loft, som nogenlunde svarede til 80 pct. af højeste dagpen-

gebeløb efter skat. Disse principper er videreført i de kontanthjælpsregler, som trådte i kraft den 1. januar 1994.

Da kontanthjælpen efter § 37 imidlertid højst kan udgøre 80 pct. af højeste dagpengebeløb, vil begrænsning af hjælpen alene kunne komme på tale for hjælp, der ydes i form af den særlige støtte efter § 37 a.

Kontanthjælpen efter § 37 til forsørgere svarer niveaumæssigt til det tidligere generelle løft, og der kan derfor ikke til forsørgere udbetales særlig støtte, med mindre der er en tidligere indtægt, der berettiger hertil. Ikke-forsørgere kan efter bekendtgørelsens § 6, stk. 3, uafhængig af tidligere indtægt være berettiget til at modtage en særlig støtte, i det omfang denne støtte ikke overstiger forskellen efter skat mellem 80 pct. og 60 pct. af højeste dagpengebeløb.

Når der ses bort fra den særlige regel i bekendtgørelsens § 6, stk. 3, kan den beregnede støtte efter § 37 a (nettoobligudgiften fratrukket grænsebeløbet) kun udbetales i det omfang, ansøgerens hidtidige indtægter giver grundlag herfor.

Den beregnede støtte kan sammen med ansøgerens øvrige indtægter, herunder kontanthjælp efter bistandslovens § 37, efter skat ikke overstige 90 pct. af ansøgerens hidtidige indtægter efter skat. I det omfang den beregnede støtte overstiger grænsen på 90 pct., nedsættes støtten efter § 37 a i overensstemmelse hermed.

Ved hidtidige indtægter forstås indtægten i den seneste kalendermåned, før ændringen i forholdene indtrådte. Dette tidspunkt vil normalt falde sammen med ansøgningstidspunktet, men for nogle kontanthjælpsmodtagere kan der være tale om, at de hidtidige indtægter ligger op til flere år tilbage. I så fald må indtægterne opregnes til det nuværende lønniveau.

Efter bekendtgørelsens § 6, stk. 2, beregnes grænsen for støtten for ægtepar ved at sammenholde summen af de samlede indtægter efter skat og den samlede udmålte støtte til ægteparret med 90 pct. af ægteparrets hidtidige indtægter efter skat. Det gælder også, når hjælpen til den ene ægtefælle beregnes som til en enlig efter bistandslovens § 37, stk. 5, eller når kun den ene ægtefælle er berettiget til særlig støtte efter § 37 a, fordi den anden ægtefælle er omfattet af persongruppen i bekendtgørelsens § 2, stk. 1.

Med hensyn til, hvilke indtægstyper der omfattes af indtægtsbegrebet, må der tages udgangspunkt i, at indtægterne skal være løn (herunder værdien af kost og logi) eller lønlignende

ydelser samt andre kontante ydelser såsom leger, studielån, renter m.v.

Dette udelukker imidlertid ikke, at der efter omstændighederne kan tages hensyn til andre indtægter i form af naturalydelser og lignende.

Viser det sig undtagelsesvis, at indtægten i den seneste måned ikke kan anses for at være et rimeligt udtryk for ansøgerens indtjeningssevne, d.v.s. at der ikke er tale om et beløb, som pågældende typisk har haft til disposition til at leve for, kan den gennemsnitlige indtægt i de seneste 3 kalendermåneder i stedet anvendes som individuel grænse for den samlede hjælp.

I forbindelse med en skilsmisse, separation eller samlivsophævelse må hver af parterne betragtes som enlige, således at grænsen for den særlige støtte efter § 37 a skal beregnes på grundlag af hver af parternes hidtidige indtægter. Hvis kun den ene har haft indtægter, tages der udgangspunkt i halvdelen af indtægten.

For at forhindre at kontanthjælpsmodtagere med høje hidtidige indtægter og store boligudgifter uden tidsbegrænsning kan få store månedlige ydelser efter bistandslovens § 37 og § 37 a, er der indført en absolut grænse for den samlede hjælp efter § 37 og § 37 a, der gælder, når der er udbetalt kontanthjælp i en sammenhængende periode på 12 måneder. Hjælpen kan i så fald sammenlagt med den pågældendes øvrige indtægter efter skat ikke overstige et beløb svarende til maksimale dagpenge efter § 47 i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. efter skat.

Denne grænse finder ikke anvendelse, hvis der udbetales fast bruttorevalideringsydelse efter bistandslovens § 43, stk. 2, og det må anses for sandsynligt, at behovet for hjælp bortfalder, når revalideringen er gennemført. Dette gælder også i de tilfælde, hvor udbetalingen af den faste bruttorevalideringsydelse midlertidigt er sat i bero på grund af sygdom, barsel eller mangel på uddannelsesplads.

Den sammenhængende periode på 12 måneder anses for afbrudt, hvis der i en måned ikke udbetales kontanthjælp, og kontanthjælpsudbetalingen herefter genoptages som følge af, at der foreligger en ny ændring af ansøgerens forhold (social begivenhed). Genoptages kontanthjælpsudbetalingen, uden at der foreligger en ny social begivenhed for eksempel efter orlov, anses den sammenhængende periode ikke for afbrudt, men den periode, hvori der ikke er udbetalt kontanthjælp, medregnes ikke ved opgørelsen af 12 måneders-perioden.

d. Fradrag for indtægter i støtten efter § 37 a

Principperne for fradrag for indtægter i § 37 a-støtten er de samme som for fradrag for indtægter i § 37-hjælpen (jf. pkt. 7-10), bortset fra, at det som følge af, at § 37 a-støtten er skattefri, er nettoindtægterne, der skal fradrages i støtten.

Efter bekendtgørelsens § 5, stk. 4, reduceres den beregnede støtte med det beløb, hvormed den pågældendes indtægter efter skat overstiger den hjælp efter skat, som den pågældende uden andre indtægter ville kunne få efter bistandslovens § 37 (nettokontanthjælpsniveauet).

Hvis skattekortsfradraget ikke overstiger pågældendes bruttokontanthjælpssats, vil fradraget i støtten kunne beregnes som forskellen mellem den pågældendes aktuelle bruttoindtægter og bruttokontanthjælpssatsen fratrukket den skat, der kan beregnes på grundlag af skattekortets trækprocent. Der skal dog ikke fratrækkes beregnet skat af skattefrie indtægter.

Overstiger skattekortsfradraget den pågældendes bruttokontanthjælpssats, svarer nettokontanthjælpsniveauet til bruttokontanthjælpen, som skal fradrages i den aktuelle nettoindtægt.

For et ægtepar reduceres støtten med det beløb, hvormed ægteparrets samlede indtægter efter skat overstiger den hjælp efter skat, som ægteparret uden andre indtægter ville kunne få efter bistandslovens § 37 (nettokontanthjælpsniveauet).

For en ægtefælle, hvor hjælpen efter bistandslovens § 37, stk. 5, beregnes som til en enlig, eller hvor kun den ene ægtefælle er berettiget til støtte efter § 37 a, fordi den anden er omfattet af persongruppen i bekendtgørelsens § 2, stk. 1, ses dog bort fra halvdelen af den nettoindtægt, der ligger ud over, hvad ægteparret ville kunne opnå efter bistandslovens § 37.

Ved opgørelse af et ægtepars nettokontanthjælpsniveau kan der forekomme situationer, hvor der ved beregningen skal overføres skattekortsfradrag fra den ene ægtefælle til den anden for at sikre, at indtægtsfradraget foretages i forhold til en kontanthjælpssituation, hvor ægteparret i størst mulige omfang får udnyttet deres samlede skattekortsfradrag.

e. Andre begrænsninger i støtten efter § 37 a

Hvis boligudgiften efter en samlet bedømmelse af familiens størrelse og forhold skønnes at være for høj, og der kan fremskaffes en rime-

lig og billigere bolig, udgør nettoudgifterne til denne grundlaget for beregning af den særlige støtte efter § 37 a.

Det afgørende må i denne forbindelse være, at der kan skaffes kontanthjælpsmodtageren et sådant boligtilbud. Det er op til den pågældende at afgøre, om han eller hun ønsker at flytte til den bolig, der kan fremskaffes. Konsekvensen af at afslå flytning vil imidlertid være, at den særlige støtte beregnes ud fra udgiften til den afviste bolig.

Det forhold, at hjælpen til dækning af boligudgiften i de tilfælde, hvor der er ret til støtte efter § 37 a, beregnes »takstmæssigt« ud fra de faktiske udgifter og ikke ud fra et rimelighedskriterium, medfører, at der fortsat er behov for at sikre imod misbrug. Der er derfor i bekendtgørelsens § 5, stk. 3, medtaget en bestemmelse om, at hvis en støtteberettiget, der har en rimelig bolig, på eget initiativ forøger sine boligudgifter, f.eks. ved at flytte til en anden bolig, medtages den forøgede boligudgift ikke ved beregning af støtten.

/ Indtægter, som ikke fradrages

Ved indtægtsopgørelse efter §§ 5, 6 og 7 i bekendtgørelsen ses bort fra de indtægter, der ikke indgår i beregning af kontanthjælp efter bistandslovens § 37. Se nærmere under pkt. 8 og 10.

12. Udbetaling af hjælpen

Da kontanthjælpen efter § 37 er en skattepligtig ydelse, er kontanthjælpsmodtagere undergivet de samme betingelser som andre modtagere af skattepligtig indkomst, herunder en forskudsvis ansættelse af skatten og en eventuel efterfølgende regulering i forbindelse med slutopgørelsen.

Kontanthjælpen er det underste sikkerhedsnet i det sociale system, og derfor er det væsentligt, at socialforvaltningen er opmærksom på, at en person, der får behov for kontanthjælp, får reguleret sin forskudsopgørelse i overensstemmelse med de ændrede forhold. Af hensyn til kontanthjælpsmodtagerens trækprocent må det undgås, at forskudsopgørelsen er baseret på en for høj årsindkomst, og **det** må undgås, at kontanthjælpsmodtageren fortsat får fradrag for udgifter i forbindelse med erhvervelse af en indtægt, som pågældende ikke længere har.

Når kontanthjælp udbetales som en skattepligtig ydelse, vil hovedreglen være, at restskat og overskydende skat er uden betydning for

kontanthjælpsberegningen Der kan dog være tilfælde, hvor de indkomst- og skattemæssige forhold bevirker, at nettoværdien af den udbetalte hjælp efter § 37 gør det vanskeligt for modtageren at forsørge sig selv og sin familie. I sådanne tilfælde kan der efter omstændighederne blive tale om at supplere hjælpen ved at yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter efter § 46 forudsat, at betingelserne i øvrigt er opfyldt. Skyldes de likviditetsmæssige problemer, at der er indregnet en restskat, bør kontanthjælpsmodtageren samtidig opfordres til at søge skattemyndighederne om, at den indregnede restskat trækkes ud af forskudsskatten.

Hjælpen efter §§ 37 og 37 a ydes, når behovet er til stede, og udbetales som hovedregel for en måned ad gangen.

Hjælp efter § 37 er skattepligtig på udbetalingstidspunktet, uanset om kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om, at hjælpen udbetales med tilbagebetalingspligt. Den tilbagebetalingspligtige hjælp er efter Skatteministeriets regler fradragsberettiget i skatten i de år, hvor den tilbagebetales.

13. Hjælp til særlige persongrupper

I medfør af § 37, stk. 6, er der i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 1188 af 23. december 1993 om kontanthjælp til særlige persongrupper fastsat regler om hjælp til personer, der af tjener civil værnepligt eller værnepligt ved bistandsarbejde i udviklingslandene, og personer, der afsoner en straf.

a. Hjælp til indsatte i Kriminalforsorgens institutioner

Der kan ydes hjælp til den indsatte boligudgifter, hvis boligen bør bevares af hensyn til pågældendes tilværelse under udgang og efter løsladelse.

Boligudgiften for en indsat opgøres efter § 4 i Socialministeriets **bekendtgørelse** om særlig støtte efter § 37 a som for andre kontanthjælpsmodtagere. Det vil bl.a. sige, at der som udgangspunkt foretages en ligedeling af boligudgifterne mellem ægtefæller og samlevende.

Hvis den indsatte har en ejerbolig, og hvis vedkommende på grund af afsoningen ikke kan udnytte sit skattefradrag, foretages der ved opgørelsen af nettoboligudgiften kun nedsættelse med skatteværdien af den del af rentefradraget, som den indsatte faktisk kan udnytte under afsoningen. Er den indsatte gift, vil der være mulighed for at overføre den uudnyttede del af

skattefradraget (helt eller delvist) til ægtefællen.

Den del af boligudgiften, der svarer til den indsatte grænsebeløb, jf. § 3 i Socialministeriets bekendtgørelse om særlig støtte efter bistandslovens § 37 a, ydes efter bistandslovens § 37. Beløbet kan aldrig overstige den faktiske nettoboligudgift.

Det udbetalte beløb efter § 37 er skattepligtigt. Da udbetalinger svarende til grænsebeløbet i de fleste tilfælde vil ligge inden for det månedlige skattekortsfradrag, vil en indsat, der alene får kontanthjælp til bolig, normalt ikke skulle svare skat heraf.

Hvis den indsatte boligudgift overstiger vedkommendes grænsebeløb, ydes den resterende del af boligudgiften efter § 37 a efter de almindelige regler herom. Ved fastsættelse af grænsebeløbet for en indsat tages udgangspunkt i situationen inden afsoningen, således at hjemmeboende børn på dette tidspunkt også betragtes som hjemmeboende under afsoningen.

Efter § 37 ydes hjælp endvidere til dækning af visse andre rimelige løbende udgifter, hvis der skønnes at være behov for det af hensyn til den indsatte tilværelse efter løsladelsen. Den hjælp, der efter § 37 ydes til andre udgifter end boligen, er skattepligtig.

Derved kan den samlede hjælp efter § 37 overstige den indsatte skattekortsfradrag. I så fald må der ved beregningen af den samlede hjælp efter § 37 til en indsat tages hensyn til, at der evt. skal svares skat af hjælpen, jf. § 4, stk. 7, i bekendtgørelsen om kontanthjælp til særlige persongrupper. Hjælpen til betaling af skatten kan udregnes på følgende måde:

$$\frac{\text{Beregnet skat}}{(1 - \text{trækprocent})} = \text{den hjælp, der skal ydes til dækning af skatten.}$$

Da den indsatte øvrige behov, herunder almindeligt underhold, dækkes af Kriminalforsorgen, afsættes der ikke kontanthjælp hertil. Til gengæld sker der heller ikke fradrag i kontanthjælpen for ydelser, der udbetales af Kriminalforsorgen som led i afsoningen. I øvrigt sker fradrag for indtægter efter de almindelige regler i lovens § 38.

Med hensyn til den indsatte forpligtelse over for eventuelle børn henvises til pkt. b.

For en indsat gælder de sædvanlige regler om begrænsning af den samlede hjælp efter §§ 37 og 37 a. Sammenligning med den hidtidige indtægt foretages med den faktisk udbetalte

hjælp efter §§ 37 og 37 a under afsoningen. En kontanthjælpsmodtager, der før afsoningen ikke var berettiget til tillæg efter § 37 a, vil derfor i de fleste tilfælde være berettiget til et sådant tillæg under afsoningen.

b. Den indsatles familie

Når en person er afskåret fra sine sædvanlige indtjeningsmuligheder på grund af afsoning af en straf, foreligger der en »social begivenhed« for familien, således at der kan ydes kontanthjælp til familien, selv om den indsatte ægtefælle eller samlever er i normalt arbejde, idet der så foretages fradrag i den udmålte kontanthjælp for arbejdsindtægter.

Med den bruttoficerede kontanthjælp gives ydelser til børn indirekte som et forhøjet beløb til hver af forsørgerne. Da der ikke afsættes et beløb til den indsatte andel af udgifterne til børnenes forsørgelse under afsoningen, jf. ovf. under pkt. a, er det i konsekvens heraf i bekendtgørelsen om kontanthjælp til særlige persongrupper fastsat i § 5, stk. 2, at der ved beregning af tillægget efter § 37 a til den tilbageblevne forsørger kan foretages en ekstraordinær nedsættelse af grænsebeløbet med 500 kr. pr. barn. Den ekstraordinære nedsættelse af grænsebeløbet forudsætter, at den indsatte forud for afsoningen deltog i den faktiske forsørgelse af barnet og omfatter således ikke tilfælde, hvor den indsatte har været sat i bidrag. Hjælp efter § 37 a til den indsatte ægtefælle/samlever udbetales kun, hvis nettoboligudgifterne overstiger det nedsatte grænsebeløb.

Da den hjælp, der kan beregnes på grundlag af den ekstraordinære nedsættelse af grænsebeløbet, har til formål at kompensere det manglende forsørgelsesbidrag fra den indsatte under afsoningen, kan denne del af hjælpen udbetales uafhængigt af tidligere indtægter, jf. § 5, stk. 3, i bekendtgørelsen om kontanthjælp til særlige persongrupper.

1 øvrigt udmåles hjælpen til den indsatte ægtefælle som til en enlig. Dette ændrer dog ikke ved, at der i den samlede udmålte hjælp til ægteparret foretages fradrag efter § 38 for begge ægtefællers indtægter, eller at der ved begrænsningen af hjælpen efter § 37 a tages hensyn til begge ægtefællers hidtidige indtægter.

Har ægtefællen til den indsatte andre indtægter end kontanthjælp, fradrages disse først med bruttoværdien i den pågældendes egen kontanthjælp efter § 37-hjælp. Derefter fradrages eventuel overskydende indtægt med brutto-

værdien i den indsatte kontanthjælp efter § 37. Er der herefter fortsat overskydende indtægt fradrages nettoværdien heraf i det beregnede tillæg til ægteparret efter § 37 a.

14. Regulering af ydelserne

Det er i § 37, stk. 7, 1. pkt., bestemt, at kontanthjælp efter § 37, stk. 3, til unge under 25 år reguleres én gang årligt med satsreguleringsprocenten. Reguleringen sker pr. 1. januar. Socialministeren bekendtgør størrelsen af de regulerede beløb samt størrelsen af de månedlige beløb, der kan udbetales efter § 37, stk. 2. De månedlige beløb efter § 37, stk. 2, beregnes som det ugentlige højeste dagpengebeløb efter § 47 i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. ganget med 52 og divideret med 12.

15. Betydningen af formue

Efter § 39, stk. 1, er det som hovedregel en betingelse for hjælpen, at ansøgeren eller ægtefællen ikke er i besiddelse af formue, som kan dække det økonomiske behov.

Ved formue forstås i denne forbindelse likvide midler, som kan tjene som forsørgelsesgrundlag i en kortere eller længere periode. Det vil først og fremmest sige værdier, som er umiddelbart omsættelige, herunder kontante beløb, som ligger ud over, hvad der må betragtes som led i normale forbrugsforskydninger i en husholdning. Til udbetalinger, der er led i normale forbrugsforskydninger og derfor ikke anses som formue, må bl.a. regnes udbetaling af overskydende skat og tilbagebetaling af for meget indbetalt acontobidrag til varme, el m.v., hvis der er tale om beløb, der ligger inden for en normal ramme for sådanne tilbagebetalinger (se nærmere under pkt. 33).

Som eksempler på let omsættelige effekter kan nævnes obligationer, aktier og andre værdipapirer samt ædle metaller m.v., der er erhvervet som investeringsobjekter.

Det kan ikke kræves, at genstande med åbenbar affektionsværdi afhændes.

1 øvrigt bør der ved skønnet over, om en formue skal søges realiseret, lægges vægt på, hvordan denne er anbragt, således at den normalt ikke kræves realiseret, hvis det kun kan ske med væsentligt tab. Har ansøgeren en større illikvid formue, må det undersøges, om der er mulighed for at optage lån på vilkår, som pågældende senere selv skønnes at kunne klare.

En kapitalpension anses i den forbindelse for en formue. Det afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om en kapitalpension efter § 39, stk. 1, er til hinder for udbetaling af kontanthjælp, sådan at ansøgeren må henvises til at realisere eller belåne kapitalpensionen. Ved vurderingen må der tages hensyn til kapitalpensionens størrelse og ansøgerens forhold i øvrigt. Det forhold, at kapitalpensionen kun kan realiseres med et stort tab, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at der kan ses bort fra formuen.

Imidlertid skal der efter loven ses bort fra formue, der er nødvendig for bevarelse eller opnåelse af en nødvendig boligstandard, eller som bør bevares af hensyn til pågældendes og familiens erhvervs- eller uddannelsesmuligheder.

a. Boligstandard - dermed tænkes på, dels at formuen er anbragt i et hus, der tjener til bolig for ansøgeren, dels at de nuværende boligmæssige forhold er utilfredsstillende, og at ansøgeren derfor har sat et beløb til side til erhvervelse af ny bolig eller udvidelse af den bestående.

b. Pågældendes og familiens erhvervsmuligheder - der kan være tale om, at formuen er nødvendig for videreførelse af ansøgerens erhvervsvirksomhed, eller om, at et beløb er sparet op med henblik på planer om etablering af virksomhed, som det forekommer realistisk at fore ud i livet.

c. Pågældendes og familiens uddannelsesmuligheder - der må først og fremmest ses bort fra beløb (og afkast **heraf**), der er sat til side af hensyn til børnenes uddannelse. Men også beløb, der er opsparet af hensyn til ansøgerens egne uddannelsesmuligheder, kan det være rimeligt at se bort fra, hvis det drejer sig om realistiske uddannelsesplaner.

16. Formue, der skal ses bort fra efter § 39, stk. 2

Efter § 39, stk. 2, skal der endvidere ses bort fra erstatning, som udbetales som kompensation for varigt mén og godtgørelse for ikke-økonomisk skade. Der kan være tale om erstatninger efter arbejdsskadeforsikringsloven, erstatningsansvarsloven, lov om erstatning for skader ved LSD-behandling og anden tilsvarende lovgivning.

Formue, der direkte kan henføres til sådanne erstatninger, kan ikke kræves realiseret, forinden der kan ydes hjælp.

Der henvises i øvrigt til, hvad der står i pkt. 8 om erstatningsbeløbets sammensætning.

Som følge af, at der ikke skal foretages fradrag i kontanthjælpen for ydelser fra godkendte sociale fonde og foreninger m.v., der er fritaget for beskattning hos modtageren, skal der heller ikke tages hensyn til disse ydelser ved vurderingen af en kontanthjælpsmodtagers eller -ansøgers formueforhold efter lovens § 39.

17. Udnyttelse af arbejdsmuligheder

Efter bistandslovens § 40 er det en betingelse for at få kontanthjælp, at såvel ansøgeren som den eventuelle ægtefælle i **tilstrækkelig** grad har udnyttet sine arbejdsmuligheder.

a. En kontanthjælpsmodtager vil som udgangspunkt være forpligtet til at påtage sig ethvert rimeligt tilbud om arbejde. Dette gælder, uanset om der er tale om arbejde på det almindelige arbejdsmarked uden løntilskud til arbejdsgiveren, eller om der er tale om jobtræning eller et særligt tilrettelagt jobtræningsforløb efter lov om kommunal aktivering eller lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

En kontanthjælpsmodtager skal ligeledes tage imod ethvert rimeligt tilbud om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger samt uddannelsesstilbud og kurser, der vil kunne medvirke til at bedre pågældendes fremtidige erhvervsmuligheder. Sådanne tilbud kan fremsættes efter lov om kommunal aktivering eller på anden måde. Som et eksempel på det sidste kan nævnes tilbud om undervisning i dansk til indvandrere.

Hvis kontanthjælpsmodtageren går ind i et projekt med en lav løn eller godtgørelse, vil der efter de almindelige regler i § 37 være mulighed for at give supplerende kontanthjælp. Det er dog en forudsætning, at projektet ikke kan betragtes som en uddannelse, der efter § 40, stk. 3, udelukker kontanthjælp.

Der kan *ikke udbetales kontanthjælp* til en person, der *afslår et tilbud* om arbejde eller deltagelse i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, som den pågældende efter en konkret vurdering ikke har nogen rimelig grund til at afvise, så længe tilbuddet fortsat står åbent for den pågældende. Hvis tilbuddet senere er bortfaldet, vil der være mulighed for at give kontanthjælp, men denne bør i så fald ydes med tilbagebetalingspligt efter § 26, stk. 1, nr. 1.

Betingelsen om, at både ansøgeren og ægtefællen skal have udnyttet sine arbejdsmulighe-

der, fraviges, hvis den ene ægtefælle er under uddannelse, jf. § 40, stk. 4.

I § 40, stk. i, nr. 1 -6, er angivet en række eksempler på, hvordan ansøgeren kan opfylde lovens betingelse om at udnytte sine arbejdsmuligheder.

Disse eksempler er ikke udtømmende, og socialforvaltningerne har derfor mulighed for på andre måder at undersøge, om pågældende reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet. F.eks. vil en selvstændig erhvervsdrivende kunne opfylde betingelsen i § 40 ved i en midlertidig periode at foretage nødvendig reparation og vedligeholdelse af virksomheden.

Efter § 40, stk. 3, 1. pkt., kan der ikke ydes hjælp til personer, som er under uddannelse. Der fastsættes dog i medfør af § 40, stk. 3, 2. pkt., nærmere regler for, i hvilke særlige tilfælde der kan ydes kontanthjælp til uddannelsessøgende. Der henvises i den forbindelse til Socialministeriets bekendtgørelse om uddannelsessøgendes ret til kontanthjælp i særlige tilfælde.

Det kan specielt nævnes, at kontanthjælpsmodtagere under højskoleophold kan bevare hjælpen, men må være indstillet på at afbryde højskoleopholdet for at udnytte et tilbud om arbejde.

b. Efter § 40, stk. 5, kan der foretages fradrag i kontanthjælpen for den efterfølgende måned, når en kontanthjælpsmodtager uden rimelig grund er udeblevet én eller flere dage fra en beskæftigelsesfremmende foranstaltning. Fradraget kan højest svare til den udmålte kontanthjælp for det antal dage, som udeblivelsen strækker sig over. For at sikre den pågældende hjælp på et eksistensminimum er det tillige bestemt, at fradraget ikke kan overstige 20 % af den månedlige kontanthjælp.

Fradraget kan også foretages, hvis det er kontanthjælpsmodtagerens ægtefælle, som udebliver fra en beskæftigelsesfremmende foranstaltning. Efter § 40, stk. 1, kræves der nemlig, at både den, der søger hjælpen, og ægtefællen har udnyttet sine arbejdsmuligheder. Kravet i § 40 omfatter derfor også en hidtil hjemmearbejdende ægtefælle. Gives der tilbud om beskæftigelsesfremmende foranstaltning til den ene eller begge ægtefæller, vil der kunne foretages fradrag i hjælpen svarende til den udmålte kontanthjælp for det antal dage, som ægtefællerne tilsammen har forsømt. Efter § 40, stk. 5, vil fradraget højest kunne udgøre 20 % af den

samlede hjælp, der vil kunne udmåles til ægteparret efter § 37.

Fradrag for fravær kan kun foretages i bruttohjælpen efter § 37 og ikke i hjælpen efter § 37 a.

Kommunalbestyrelsen beslutter, om fradragsmuligheden skal udnyttes i det enkelte tilfælde, eller om der i stedet skal anvendes de sanktioner, som er mulige efter reglerne i § 49, stk. 1, og § 40, stk. 1, nemlig dels udbetaling af hjælpen for en kortere periode end en måned, dels standsning af hjælpen, hvis pågældende udebliver på udbetalingsdagen og tilbuddet om deltagelse i en beskæftigelsesfremmende foranstaltning fortsat står åbent for pågældende.

III. Hjælp i særlige tilfælde

(lovens kapitel 11)

18. Oversigt over ydelser efter lovens kapitel 11

I lovens kapitel 11 findes alle de former for kontanthjælp, der ikke består i løbende hjælp til underhold m.v.

Det drejer sig om følgende regler:

§ 46 om hjælp til enkeltudgifter.

§ 46 a om hjælp til sygebehandling, medicin m.v.

§ 46 b om hjælp til udgifter i forbindelse med samværsret og til udgifter ved kontakt til børn, der er bortført til udlandet.

§ 46 c om hjælp til dækning af udgifterne til et barns forsørgelse, når forældremyndigheden ved forældremyndighedsindehaverens død er tillagt andre.

§ 47 om hjælp til flytning.

§ 47 a om hjælp til repatriering af flygtninge.

§ 47 b om hjælp til repatriering af indvandrede.

§ 48 om hjælp til forsørgelse af fysisk og psykisk handicappede i hjemmet.

§ 48 a om godtgørelse til forældre til alvorligt syge børn under 14 år.

Hjælp efter disse bestemmelser er ikke skattepligtig, jf. dog Socialministeriets vejledninger om hjælp efter §§ 48 og 48 a, og påvirker ikke modtagerens personfradrag efter skattelovgivningen.

19. Hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter efter § 46

Bistandslovens § 46 giver mulighed for at yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter under forudsætning af:

- 1) at ansøgeren er kommet ud for ændringer i sine forhold (social begivenhed), og
- 2) at ansøgerens egen afholdelse af udgiften i afgørende grad vil vanskeliggøre pågældendes og familiens muligheder for fremtidigt at klare sig selv (forebyggende sigte), og
- 3) at hjælpen normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået, som følge af behov, der ikke har kunnet forudses (uforudsigelighed).

Hjælpen efter § 46 kan ydes såvel særskilt som sammen med hjælp efter §§ 37 og 37 a.

20. Social begivenhed

Mens reglerne i bistandslovens § 37 og § 37 a giver mulighed for løbende hjælp til personer, der har været ude for ændringer i deres forhold, giver § 46 under samme betingelser (social begivenhed) en mulighed for at yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter. Lavtlønsproblemer og det forhold, at lønnen er opbrugt før tiden, er derfor ikke i sig selv en social begivenhed.

21. Forebyggende sigte

Kravet om et forebyggende sigte betyder, at afholdelsen af netop denne udgift vil bringe pågældendes og familiens økonomiske situation ud af balance. Det må i den forbindelse vurderes, om personer med en lavere indkomst normalt vil kunne afholde en sådan udgift.

22. Uforudsigelighed

Siden 1. januar 1994 modtager den enkelte kontanthjælpsmodtager en dagpengelignende ydelse, inden for hvilken pågældende selv kan disponere. Dette betyder, at kontanthjælpsmodtageren - ligesom andre - har mulighed for at spare op til fremtidige udgifter, og § 46 kan derfor begrænses til hjælp til større og uforudsigelige udgifter.

Den enkelte kontanthjælpsmodtager bør derfor som hovedregel selv spare op til forudsigelige udgifter som for eksempel boligindskud, almindelig udskiftning af køleskabe og andre anskaffelser til husholdningen samt udgifter i anledning af kommende fødsel og konfirmation m.v.

Kravet om uforudsigelighed betyder, at pågældende ikke har kunnet tage hensyn til den opståede udgift i sine løbende dispositioner. Det behøver ikke nødvendigvis være udgiftsbehovet, som ikke har kunnet forudses. Der kan også være tale om likviditetsmæssige proble-

mer, f.eks. af skattetekniske årsager, som bevirker behov for hjælp til enkeltudgifter, som under normale forhold kan afholdes inden for den løbende indtægt.

Hvad der forstås ved »rimeligt begrundede enkeltudgifter« vil fortsat afhænge af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Udgifter, der opstår som følge af brand, oversvømmelser, tyveri m.v., hvor udgifterne ikke dækkes på anden måde, kan ud fra en konkret vurdering i det enkelte tilfælde betragtes som rimeligt begrundede enkeltudgifter.

23. Hjælp til forudsigelige udgifter

Der kan undtagelsesvis efter en konkret vurdering ydes hjælp efter § 46 til udgifter, der har kunnet forudses, hvis deres afholdelse er af helt afgørende betydning for familiens livsførelse.

Det kan for eksempel være hjælp til **huslejerestance** i tilfælde, hvor en familie er truet med at blive sat på gaden på grund af huslejerestancen. Hvis ansøgeren til stadighed har vanskeligt ved at få betalt sin husleje til tiden, må det overvejes at etablere en administrationsordning efter § 49.

Der vil ligeledes i ganske særlige tilfælde ud fra en konkret vurdering kunne ydes hjælp til at sanere en enligs eller families økonomi ved at bringe truende gældsposter ud af verden.

Spørgsmål om afvikling af gæld til det offentlige - eksempelvis skatterestancer og bøder - falder uden for § 46 og må løses efter de regler, der i øvrigt findes om det pågældende gældsforhold. Der henvises til § 27 om tilbagebetalingskrav efter bistandsloven og til § 18 i børnetilskudsloven om restancer på børnebidrag, der er udlagt forskudsvis af det offentlige, samt § 73 i kildeskatteloven om lønindeholdelse.

24. Tilbagebetaling af hjælp til boligindskud

Hvis der ydes hjælp til betaling af boligindskud, eller hvad der kan sidestilles hermed, er en sådan hjælp tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens § 25, stk. 1, nr. 2. Tilbagebetalingspligten omfatter også hjælp til betaling af forudbetalt leje, depositum og andre former for kontant indskud i forbindelse med erhvervelsen af lejemålet. Efter § 18 sikres tilbagebetalingskravet ved, at lejerens ved hjælpens udbetaling yderligere forpligtes til at give meddelelse om eventuel udbetaling af boligindskuddet eksempelvis i forbindelse med opsigelse eller fraflytning af lejemålet. Ansøgeren skal ved

hjelpens udbetaling have oplysning om tilbagebetalingspligten og den skærpede oplysningspligt med hensyn til eventuel udbetaling af overskud i forbindelse med fraflytning.

25. Hjælp til sygebehandling, medicin m.v. **efter § 46 a**

Efter bistandslovens § 46 a kan der ydes hjælp til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende under forudsætning af:

- 1) at udgiften ikke kan dækkes efter **anden** lovgivning (lov om offentlig sygesikring' eller arbejdsskadeforsikringsloven). Der kan ydes hjælp til betaling af dels en persons egne udgifter, når der kun kan opnås delvis tilskud efter andre regler, dels udgifter, der **ikke** ydes tilskud til,
- 2) at pågældende ikke selv har midler til at afholde udgiften - med egne midler må side-stilles, at ansøgeren kan få udgiften dækket af en privat forsikring, og
- 3) at udgiften efter vurdering fra læge eller tandlæge må anses for velbegrundet.

Det vil i visse tilfælde være nødvendigt at søge bekræftet fra kommunens lægekonsulent, at udgiften er nødvendig og velbegrundet, herunder at en forsvarlig behandling ikke kan iværksættes ved hjælp af billigere midler. For så vidt angår tilskud til medicin, er det en forudsætning, at mulighederne for individuelt tilskud efter sygesikringslovens § 7, stk. 1-2, udnyttes.

Når der ydes hjælp til behandling efter § 46 a, kan der endvidere ydes hjælp til betaling af transportudgifter i forbindelse med behandlingen under forudsætning af, at der ikke kan ydes tilskud hertil efter sygesikringslovens regler.

Når der ydes hjælp efter bistandslovens § 46 a til en person, der har valgt at være gruppe 2-sikret, kan kommunalbestyrelsen efter sygesikringslovens § 2, stk. 5, beslutte, at pågældende overføres til gruppe **1-sikringen** og forbliver der, så længe det skønnes påkrævet af hensyn til pågældendes økonomiske forhold og behov for sygehjælp.

Der bør i almindelighed alene ydes hjælp til behandlinger udført af uddannede læger, tandlæger, tandteknikere, psykologer, fysioterapeuter m.v.

Navnlig for så vidt angår tandbehandling bør det iagttages, at der ikke foretages behandlinger, som går ud over, hvad der er påkrævet i hvert enkelt tilfælde. Ligeledes kan der tages hensyn til, om en større tandbehandling nød-

vendigvis skal foretages på det tidspunkt, hvor den pågældende ikke selv har midler til at afholde udgiften.

Endelig skal der ved vurderingen af, om udgiften er rimelig, tages hensyn til, om udgiften kan afholdes af en almindelig arbejdsindtægt.

26. Hjælp til udgifter vedrørende samværsret **efter § 46 b, stk. 1**

Der kan efter § 46 b, stk. 1,1. pkt., ydes hjælp til dækning af udgifter til at opretholde en samværsret med et eller flere børn under 18 år. Efter § 46 b, stk. 1,2. pkt., kan der også ydes hjælp til dækning af udgifter til at opretholde kontakt mellem barnet og den af forældrene, der har del i forældremyndigheden, når barnet bor hos den anden af forældrene. Hjælpen kan f.eks. omfatte rejseudgifter, kost og deltagelse i aktiviteter med barnet.

Det er en forudsætning for at yde hjælp efter § 46 b, stk. 1, at ansøgeren ikke selv har midler til at afholde udgiften.

For kontanthjælpsmodtagere uden hjemmeboende børn, som får kontanthjælp som forsørgere, bør det tages i betragtning, at de efter § 37 får en ydelse som forsørgere, og at forskellen mellem ydelsen efter § 37 til forsørgere og ikke-forsørgere er væsentlig større end normalbidraget.

27. Hjælp til udgifter ved kontakt til **bortførte børn efter § 46 b, stk. 2**

Der kan efter § 46 b, stk. 2, ydes hjælp til afholdelse af rejseudgifter med henblik på kontakt til børn, der af den ene af forældrene eller af pårørende er ført til udlandet uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver. Det er en betingelse, at indehaveren af forældremyndigheden ikke selv har midler til at afholde udgiften.

Det er endvidere en betingelse, at kommunalbestyrelsen i forvejen har indhentet den fornødne sagkyndige rådgivning om rejseprojektet i Udenrigsministeriet, således at der ikke ydes hjælp til helt urealistiske formål. Det kan endvidere være hensigtsmæssigt, at den danske repræsentation på stedet bliver underrettet af Udenrigsministeriet, således at den har mulighed for at være orienteret om, hvad der sker, og om fornødent træffe nødvendige forholdsregler.

Udenrigsministeriet har oplyst, at der efter almindelig praksis er mulighed for - gennem de

lokale repræsentationer - at udlægge rejseudgiften i forbindelse med hjemrejse.

Justitsministeriet har mulighed for at tilvejebringe legatmidler til hjælp til advokatbistand i udlandet i forbindelse med barnebortførelser.

28. Hjælp til dækning af et barns forsørgelse, når den oprindelige forældremyndighedsindehaver er død

Om hjælp efter § 46 c til dækning af udgifterne til et barns forsørgelse, når forældremyndigheden ved forældremyndighedsindehaverens død er tillagt andre, henvises til Socialministeriets vejledning om bistandslovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge.

29. Hjælp til flytning

Der kan efter bistandslovens § 47 ydes hjælp til flytning under forudsætning af:

- 1) at flytningen medfører en forbedring af pågældendes eller familiens boligmæssige eller erhvervsmæssige forhold, d.v.s. at flytningen sker til en bolig, der er sundere, eller hvis størrelse passer bedre til antallet af familiemedlemmer, eller at boligen har en beliggenhed, der giver nye muligheder for erhvervsmæssig beskæftigelse.
- 2) at ansøgeren ikke selv har midler til at bekoste flytningen, d.v.s. at udgifterne ikke kan afholdes hverken af pågældendes og familiens løbende indtægter eller af midler, der med rimelighed kan anses opsparet til dækning af flytteudgifter.

Hjælpen omfatter først og fremmest udgifter ved transport af indbogenstande, men der kan også ydes hjælp til dækning af rejseudgifter for familiens medlemmer.

Hvis flytning sker til en anden kommune, følger det af § 47, stk. 2, at kommunalbestyrelsen i fraflytningskommunen skal indhente samtykke fra kommunalbestyrelsen i den anden kommune, inden hjælpen ydes.

Hvis dette samtykke ikke er indhentet, betragtes fraflytningskommunen stadig som opholdskommune - med deraf følgende forpligtelse til at bære opholdskommunens andel af enhver form for fremtidig hjælp efter bistandsloven til modtageren af flyttehjælp, indtil pågældende i mindst 3 måneder har klaret sig selv. Denne undtagelsesordning fra de almindelige opholdskommuneregler i bistandslovens §§10-11 gælder dog længst i 2 år efter flytningen. Hvis tilflytningskommunen afslår at

give samtykke, er fraflytningskommunen således ikke afskåret fra at yde hjælp til flytningen. Fraflytningskommunen må blot være indstillet på muligheden for fortsat at blive betragtet som opholdskommune, men kan i øvrigt efter reglerne i lovens §§ 15 og 16 indbringe afslaget for det sociale ankenævn og, derefter for Den Sociale Ankestyrelse, som kan antage sagen, hvis den har principiel eller generel betydning.

Søges der hjælp til flytning til udlandet, er adgangen til hjælp efter § 47, stk. 3, yderligere betinget af,

- 1) at pågældende er statsborger i vedkommen-
de land, eller
- 2) har særlig tilknytning til tilflytningslandet,
f.eks. har familie der eller forbindelse med
andre personer, der kan være en støtte for
pågældende, eller
- 3) at der er sikret pågældende varige **arbejds-**
muligheder i landet.

Opmærksomheden henledes på de særlige regler for arbejdstagere fra udlandet, hvorefter arbejdsgiveren - eventuelt arbejdsløshedskassen - skal betale udgifterne ved hjemsendelsen.

Ved ansøgning om flytning til Færøerne og Grønland finder reglerne i § 47, stk. 3, tilsvarende anvendelse.

30. Hjælp til repatriering

Om hjælp til repatriering efter § 47 a og § 47 b henvises til Indenrigsministeriets vejledning herom.

31. Hjælp til forsørgelse af fysisk og psykisk handicappede i hjemmet og til godtgørelse til forældre med alvorligt syge børn

Om hjælp efter § 48 til merudgifter som følge af fysisk eller psykisk handicap under forsørgelse i eget hjem og godtgørelse efter § 48 a til forældre med alvorligt syge børn henvises til Socialministeriets vejledninger herom.

IV. Naturalhjælp

32. Udbetaling af kontanthjælp på andre mader end i form af kontante beløb

Hjælp efter bistandslovens afsnit IN skal som hovedregel ydes i form af udbetaling af kontante beløb, overførsel til pengeinstitut e.l. Efter § 49, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen dog undtagelsesvis beslutte, på hvilken måde hjælpen skal udbetales.

Det kan være en beslutning om at give hjælpen i form af udlevering af en naturallydelse eller en rekvisition eller ved at dække rimelige faste udgifter ved at sende beløbene direkte til kreditorerne. Det er en forudsætning, at den, der søger hjælp, ikke skønnes i stand til ved bistand fra socialforvaltningen at administrere kontante beløb. Reglen kan anvendes, når der i en periode forgæves har været ydet bistand til administrationen af kontanthjælp, eller omstændigheder i øvrigt viser, at ansøgeren ikke vil anvende hjælpen til formål, som normalt antages at kunne dækkes af kontanthjælpen.

I øvrigt kan det være hensigtsmæssigt at udbetale løbende hjælp med kortere terminer, i det omfang ansøgeren gentagne gange har brugt det månedlige beløb på kortere tid end tilsigtet.

Efter § 49, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen tilbageholde fremtidige månedlige betalinger for dagpleje eller daginstitution, hvis en kontanthjælpsmodtager har undladt at betale herfor.

V. Skattemæssige virkninger af kontanthjælp

33. Beskatning af kontanthjælp

Efter bestemmelsen i ligningslovens § 7, litra j, skal ydelser, der udredes efter bistandsloven

til dækning af nærmere bestemte udgifter hos modtageren, samt ydelser efter §§ 37 a, 47 a og § 47 b, ikke medregnes til den skattepligtige indkomst.

Øvrige ydelser, herunder kontanthjælp efter § 37 - også i de tilfælde, hvor denne er gjort tilbagebetalingspligtig - medregnes til den skattepligtige indkomst.

Der er efter 1. januar 1994 ingen ydelser efter bistandsloven, der medfører nedsættelse af personfradraget. Alle ydelser vil være enten fuldt skattefrie eller fuldt skattepligtige.

Der kan ikke ydes kontanthjælp til dækning af restskat, ligesom der heller ikke i kontanthjælpen foretages fradrag ved udbetaling af overskydende skat. Ligger en udbetaling af overskydende skat væsentligt over, hvad der er den normale ramme for regulering af forskudsskatten, skal det udbetalte beløb dog betragtes som en formue, hvoraf det økonomiske behov efter § 39 i en periode kan dækkes.

Kommunalbestyrelsen bør vejlede ansøgeren om de skattemæssige konsekvenser af kontanthjælpen og om mulighederne for at få ændret den skattemæssige forskudsregistrering, således at skattetrækket i kontanthjælpen ikke er for stort, og således at restskat så vidt muligt undgås.

Socialministeriet, den 3. april 1995

KAREN JESPERSEN

/ Birthe Frederiksen

**Eksempler på fastsættelse af grænsebeløb
og udmåling af § 37 a-støtte**

(januar 1995-niveau)

I nedenstående tabel er vist en række eksempler på fastsættelse af grænsebeløb og den § 37 a-støtte, der udmåles, forinden der tages hensyn til loftsregler, indtægtsfradrag m.v. Paragrafhenvisninger i tabellen er henvisninger til bekendtgørelse om særlig støtte efter bistandslovens § 37 a.

	A. Grænse § 3, stk. 1	B. Fradrag § 3, stk. 2	C. Grænse- beløb (A-B)	D. Bolig- udgifter	E. Udmålt § 37 a-støtte (D-C)
<i>Enlig:</i>					
u. børn	1.800	–	1.800	3.000	1.200
1 hjb. barn	2.500	0	2.500	3.000	500
2 hjb. børn	2.500	500	2.000	3.000	1.000
3 hjb. børn	2.500	1.000	1.500	3.000	1.500
4 hjb. børn	2.500	1.500	1.000	3.000	2.000
1 udb. barn	2.600	0	2.600	3.000	400
2 udb. børn	2.600	400	2.200	3.000	800
2 hjb. + 1 udb.	2.500	900	1.600	3.000	1.400
<i>Ægtepar:</i>					
u. børn	3.600	–	3.600	3.000	0
1 hjb. barn	5.000	0	5.000	3.000	0
2 hjb. børn	5.000	1.000	4.000	3.000	0
3 hjb. børn	5.000	2.000	3.000	3.000	0
4 hjb. børn	5.000	3.000	2.000	3.000	1.000
5 hjb. børn	5.000	4.000	1.000	3.000	2.000
6 hjb. børn	5.000	5.000	0	3.000	3.000
7 hjb. børn	5.000	6.000	-1.000	3.000	4.000
<i>Ægtepar med forsk. grænsebeløb (jf. § 5, stk 1, 2.pkt.):</i>					
2 fællesbørn - den ene har 1 hjb. og					
2 udb. særbørn - den anden har					
ingen særbørn:					
Ægtefælle 1	2.500	1.800	700	1.500	800
Ægtefælle 2	2.500	500	2.000	1.500	0
Ialt:	–	–	–	3.000	800

Eksempler pi kontanthjælpsberegning (januar 1995-niveau)

Boligudgifterne i eksemplerne er nettoboligudgifter, d.v.s. incl. udgifter til varme, el m.v. og fratrullet boligstøtte. I eksempler med ejerboliger er redegjort for sammenhængen mellem bruttoboligudgifter, skattevirkning og nettoboligudgifter.

Hvor ikke andet er oplyst, er i eksemplerne forudsat en trækprocent på 45, en laveste skatteprocent på 44,7 og et mdl. skattekortsfradrag på 2.500 kr.

Alle beløb er afrundet til hele kr.

Der er paragrafhenvisninger til bistandsloven (L) og til bekendtgørelsen om særlig støtte efter § 37 a (B), med stk.-henvisning efter punktum. F.eks. henviser »B § 6.3« til bekendtgørelsens § 6, stk. 3.

Oversigt over eksempler:

- Eks. 1 **Enlig ikke-forsørger, der bor til leje.**
- Uden tidligere indtægter - med boligudgifter inden for det indkomstuaafhængige loft.
 - Uden tidligere indtægter - boligudgifter overstiger det indkomstuaafhængige loft.
 - Med tidligere indtægter, der berettiger til det udmålte § 37 a-tillæg.
 - Med tidligere indtægter, der ikke berettiger til det udmålte § 37 a-tillæg.
- Eks. 2 Beregning med indtægtsfradrag for ægtepar, der bor til leje - begge er ikke-forsørgere.
- Eks. 3 Kontanthjælp til enlig forsørger med 1 barn i lejebolig.
- Eks. 4 Kontanthjælp til ægtepar **med 2 børn** i lejebolig.
- Eks. 5 Kontanthjælp til enlig ikke-forsørger, **der bor** i ejerbolig.
- Uden andre indtægter. Den samlede hjælp overstiger max. arbejdsløshedsdagpenge.
 - Med arbejdsløshedsdagpenge. Skattekortsfradraget overstiger kontanthjælpsniveauet.
- Eks. 6 Kombinationsægtepar.
- Kontanthjælpsmodtager + pensionist med forhøjet almindelig førtidspension - 2 børn.
 - Kontanthjælpsmodtager + pensionist med højeste førtidspension - ingen børn.
 - Kontanthjælpsmodtager + orlovsydelsesmodtager-3børn.
- Eks. 7 Kontanthjælp til et ægtepar med 2 børn, hvor den ene ægtefælle indsættes til afsoning.

Eks. 1 Kontanthjælp til enlig ikke-forsørger over 25 ar, der bor til leje.

B §3.1 Grænsebeløb: 1.800 kr.

B § 6.3 Maksimum for indkomstuaafhængig støtte efter § 37 a:
 $(8.862 - 6.652) \cdot (1 - 0,447) = 1.222$ kr.

a. Uden tidligere indtægter - med boligudgifter inden for det indkomstuaafhængige loft.

Hidtidig nettoindtægt: Ingen.

90 pct. af hidtidig indtægt: 0 kr./mnd.

Boligudgifter: 2.300 kr./mnd.

Beregning

	kr.
L § 37.2 Bruttokontanthjælp	6.652
Efter skat: $6.652 - (6.652 - 2.500) \cdot 0,45$	4.784
B §5.1 Udmålt §37 a-tillæg: $2.300 - 1.800$	500
B § 6.1 Indkomstafhængigt max: $0 < 4.784$, d.v.s.	0
B § 6.3 Indkomstuaafhængigt max	1.222
§ 37 a-tillæg	500
Udbetaling	5.284

b. Uden tidligere indtægter - boligudgifter overstiger det indkomstuaafhængige loft.

Boligudgifter: 3.300 kr./mnd. - ellers samme situation som under a.

Beregning		kr.
L § 37.2	Bruttokontanthjælp	6.652
	Efter skat: $6.652 - (6.652 - 2.500) * 0,45$	4.784
B § 5.1	Udmålt § 37 a-tillæg: 3.300-1.800	1.500
B § 6.1	Indkomstafhængigt max: $0 < 4.784$, d.v.s.	0
B § 6.3	Indkomstafhængigt max	1.222
	§ 37 a-tillæg	1.222
Udbetaling		6.006

c. Med tidligere indtægter, der berettiger til det udvalgte § 37 a-tillæg.

Hidtidig nettoindtægt: 7.000 kr./mnd.

90 pct. af hidtidig indtægt: 6.300 kr./mnd.

Ellers samme situation som under b.

Beregning		kr.
L § 37.2	Bruttokontanthjælp	6.652
	Efterskat: $6.652 - (6.652 - 2.500) * 0,45$	4.784
B § 5.1	Udmålt § 37 a-tillæg: 3.300-1.800	1.500
B § 6.1	Indkomstafhængigt max: 6.300-4.784	1.516
B § 6.3	Indkomstafhængigt max	1.222
	§ 37 a-tillæg	1.500
Udbetaling		6.284

d. Med tidligere indtægter, der ikke berettiger til det udvalgte § 37 a-tillæg.

Boligudgifter: 4.000 kr./mnd.

Ellers samme situation som under c.

Beregning		kr.
L § 37.2	Bruttokontanthjælp	6.652
	Efter skat: $6.652 - (6.652 - 2.500) * 0,45$	4.784
B § 5.1	Udmålt § 37 a-tillæg: 4.000-1.800	2.200
B § 6.1	Indkomstafhængigt max: 6.300-4.784	1.516
B § 6.3	Indkomstafhængigt max	1.222
	§ 37 a-tillæg	1.516
Udbetaling		6.300

Eks. 2 Kontanthjælp med indtægtsfradrag til ægtepar, der bor til leje - begge er ikke-forsørgere over 25 år.

B § 3.1 Grænsebeløb: 1.800 kr. * 2 = 3.600 kr.

B § 6.3 Maksimum for indkomstafhængig støtte efter § 37 a:

$(8.862 - 6.652) * (1 - 0,447) * 2 = 2.444$ kr.

Hidtidig nettoindtægt: 12.778 kr./mnd.

90 pct. af hidtidig indtægt: 11.500 kr./mnd.

Boligudgifter: 6.500 kr./mnd.

Den ene ægtefælle har fortsat en indtægt på 8.056 kr., svarende til 5.556 kr. efter skat. Det er forudsat, at denne ægtefælles arbejdsgiver beholder hovedskattekortet, medens den anden ægtefælles hovedskattekort indgår ved beregning af skat af kontanthjælpen.

Til brug for beregning af max. § 37 a-hjælp indledes beregningen med en beregning af nettokontanthjælpssatsen.

Beregning		kr.
	Bruttokontanthjælpssats (6.652 • 2)	13.304
	Skat heraf: 2 • (6.652 - 2.500) • 0,45	3.737
	Nettokontanthjælpssats	9.567
L § 37.5	Bruttokontanthjælp:	13.304
L § 38. t	Indtægtsfradrag:	-8.056
	Bruttokontanthjælp	5.248
	Efter skat: 5.248 - (5.248 - 2.500) • 0,45	4.011
B § 5.1	Udmålt § 37 a-tillæg: 6.500-3.600	2.900
B § 6.1	Indkomstafhængigt max: 11.500-9.567	1.933
B § 6.3	Indkomstafhængigt max	2.444
	§ 37 a-tillæg	2.444
Udbetaling		
	Kontanthjælp	6.456
	+ den anden ægtefælles løn efter skat	5.556
	alt til rådighed	12.011

Eks. 3 **Kontanthjælp til enlig forsørger med 1 barn i lejebolig.**

- B § 3.1 Grænsebeløb: 2.500 kr.
Hidtidig nettoindtægt: 7.000 kr./mnd.
90 pct. af hidtidig indtægt: 6.300 kr./mnd.
Boligudgifter: 3.000 kr./mnd.

Beregning		kr.
L § 37.2	Bruttokontanthjælp	8.862
	Efter skat: 8.862 - (8.862 - 2.500) • 0,45	5.999
B § 5.1	Udmålt § 37 a-tillæg: 3.000-2.500	500
B § 6.1	Indkomstafhængigt max: 6.300 - 5.999, d.v.s.	301
	§ 37 a-tillæg	301
Udbetaling		6.300

Eks. 4 **Kontanthjælp til ægtepar med 2 børn i lejebolig.**

- B § 3.1-2 Grænsebeløb: (2.500 - 500 =) 2.000 kr. pr. ægtefælle, d.v.s. ialt 4.000 kr.
Boligudgifter: 3.000 kr./mnd.

Beregning		kr.
L § 37.5	Bruttokontanthjælp 8.862 • 2	17.704
	Efterskat: 2 • (8.862 - (8.862 - 2.500) • 0,45)	11.998
B § 5.1	Udmålt § 37 a-tillæg: 3.000 < 4.000	0
	§ 37 a-tillæg	0
Udbetaling		11.998

Eks. 5 **Kontanthjælp til enlig ikke-forsørger over 25 år, der bor i ejerbolig.**

- B § 3.1 Grænsebeløb: 1.800 kr.

- B § 6.3 Maksimum for indkomstafhængig støtte efter § 37 a:
(8.862 - 6.652) • (1 - 0,447) = 1.222 kr.

- a. Uden andre indtægter. Den samlede hjælp overstiger max. arbejdsløshedsdagpenge.
Hidtidig nettoindtægt: 16.000 kr./mnd.
90 pct. af hidtidig indtægt: 14.400 kr./mnd.
Boligudgifter: Samlet bruttoudgift 6.000 kr./mnd., hvoraf renteudgifter udgør 3.000 kr., medens det skattemæssige overskud af egen bolig er 500 kr./mnd.
Skattemæssigt fradrag: 5.000 kr., d.v.s. mindre end bruttokontanthjælpssatsen på 6.652 kr.

- B §4.1 Nettoboligudgift:
 $6\,000 - (3\,000 - 500) * 0,45 = 4.875$ kr.

Beregning

	kr.
L § 37.2 Bruttokontanthjælp	6.652
Efter skat: $6\,652 - (6\,652 - 5\,000) * 0,45$	5.909
B §5.1 Udmålt § 37 a-tillæg 4.875- 1.800	3.075
B §6.1 Indkomstafhængigt max: 14.400-5.909	8.491
B § 6.3 Indkomstuafhængigt max	1.222
§ 37 a-tillæg	3.075
Udbetaling	8.984

Max. arbejdsløshedsdagpenge er 11.072 kr./mnd.

For denne kontanthjælpsmodtager vil dette efter skat svare til:

$11.072 - (11.072 - 5.000) * 0,45 = 8.340$ kr.

- B § 7.1 Såfremt der er udbetalt kontanthjælp i 12 mdr, vil hjælpen efter § 37 a derfor blive nedsat med $(8.984 \text{ kr.} - 8.340 \text{ kr.} = 644 \text{ kr.})$, d.v.s. fra 3.075 kr. til 2.431 kr.

b. Med arbejdsløshedsdagpenge. Skattekortsfradraget overstiger kontanthjælpsniveauet.

Hidtidig nettoindtægt: 16.000 kr./mnd.

90% af hidtidig indtægt: 14.400 kr./mnd.

Der er en månedlig indtægt i form af arbejdsløshedsdagpenge på 11.072 kr.

Boligudgifter: Samlet bruttoudgift 8.000 kr./mnd., hvoraf renteudgifter udgør 6.000 kr., medens det skattemæssige overskud af egen bolig er 1.000 kr./mnd.

Det månedlige skattekortsfradrag er 7.500 kr.

- B §4.1-2 De fradragsberettigede **termaksudgifter** er $(6.000 - 1.000 = 5.000)$ kr. Da skattekortsfradraget på 7.500 kr. imidlertid overstiger bruttokontanthjælpssatsen på 6.652 kr. med 848 kr., må skattefordelen beregnes til $(5.000 - 848) * 0,45 = 1.868$ kr., og nettoboligudgiften bliver $(8.000 - 1.868 = 6.132)$ kr.

Til brug for beregning af **indtægtsfradrag** i § 37 a-hjælpen indledes med en beregning af nettokontanthjælpssatsen.

Beregning

	kr.
Bruttokontanthjælpssats	6.652
Skattekortsfradraget = 7.500, dvs. skat heraf:	0
Nettokontanthjælpssats	6.652
L §37.2 Bruttokontanthjælp:	6.652
L § 38.1 Indtægtsfradrag	-11.072
Bruttokontanthjælp	0
B § 5.1 Udmålt § 37 a-tillæg: 6.132 - 1.800	4.332
B §6.1 Indkomstafhængigt max: 14.400-6.652	7.748
B § 6.3 Indkomstuafhængigt max	1.222
Beregnet § 37 a-tillæg	4.332
Aktuel nettoindtægt	
$11.072 - (11.072 - 7.500) * 0,45$:	9.465 kr.
Nettokontanthjælpssats:	6.652 kr.
B §5.4 Indtægtsfradrag i §37 a-tillæg	2.813
§37 a-tillæg til udbetaling	1.519
Udbetaling	1.519
+ Nettoindtægt af arbejdsløshedsdagpenge	9.465
læst til rådighed	10.984
B § 7.1 Når hjælpen efter § 37 a er udbetalt i 12 måneder, vil den bortfalde, da der herefter kun kan udbetales hjælp, i det omfang de samlede nettoindtægter herved ikke overstiger nettoindtægterne ved max. dagpenge.	

Eks. 6 **Kombinationsægtepar.**a. Kontanthjælpsmodtager + **pensionist med forhøjet almindelig førtidspension –2 børn.**

B §3.1 Grænsebeløb for kontanthjælpsmodtageren: (2.500-500 -) 2.000 kr.

B § 4.7 Boligudgift 3.000 kr. - kontanthjælpsmodtagerens andel: 1.500 kr.

Pensionistens indtægter:

Grundbeløb 3.709 kr.

Pensionstillæg 1.310 kr.

Førtidsbeløb 942 kr.

Brutto - ialt 5.961 kr.

Skat:

((3.709 + 1.310) – 2.500) * 0,45 1.134 kr.

Netto - ialt 4.827 kr.

Beregning

kr.

L § 37.5 Bruttokontanthjælp 8.862

L §38.3 **Indtægtsfradrag (5.961 < 8.862)** 0

Bruttokontanthjælp 8.862

Efter skat 8.862-(8.862-2.500)* 0,45. 5.999

B §5.1 **Udmålt § 37 a-tillæg:** 1.500 < 2.000. 0**Udbetaling** 5.999

+ Førtidspension efter skat 4.827

Ialt til rådighed. 10.827

b. **Kontanthjælpsmodtager + pensionist med højeste førtidspension - ingen børn.**B § 3.1 Grænsebeløb for **kontanthjælpsmodtageren:** 1.800 kr.

B § 4.7 Boligudgift 3.000 kr. - kontanthjælpsmodtagerens andel: 1.500 kr.

Pensionistens indtægter:

Grundbeløb 3.709 kr.

Pensionstillæg 1.629 kr.

Erhvervsudygtighedsbeløb 2.491 kr.

Brutto - ialt 7.829 kr.

Skat:

((3.709 + 1.629 + 2.491) - 2.500) * 0,45. 2.398 kr.

Netto - ialt 5.431 kr.

L § 38.2 Der er ved pensionsberegningen set bort fra et invaliditetsbeløb på 1.805 kr., som ikke medfører fradrag ved en kontanthjælpsberegning.

Beregning

kr.

L § 37.5 Bruttokontanthjælpssats 6.652

L §38.3 **Indtægtsfradrag (7.829-6.652)** 1.177

Bruttokontanthjælp 5.475

Efter skat: **6.652 – (6.652 – 2.500) * 0,45** 4.136B §5.1 **Udmålt §37 a-tillæg:** 1.500 < 1.800. 0**Udbetaling** 4.136

+ Førtidspension efter skat 5.431

+ Invaliditetsbeløb 1.805

Ialt til rådighed. 11.372

c. **Kontanthjælpsmodtager + orlovsydelsesmodtager –3 børn.**

Hidtidig indtægt: 15.000 kr.

90 pct. af hidtidig indtægt: 13.500 kr.B § 3.1 -2 Grænsebeløb for **kontanthjælpsmodtageren:** (2.500 -1.000 =)1.500 kr.

B § 4.7 Boligudgift 4.000 kr. - kontanthjælpsmodtagerens andel: 2.000 kr.

Orlovsydelse: 7.752 kr.

Skat:
 $(7.752 - 2.500) * 0,45$ 2.363 kr.
 Netto - ialt 5.389 kr.

Beregning	kr.
L § 37.5 Bruttokontanthjælpssats	8.862
L § 38.3 Indtægtsfradrag $(7.752 < 8.862)$	0
Bruttokontanthjælp	8.862
Efter skat $8.862 - (8.862 - 2.500) * 0,45$	5.999
B § 5.1 Udmålt § 37 a-tillæg: $2.000 - 1.500$	500
B § 6.2 Indkomstafhængigt max: $13.500 - (5.999 * 2)$	1.502
§ 37 a-tillæg V.	500
Udbetaling	6.499
Orlovssydelse efter skat	5.389
Ialt til rådighed	11.888

Eks. 7 Kontanthjælp til et ægtepar med to børn, hvor den ene ægtefælle indsættes til afsoning.
 (Udover paragrafhenvisninger som i de øvrige eksempler er i dette eksempel henvisninger til bekendtgørelsen om kontanthjælp til særlige persongrupper (I).

B § 3.1-2 Grænsebeløb for hver ægtefælle: $(2.500 - 500 =)2.000$ kr.

I § 5.2 For den ikke-indsatte, der overtager ægtefællens del af forsørgelsespligten for de to børn, nedsættes grænsebeløbet imidlertid under afsoningen med $2 * 500$ kr. til 1.000 kr.

Hidtidig nettoindtægt: 14.000 kr./mnd.

90 pct. af hidtidig indtægt: 12.600 kr./mnd.

B § 4.7 Boligudgifter: 5.000 kr., som fordeles med 2.500 kr. til hver ægtefælle.

Den ikke-indsatte har en månedlig bruttoindtægt på 10.000 kr., svarende til 6.625 kr. efter skat.

Beregning	kr.
I § 4.2 Bruttokontanthjælp for indsat = grænsebeløb	2.000 kr.
I § 5.2 Bruttokontanthjælpssats for ikke-indsat	8.862 kr.
L § 38.1 Indtægtsfradrag	-10.000 kr.
Bruttokontanthjælp	862
Der betales ikke skat heraf, da beløbet er mindre end den indsattes skatte-kortsfradrag -	
Nettokontanthjælp	862
B § 5.1 Udmålt § 37 a-tillæg:	
I § 4.3 Indsat $(2.500 - 2.000)$	500 kr.
I § 5.2 Ikke-indsat $(2.500 - 1.000)$	1.500 kr.
Ialt § 37 a-tillæg	2.000
Udbetaling	2.862
+ Den ikke-indsattes nettolønindtægt	6.625
Ialt til rådighed	9.487
B § 6.1 Da rådighedsbeløbet ikke overstiger 12.600 kr., svarende til 90 pct. af hidtidig indtægt, kan hjælpen efter § 37 a udbetales.	
1 § 5.3 Såfremt den tidligere indtægt var lavere, ville den ikke-indsatte fortsat kunne få udbetalt 1.000 kr., svarende til den del af § 37 a-tillægget, der er fremkommet som følge af overtagelsen af forsørgelsespligten for de to børn.	
B § 5.4 Dette ekstraordinære tillæg er beskyttet mod loftsreglerne, men ikke mod reglerne om indtægtsfradrag. Det ekstraordinære tillæg vil således bortfalde, såfremt den ikke-indsatte har en tilstrækkelig stor indtægt.	

Bilag 5

Cirkulære om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven

Indledning

1. I lov om social bistand, jfr. lovbekendtgørelse nr. 413 af 5. juli 1984, som senest ændret i lov nr. 250 af 22. maj 1986, indeholder afsnit II, kap. 7 og 8 (§§ 28-36) regler om vejledning og rådgivning, der står åben for alle. Endvidere findes en række bestemmelser om anden bistand fra de sociale myndigheder, der ikke i første række er af økonomisk art, navnlig regler om tilsyn med børn og unge.

2. Bistandslovens kap. 7 (§§ 28-31) indeholder de almindelige regler om vejledning og rådgivning og om opsøgende virksomhed. Disse regler afløste reglerne om vejledning og rådgivning i de tidligere love om offentlig forsorg, børne- og ungdomsforsorg, revalidering, mødrehjælpsinstitutioner, omsorg for invalidepensionister og folkepensionister og om pension og hjælp til enker m.fl. Bistandslovens almene regler om vejledning og rådgivningen supplerer endvidere de særlige regler herom, der findes i den øvrige sociale lovgivning.

3. Efter lovens § 28 kan det sociale udvalg tilbyde enlige og familier vederlagsfri løbende vejledning og rådgivning og er forpligtet til ved opsøgende virksomhed at rette et sådant tilbud til enhver, som må antages at trænge hertil. Vejledning og rådgivning omfatter alle problemer, der kan have betydning for den sociale funktion og trivsel. Under punkt 33 er nævnt en række eksempler på sådanne problemer. Pligten til ved opsøgende virksomhed at give tilbud om vejledning og rådgivning til enhver, der må antages at

trænge hertil, er udtryk for, at det må tilstræbes så tidligt som muligt at opnå kontakt med de pågældende, hvorved mulighederne for at løse problemerne øges. Herudover kan det sociale udvalg som nævnt tilbyde enhver vejledning og rådgivning, d.v.s. en vederlagsfri vejledning og rådgivning, der står åben for alle.

4. Det sociale udvalg er forpligtet til at tage stilling til, i *hvilket omfang* der er behov for vejledning og rådgivning i kommunen og til, hvorledes vejledningsarbejdet kan gennemføres ud fra en bedømmelse af behovet og de muligheder, der er til stede eller kan tilvejebringes gennem samarbejdet med andre myndigheder m.v.

Hjælpen skal så vidt muligt ydes i samarbejde med modtagerne. Iværksættelse af hjælpeforanstaltninger over for børn, enlige eller familier kan ikke gennemtvinges, medmindre der er tale om absolut velfærdstruende forhold for børn og unge under 20 år.

/ Almindelige regler om rådgivning m.v.

Tilbud om vejledning og rådgivning.

5. Der må fra det sociale udvalgs side drages omsorg for, at tilbuddet om åben, vederlagsfri vejledning og rådgivning bliver kendt som en hjælpeforanstaltning, der er til rådighed for alle. Dette kan bl.a. ske gennem annoncering, fremlæggelse af brochurer m.v.

6. Der må specielt lægges vægt på at sikre, at svage eller truede personer eller familier også reelt får let adgang til vejledning og rådgivning. Som eksempler kan nævnes inva-

lide- og folkepensionister, børnerige familier, ungdomsgrupper og indvandrere. Dette vil ofte kræve en ganske særlig indsats, herunder anvendelse af forskellige informationsmetoder eller oplysningsmateriale, som er afpasset efter de forskellige klientgruppers behov.

Den interne organisation bør endvidere tilrettelægges således, at der lægges vægt på en servicerettet og behandlingsorienteret indsats fremfor på kontrolopgaver over for de enkelte klienter.

Opsøgende virksomhed med tilbud om vejledning og rådgivning.

7. Ud over det almindelige tilbud om vejledning og rådgivning har socialudvalget pligt til ved *opsøgende virksomhed* at rette tilbud om vejledning og rådgivning til enlige og familier, som må antages i særlig grad at trænge hertil.

8. Forpligtelsen går ud over en blot information om muligheden for vejledning og rådgivning, idet der over for enhver, der må antages at trænge dertil, er en pligt til at fremsætte et så konkret tilbud om vejledning og rådgivning, at klienten kan forstå, at der er tale om et reelt tilbud om hjælp til løsning af problemerne.

9. Social- og sundhedsforvaltningerne må derfor opbygges på en måde, der gør det muligt at lade vejledning og rådgivning indgå som et integreret led i den bistand, der skal ydes, idet det kun på denne måde er muligt at konstatere, i hvilket omfang der også måtte være behov for andre former for bistand. I forbindelse hermed er det af betydning for det opsøgende arbejde, at personale fra social- og sundhedsforvaltningen har mulighed for i fornødent omfang at give vejledning i klientens eget hjem

10. Der må endvidere samarbejdes med andre instanser m.v. inden for kommunen, der kan formidle information om muligheden for vejledning og rådgivning til de personer, der trænger dertil.

Gennem dette samarbejde, der bør omfatte møder mellem de pågældende medarbejdere, vil det sociale udvalg også kunne få oplysning om personer eller persongrupper, over

for hvem et direkte tilbud om vejledning og rådgivning bør fremsættes. Der kan som eksempel nævnes nye boligkvarterer, hvis beboere er ukendte med de almindelige hjælpeforanstaltninger m.v., der findes i kommunen, eller erhvervsvirksomheder, hvor der forventes indskrænkninger af personale.

11. Der bør etableres et nært samarbejde med andre *myndigheder, organer og institutioner*, som har berøring med personer og familier, der kan have behov for vejledning og rådgivning. Effektiviteten af dette samarbejde er afgørende for de sociale myndigheders muligheder for i rette tid at kunne fremsætte tilbud om rådgivning og eventuel anden bistand.

Endvidere vil et praktisk og smidigt samarbejde i bred forstand medvirke til, at den under pkt. 19 nævnte underretningspligt for personer, der udøver offentlig tjeneste eller hverv, må opfattes som en naturlig del af det allerede etablerede samarbejde og ikke føles som et tillidsbrud over for barnet eller den unge og deres familier.

12. Under henvisning hertil henstilles det efter forhandling med *undervisningsministeriet* til skoler, skolepsykologiske kontorer og andre under undervisningsministeriet hørende institutioner m.v., som beskæftiger sig med børn og unge, at samarbejde med de sociale udvalg på områder, hvor det måtte være aktuelt. De pågældende institutioner m.v. anmodes om under samtaler med forældre i forbindelse med anden rådgivende virksomhed m.v. at være opmærksom på bistandslovens hjælpemuligheder og medvirke til, at forældrene selv i tide retter henvendelse til det sociale udvalg, således at de i videst muligt omfang kan inddrages i samarbejdet mellem skolen og social- og sundhedsforvaltningen.

Undervisningsministeriet har anbefalet, at det praktiske samarbejde mellem skolemyndighederne og de sociale udvalg intensiveres på den efter forholdene mest hensigtsmæssige måde. Der understreges særlig ønskeligheden af, at der etableres kontakt mellem skolepsykologiske kontorer og social- og sundhedsforvaltningerne med henblik på den bedst tænkelige udnyttelse af bistandslovens hjælpemuligheder for børn og unge, der har vist alvorlige tilpasningsvanskeligheder i skolen.

13. Efter forhandling med *justitsministeriet* henstilles til **amtmænd, politimyndigheder, kriminalforsorgen og domstole, herunder foged- og skifteretter** at være **opmærksomme** på de muligheder for hjælp, som bistandsloven indebærer, og at medvirke til at de sociale udvalg får lejlighed til på så tidligt et tidspunkt som muligt at tage spørgsmålet om støtte op i tilfælde, hvor det må formodes, at der er behov herfor.

14. Efter forhandling med *indenrigsministeriet* fastsættes følgende retningslinier for *samarbejdet mellem de sociale udvalg og de til sundhedsvæsenet hørende personer* (medicinalpersoner):

1. De sociale udvalg bør sørge for, at de i kommunen praktiserende læger, hjemme-sygeplejersker, sundhedsplejersker og andre medicinalpersoner orienteres om bistandslovens hjælpemuligheder, ligesom det henstilles til de pågældende at medvirke til, at en enlig eller en familie retter henvendelse til det sociale udvalg i de tilfælde, hvor der skønnes at være behov for bistand derfra.

Det sociale udvalg bør endvidere i fornødent omfang orientere vedkommende amtskommunale socialcenter samt eventuelt sygehuse og jordemødre i amtskommunen om, hvilke institutioner der mest hensigtsmæssigt kan samarbejdes med om iværksættelse af bistand. Det sociale udvalg bør give embedslægeinstitutionen/embedslægerne en tilsvarende orientering. Det forudsættes, at de amtskommunale social- og sundhedsudvalg drager omsorg for, at det amtskommunelt ansatte medicinalpersonale orienteres om bistandslovens almindelige hjælpemuligheder.

2. Når **en** enlig eller en familie modtager tilbud om hjælp efter bistandsloven, skønner det sociale udvalg, om der er grundlag for at underrette familiens læge. Er klienten indforstået, optages kontakt med lægen, der derefter holdes underrettet om væsentlige dispositioner af lægelig interesse. Det kan under samme forudsætninger efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at give andre medicinalpersoner tilsvarende underretning.

De ved social- og sundhedsforvaltningen ansatte lægelige konsulenter bør som hovedregel ikke træffe lægelige dispositioner

eller foretage behandling af lægelig art af klienten. Sådanne foranstaltninger skal normalt iværksættes af klientens faste læge-

15. For så vidt angår *arbejdsformidlingens samarbejde* med de sociale udvalg henvises til socialministeriets cirkulære af 18. november 1975 om samarbejdet mellem de sociale myndigheder og arbejdsformidlingen efter § 30, stk. 1, i bistandsloven.

16. Det vil være hensigtsmæssigt, at socialforvaltningen afholder regelmæssige *kontakt-møder* med den kreds af myndigheder og organer, der i så henseende kan komme i betragtning. På disse møder kan der nærmere redegøres for det sociale *vejledningsarbejde*, og der vil herved kunne etableres værdifuld kontakt med de andre myndigheder, udveksles erfaringer og derved findes frem til en hensigtsmæssig koordinering af arbejdet.

17. endvidere kan det være naturligt, at der løbende etableres møder mellem medarbejdere fra den sociale administration og andre institutioner m.v. til løsning af mere konkrete problemer omkring klienternes forhold. Det er af betydning, at myndigheder og organer, som deltager i dette samarbejde, opfordres til at henvise de personer, de i deres arbejde kommer i forbindelse med, til selv at rette henvendelse til det sociale udvalg om vejledning, således at vejledningen så vidt muligt kan etableres på klienternes initiativ.

18. For yderligere at udbygge den opsøgende virksomhed vil det sociale udvalg kunne optage samarbejde med andre myndigheder og organer m.v. om at *udplacere* sociale medarbejdere i de pågældende administrationer for at undgå dobbeltbehandling af sociale problemer eller for sen henvisning til de sociale instanser.

Det vil kunne være hensigtsmæssigt at udplacere sociale medarbejdere fra den sociale administration i boligselskaber og i arbejdsformidlingen.

Hensynet til at give alle borgere adgang til almindelig rådgivning og vejledning i deres opholdskommune vil kunne give anledning til at søge sociale medarbejdere udplaceret ved større erhvervsvirksomheder, behandlingsinstitutioner, lægecentre m.v. Endvidere

vil en placering af den sociale administrations medarbejdere ved skolepsykologiske kontorer kunne medføre en forenkling og effektivisering af den vejledning og rådgivning, der kan gives, også med henblik på anvendelse af andre hjælpeforanstaltninger på et tidligt tidspunkt, hvor virkningen normalt vil være størst. Den pågældende medarbejder vil kunne være deltidsbeskæftiget i sin udplacering og bør i hvert fald bevare den nære kontakt med andre sagsbehandlere i den sociale forvaltning.

19. En egentlig underretningspligt er fastsat ved socialministeriets bekendtgørelse nr. 140 af 26. marts 1976 om underretningspligt over for det sociale udvalg efter bistandsloven. Det fremgår heraf, at *personer, der udøver offentlig tjeneste eller hverv*, skal underrette det sociale udvalg, når de i deres virksomhed bliver bekendt med forhold for børn eller unge under 18 år, der må give formodning om, at barnet eller den unge har behov for social bistand.

Endvidere er det i bekendtgørelsen fastsat, at *enhver læge* har samme underretningspligt. I bekendtgørelsen nævnes, at lægerne i denne forbindelse skal have opmærksomheden henledt på lidelser eller forhold, der skønnes at have medført eller ville medføre en væsentlig og ikke blot forbigående nedsættelse af erhvervsevnen.

20. Herudover er det i § 20 i bistandsloven fastsat, at enhver, der får kendskab til, at et barn under 18 år fra forældres eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling, eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette det sociale udvalg.

Tilsidesættelse af denne underretningspligt kan straffes med bøde eller hæfte, jfr. bistandslovens § 21.

21. Enhver er i øvrigt berettiget til at underrette det sociale udvalg om forhold, som efter hans skøn kræver, at udvalget undersøger mulighederne for at yde bistand.

Hvorledes imødekommes kravet om tilbud og opsøgende virksomhed i den administrative opbygning.

22. Det er vigtigt, at der etableres en åben vejledning og rådgivning i kommunen, således at alle frit kan henvende sig alene med det formål at blive rådgivet.

I større kommuner vil en hensigtsmæssig opbygning af forvaltningen kunne ske ved, at der etableres grupper af sagsbehandlere til betjening af bestemte geografiske områder, således at gruppen får et nøje kendskab til områdets beboere og miljø og forholdene i øvrigt.

Et sammenfald mellem gruppens geografiske områder og skoledistrikterne vil kunne være hensigtsmæssigt med henblik på udbygning af samarbejdet mellem medarbejderne inden for de to områder, skolesundhedsplejersker og andre.

Andre former for opbygning vil også kunne være hensigtsmæssig. Fordelingen af sager kan f.eks. ske således, at sagerne fordeles til medarbejderne efter en vurdering af, hvem der på forhånd har særlige forudsætninger for at løse det problem, der fremtræder som klientens hovedproblem. Et samarbejde om sagerne i grupper af medarbejdere har dog vist sig at have fordele ved, at de forskellige medarbejders viden supplerer hinanden.

23. Såfremt der foretages *visitation* af klienterne ved den første henvendelse, bør denne udføres af erfarne medarbejdere, der kan udskille klienter, der kun har behov for helt enkle *ekspeditioner*.

Herved undgås det, at disse ekspeditioner belaster vejledningsarbejdet. Det må ikke medføre, at klienter, der har behov for vejledning, udelukkes fra denne.

Arbejdet vil også kunne tilrettelægges således, at alle førstegangs-henvendelser sker til en sagsbehandler, der selv vil kunne aftale med klienten, at rutinemæssige ekspeditioner i hans sag sker uden sagsbehandlerens medvirken.

Arbejdet med de enkelte klienter eller familier bør udøves af den *samme sagsbehandler* der således bliver klientens kontaktperson gennem hele den periode, i hvilken der er behov for støtte fra det sociale system. Dette forhindrer naturligvis ikke, at en anden sagsbehandler overtager en klient, hvis samarbejdet ikke har kunnet fungere mellem klienten og den først udepegede sagsbehandler.

Kontakten med klienterne kommer som nævnt ofte i stand ved, at disse selv retter

henvendelse om bistand. For at sikre, at tilbuddet om vejledning fuldt ud kan udnyttes, er det nødvendigt, at der er en fast træffetid på det kontor, der står til rådighed for vejledningen.

Det bør indvidere overvejes at give klienten tid til samtale, således at ventetid undgås.

For det videre vejledningsarbejde er det af stor betydning, at vejlederen tillige kommer i hjemmet og taler med klienten eller familien i dens eget miljø. Om samtalerne overvejes de bør foregå i hjemmet eller i det neutrale kontormiljø, må afgøres i den enkelte sag. Det bør undgås at henlægge samtalerne til vejlederens eget hjem.

24. Ved udarbejdelse af journaler, rapporter m.v. bør vejlederen bestræbe sig på at gengive de foreliggende oplysninger og vurderinger så objektivt som muligt. Det må herved også have i erindring, at klienten med hjemmel i forvaltningsloven vil kunne forlange at blive gjort bekendt med akterne i vedkommende sag, jfr. særligt lovens § 9, stk.

25. Det sociale udvalg bør ved udøvelsen af vejledning inddrage særlig sagkundskab i arbejdet i fornødent omfang. Der vil ofte kunne være behov for medvirken af læger, psykologer og jurister, men også anden form for sagkundskab vil kunne være nødvendig for en forsvarlig vurdering af en klients situation. *Amtskommunernes socialcentre* stiller sagkyndige til rådighed for vejledningsarbejdet i kommunerne og kan i specielle tilfælde selv påtage sig vejledningsarbejdet. Det sociale udvalg må i alle tilfælde, hvor det anses for hensigtsmæssigt at indhente bistand fra særligt sagkyndige, og hvor kommunen ikke selv råder over sådanne, anmode vedkommende socialcenter om bistand med hensyn til vejledningsarbejdet.

Der må lægges vægt på at etablere dette samarbejde mest muligt uformelt.

Det kan være hensigtsmæssigt, at de sagkyndige fra socialcentret, der benyttes af de sociale udvalg, særlig når det drejer sig om komplicerede sager, f.eks. om revalidering eller om børns og forældres indbyrdes problemer, kommer til stede i kommunen. Dette giver en bedre mulighed for vurderingen af problemerne i de enkelte sager samtidig med, at der herved opbygges et nærmere samarbejde

de mellem socialcentret og vejlederne i kommunen.

Det bemærkes i denne forbindelse, at det er amtskommunerne (socialcentret), der har ansvaret for vejledningsevne over for klienter, der er indlagt på sygehuse.

26. I bistandslovens § 29 er det bestemt, at der i vejledningsarbejdet skal anvendes *personer* der i kraft af deres uddannelse eller tidligere virksomhed *har særlige forudsætninger/or arbejdet*.

Der må stilles betydelige krav i retning af evne til at komme i kontakt med klienter og til samtidig at bevare et objektivt overblik over deres forhold. Vejlederne skal endvidere helst direkte kunne bistå familierne med at løse de problemer af praktisk eller anden art, som trænger sig på, og skal endelig være orienteret om de sociale hjælpemuligheder i videste forstand. Der må derfor udvises stor omhu ved udvælgelsen af vejledere.

Krav om bestemt forudgående uddannelse opstilles ikke for tiden. Personer med uddannelse i socialforvaltningen eller som socialrådgivere vil i almindelighed kunne gøre god fyldest.

Også personer med baggrund i mere praktisk betonet uddannelse eller erfaring vil kunne anvendes.

Kommunen bør drage omsorg for, at vejledere i samme udstrækning som andre medarbejdere gennem deltagelse i kurser og samarbejde med særligt sagkyndige løbende uddannes, herunder holdes orienteret om udviklingen inden for relevante områder af lovgivningen m.v., ligesom der bør lægges vægt på, at de får lejlighed til på kurser eller regelmæssige konferencer at udvikle en faglig holdning over for klienterne, bl.a. ved at belyse samspillet mellem vejledernes egen person og klienten.

Vejledning og rådgivning.

27. Vejledning og rådgivning har til *formål at bidrage til, at der så tidligt* som muligt ydes **enkeltpersoner eller familier** hjælp til at løse sociale **og andre problemer**, som de pågældende **ikke kan** løse på egen hånd. Herved **kan det eventuelt** forebygges eller undgås, at disse **problemer** fører til alvorlige **vanskeligheder for den enkelte** eller for fami-

lien, eller medfører uønskede samfundsmæssige konsekvenser.

Vejledningen hviler altid på et frivilligt samarbejde, der iværksættes efter aftale med klienten, og som denne når som helst kan trække sig ud af.

28. Det følger heraf, at lovens § 17 om klienternes *oplysningspligt* kun gælder delvis, så længe arbejdet med klienten ikke går videre end til vejledning. Hvis klienten ikke ønsker at give samtykke til, at oplysninger om ham afkræves andre, eller hvis han nægter at lade sig undersøge af læge eller indlægge til observation og behandling m.v. i forbindelse med vejledning, vil dette kunne have den virkning, at fortsat vejledning skønnes formålsløs. Derimod vil man ikke på dette grundlag kunne give klienten pålæg om sådan medvirken til sagens oplysning.

Må vejledningen opgives som formålsløs, vil der næppe foreligge tilstrækkeligt grundlag for at vurdere muligheden for at yde bistand af anden art. Det i cirkulære om bistandslovens almindeige bestemmelser under pkt. 28, 2°, anførte, hvorefter der åbnes mulighed for mod ansøgerens ønske at indhente oplysninger fra andre, tager kun sigte på ganske ekstraordinære tilfælde, hvor det skønnes, at hjælp vil være absolut påkrævet af hensyn til ansøgerens aktuelle situation.

Såvel de sociale udvalgs medlemmer som de personalegrupper, der medvirker i vejledningsarbejdet, har tavshedspligt med hensyn til, hvad de erfarer ved sagernes behandling. Dette medvirker til at skabe et tillidsforhold, således at klienterne tør afgive fornødne oplysninger uden frygt for indiskretion, selv om der bliver tale om et samarbejde inden for forvaltningen og i forhold til andre forvaltningsområder, hvis medarbejdere har en tilsvarende tavshedspligt.

Såfremt den enkelte klient alligevel ikke føler sig tilstrækkeligt beskyttet mod indiskretioner, må han normalt have adgang til at kræve, at oplysninger, som han afgiver til vejlederen, ikke registreres eller videregives til andre medarbejdere i eller uden for forvaltningen, selv om disse medarbejdere har tavshedspligt. Det må i disse situationer påhvile vejlederne at underrette klienten om, at dette eventuelt vil kunne have u hensigtsmæssige virkninger, fordi vejlederen afskæres fra at formidle klientens anmodning om bistand

videre, men såfremt et ønske om hemmeligholdelse fastholdes, må det respekteres af vejlederen.

Der gælder dog særlige regler, når det drejer sig om oplysninger vedrørende børn og unge, jfr. pkt. 36 ff. og bistandslovens § 20.

Endvidere må oplysninger om kriminelle handlinger behandles i overensstemmelse med de i cirkulære om bistandslovens almindelige bestemmelser pkt. 33 givne regler. Vejlederen må således være opmærksom på, at der ikke i alle tilfælde kan sikres diskretion.

29. Det personale, der deltager i vejledningsarbejdet, skal gøre klienterne opmærksomme på bestemmelsen i § 18, hvorefter den, der modtager social bistand, har *pligt til at underrette* det sociale udvalg om forandringer i sine forhold, der kan medføre, at bistanden indskrænkes eller ophører. Dette gælder dog særlig i forbindelse med modtagelse af andre former for bistand end vejledning og rådgivning.

Der henvises endvidere til cirkulære om bistandslovens almindelige bestemmelser pkt. 27, sidste afsnit, hvorefter de kommunale myndigheder som et led i deres almindelige rådgivningsvirksomhed i forbindelse med afgørelser giver de enkelte ansøgere vejledning om klagemulighederne (herunder om eventuelle klagefrister og om udformningen af klagen).

30. I de fleste tilfælde vil en klient, der ønsker vejledning og rådgivning være motiveret for at meddele alle nødvendige oplysninger om sine forhold. Det vil afhænge af den enkelte sags karakter, hvilke forhold der skal oplyses, og hvor dybtgående undersøgelsen bør være. Vejledningen og rådgivning kan i visse situationer begrænses til en henvisning til en anden myndighed eller instans, og der bør i så fald ikke afkræves klienten flere oplysninger, end hvad der er nødvendigt for at sikre, at henvisningen er korrekt. I andre tilfælde vil det være nødvendigt at indhente flere oplysninger såvel fra klienten selv som - med hans samtykke - fra andre instanser, såsom læge, hospital, skole, arbejdssted m.v.

Særligt hastende problemer søges løst forlods. Herved opnås det ofte, at klientens tilid til vejlederen styrkes allerede ved vejledningens begyndelse, hvilket har stor betyd-

ning for det videre arbejde. Vejledningen vil i visse tilfælde kunne omfatte bistand af praktisk karakter, specielt for klienter eller familier, der har vanskeligheder ved at forklare eller ikke er vant til at drøfte deres problemer.

31. Normalt søger vejlederen dog først at opstille en *plan over den bistand*, som skønnes at ville kunne afhjælpe klientens vanskeligheder, samt over den *nærmere fremgangsmåde*, der må følges. De foreliggende muligheder drøftes igennem med klienten og eventuelt familien, således at de pågældende selv får lejlighed til at tage stilling til de forskellige problemer. Klienterne bør på denne måde opfordres til at tage aktivt del i planlægningen og samarbejdet, således at de ikke oplever vejledningen som noget udefra kommende, der overtager hele initiativet. Det må herunder fremhæves, at vejledningen er en bistand til klienterne til selv at klare problemerne og derfor normalt ikke må blive en permanent hjælpeforanstaltning, heller ikke i tilfælde, hvor det gennem en periode har været hensigtsmæssigt at give løbende vejledning.

Det er vigtigt, at klienten føler, at han selv har en afgørende indflydelse på, om en bistand skal fortsætte og føre til et positivt resultat.

32. Vejledningen kan bestå i *samtaler* om klientens eller familiens situation, *bistand* til at klare praktiske problemer - herunder løsning af praktisk betonede opgaver i hjemmet - og *formidling* af kontakt med andre myndigheder. Ofte indgår alle disse former for bistand i samme sag, ligesom vejledning i en del tilfælde *kombineres med andre hjælpeforanstaltninger* i henhold til bstandsloven.

33. Som eksempler på hyppigt forekommende problemer inden for området for vejledning og rådgivning kan nævnes:

a. Økonomiske problemer.

Hvis der er tale om klienter, der er kørt fast i økonomiske vanskeligheder, kan vejlederen være behjælpelig med at opstille et budget og eventuelt optage forhandlinger med de forskellige kreditorer med henblik på at opnå holdbare afdragsordninger - eventu-

elt vil bistand fra en juridisk konsulent være hensigtsmæssig. Giver klientens egne indtægtsforhold ikke mulighed for at opstille et realistisk budget, vil hjælp til sanering af gælden eventuelt kunne ydes i medfør af bstandslovens § 40, stk. 1, men det må herved påses, at klienten herefter så vidt muligt selv klarer forpligtelserne.

Med hensyn til økonomiske problemer, der vedrører familiens børn eller unge, må vejlederen være opmærksom på de særlige hjælpebestemmelser i bstandslovens §§ 32 og 33, jfr. § 46, stk. 2, § 40, stk. 2, om hjælp, der bevirker, at børns anbringelse uden for hjemmet kan undgås, eller deres hjemgivelse kan fremskyndes, og § 48 om hjælp til den, der i hjemmet forsørger et handicappet barn, hvis forsørgelse medfører særlige udgifter.

b. Dårlige boligforhold.

Vejlederen vil kunne medvirke til at samordne de forskellige støttemuligheder - bolig-anvisningen, boligtilskud i henhold til boligstøtteloven, eventuelt kombineret med støtte i henhold til bstandsloven, boligsikring, forhandling med boligselskaber om indstilling af klienter til ledige lejligheder. Endvidere vil vejlederen kunne yde bistand til anvisning af plads i daginstitutioner, ungdomspensioner m.v., optagelse i daghjem eller deltagelse i dagcenter, eventuelt optagelse i plejehjem eller beskyttede boliger - for også ad denne vej at søge at råde bod på dårlige boligforhold. Disse regler kan også få betydning for *husvilde*, jfr. i øvrigt lovens § 31, hvorefter det sociale udvalg har pligt til at anvise en *husvild familie* husly mod betaling.

c. Helbredsmæssige problemer.

Vejlederen vil ofte kunne hjælpe med almindelige råd vedrørende betydningen af hygiejne, en sund og alsidig kost og fornuftige levevaner.

For så vist angår spædbørn, bør der optages samarbejde med lægen, sundhedsplejersken og eventuelt den pågældende daginstitution med henblik på at forebygge helbredsmæssige eller psykiske skader som følge af forældrenes uvidenhed eller manglende evne til at drage omsorg for barnets sunde udvikling.

Hvis der iagttages tegn på sygdom hos et af familiens medlemmer, må familien tilskynde

des til at søge læge. Der bør i forståelse med klienten søges opnået et samarbejde med den praktiserende læge om familiens helbreds-mæssige problemer og om de konsekvenser, disse må få for vejledningen af klienterne med hensyn til deres sociale situation. I den forbindelse skal det påpeges, at det kan dreje sig om psykisk sygdom, såvel som fysisk. Hvor der synes at være tale om psykiske afvigelser, er det nødvendigt, at sagen forelægges en særlig sagkyndig. Drejer det sig om, at et skolesøgende barns helbred svigter, kan vejlederen samarbejde med skolesundhedsplejersken eller skolelægen.

Der vil kunne blive anvendelse for praktisk bistand i hjemmet, jfr. bistanndslovens kap. 12, eller eventuelt for en midlertidig anbringelse af børnene uden for hjemmet, jfr. kap. 8 og 19, og de dertil knyttede cirkulærer.

Endvidere vil også i denne forbindelse for ældre og svageliges vedkommende optagelse i daghjem eller dagcentre kunne komme på tale, jfr. bistanndslovens § 74 f.f. Herudover er der mulighed for at hjælpe pensionister gennem praktisk omsorgsarbejde, jfr. cirkulære om ydelse af hjælpemidler m.v.

d. Erhvervsmæssige problemer.

Drejer det sig om unge, der *afslutter skolegangen*, vil det i reglen være hensigtsmæssigt at rette henvendelse til skolen for at høre om dens syn på den unges erhvervsmæssige muligheder. Unge, der afslutter deres skoleuddannelse i hjælpeskoler og hjælpeklasser, kan have et udstrakt behov for vejledning og støtte både i almindelighed og specielt med hensyn til erhvervsmæssig beskæftigelse, uddannelse m.v. Dette gælder ligeledes unge, som i henhold til folkeskoleloven har opnået dispensation fra den udvidede undervisningspligt.

I mange tilfælde vil det være bedst at tilskynde den unge til at søge skolekundskaerne suppleret, f.eks. ved et efterskole- eller højskoleophold, og vejledningen vil da kunne bistå med at finde frem til den bedste mulighed.

En eventuel støtte til de heromhandlede unge vil kunne ydes i henhold til bistanndslovens § 42 sammenholdt med §§ 37–40, jfr. cirkulære om kontanthjælp. Såfremt det drejer sig om en ung under 18 år, vil det sociale

udvalg kunne meddele forældremyndighedens indehaver pålæg eller henstilling med hensyn til den unges uddannelse efter § 33, stk. 1, nr. 1, og afholde udgifterne i henhold til § 46, stk. 2. I øvrigt henledes opmærksomheden på, at der ved en række skolevæsener er ansat særlige kuratorer for svagt begavede og andre handicappede elever. Der bør, hvor muligheden herfor foreligger, i videst muligt omfang samarbejdes med kuratorerne med henblik på at sikre den unge den bedst mulige støtte til en erhvervsmæssig uddannelse afpasset efter pågældendes evner og anlæg. Der bør eventuelt optages kontakt med det stedlige arbejdsformidlingskontor, jfr. cirkulære om samarbejdet mellem de sociale myndigheder og arbejdsformidlingen efter § 30, stk. 1, i bistanndsloven.

I tilfælde, hvor *langvarigt arbejdsløse unge* søger vejledning og bistand, bør det sociale udvalg være opmærksom på, at en arbejdsløshedsperiode i mange tilfælde med fordel vil kunne anvendes til at råde bod på manglende helt elementære kundskaber, som kan have stået i vejen for deres placering på arbejdsmarkedet.

Voksne klienter, der har erhvervsmæssige vanskeligheder, må tilskyndes til at henvende sig til arbejdsformidlingskontoret om de foreliggende muligheder (vedrørende f.eks. uddannelse eller omskoling). I øvrigt må bestemmelserne i ovennævnte cirkulære om samarbejdet mellem de sociale udvalg og arbejdsformidlingen følges i alle tilfælde, hvor der er tale om erhvervsmæssige problemer.

Personer, der har behov for hjælp for at klare sig erhvervsmæssigt, bør modtage en omfattende rådgivning af social, erhvervsmæssig og personlig art.

Arbejdsløshed med eller uden forbindelse med sygdom eller tilskadekomst vil give anledning til et særligt samarbejde med klienten med henblik på at søge den pågældende sat i gang med et på længere sigt passende arbejde.

Struktur-mæssige ændringer i erhvervslivet inden for kommunen vil kunne give anledning til, at der fremsættes direkte tilbud om vejledning til dem, der risikerer at blive ramt af arbejdsløshed.

e. Bistand til gravide kvinder.

Den pligt til at yde social og juridisk bistand til gravide kvinder, som hidtil har påhvilet mødrehjælpsinstitutionerne, indgår som en del af det sociale udvalgs almindelige forpligtelse til at rette tilbud om vejledning og rådgivning til enhver, der må antages at trænge hertil. For at sikre fortsættelsen af det forebyggende arbejde på dette særlige område understreges, at mødrehjælpens hidtidige arbejde skal videreføres, herunder også for så vidt angår ydelse af juridisk og personlig støtte i forbindelse med gennemførelse af faderskabssag.

I tilfælde, hvor faderskabssag rejses, har moderen valgfrihed med hensyn til, om hun i denne anledning vil henvende sig til politiet i København, det sociale udvalg eller til socialcenteret.

Vejledningen til gravide kvinder bør ikke begrænses til problemer omkring fødslen, men der må også i de tilfælde, hvor der er behov herfor, udarbejdes en bistanstplan til sikring af barnets og dets families fremtidige forhold. Der vil kunne være grundlag for at yde støtte til erhvervsmæssig uddannelse af en enlig forsørger, jfr. bistanstlovens § 42, eller eventuelt af den gravide kvindes ægtefælle, jfr. lovens § 44.

/ Opdragelses- og skoleproblemer af sværere karakter som skulkerier og begyndende kriminalitet.

Særligt sagkyndige bør inddrages i sagsbehandlingen. Det kan være hensigtsmæssigt at søge støtte hos amtskommunens socialcenter. Ved denne type sager vil det ofte være nødvendigt at sætte ind også med andre af bistanstlovens hjælpeforanstaltninger, herunder anbringelse uden for hjemmet. I disse tilfælde vil det være af særlig betydning, at vejlederen opretholder kontakten med den unge og hans familie med henblik på hans kontakt med hjemmet og eventuelt med hans tilbagevenden dertil.

Barnet eller den unges vanskeligheder kan også vise sig uden for skolen, f.eks. ved manglende tilpasning til erhvervslivet, alkohol- eller narkotikamisbrug eller ved tyverier og anden kriminalitet. Man bør være opmærksom på, at en løsning af sådanne problemer muligvis kan opnås gennem vejledning af den unge og hans forældre, hvilket forudsætter et nært samarbejde med de myn-

digheder, som oftest har berøring med de unge i disse sager, jfr. pkt. 11 om samarbejde med andre myndigheder.

g. Uoverensstemmelser mellem en families medlemmer.

Vejlederen bør så vidt muligt tale med alle implicerede familiemedlemmer, men ikke engagere sig i alvorlige uoverensstemmelser ved at tage parti for den ene part. Selve vejledningsvirksomheden må i reglen i disse sager indskrænkes til neutral oplysning vedrørende konsekvenser af f.eks. separation og skillemisse og eventuel henvisning til de rette myndigheder (overørighed, retshjælp m.v.).

For så vidt angår det sociale udvalgs opgaver i forbindelse med sager om *forældremyndighed og samkvemsret*, kan opstilles følgende retningslinjer:

Anmodninger fra *privatpersoner*, herunder advokater, om oplysninger eller udtalelser til brug i sådanne sager bør ikke imødekommes. Parterne i en eventuel sag i social- og sundhedsforvaltningen vil dog i medfør af lov om offentlighed i forvaltningen have krav på aktindsigt og på at modtage afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter.

Såfremt en medarbejder ved social- og sundhedsforvaltningen eller et medlem af socialudvalget indkaldes som *vidne i retten* vedrørende en familie, der er det sociale udvalg bekendt gennem en sag i forvaltningen, bør socialudvalget meddele domstolen, at det i stedet ønsker at afgive skriftlige oplysninger, idet sådanne må anses som fyldt betryggende og mere hensigtsmæssige end vidneførsel.

Når det sociale udvalg herefter skal afgive skriftlige oplysninger i en retssag om fordeling af forældremyndighed, bør dette ikke ske i form af fremsendelse af sagens akter, men der bør udarbejdes et resumé af de relevante oplysninger, der foreligger i forvaltningen. Selv om det sociale udvalg ikke efter reglerne om vidnepligt i retsplejeloven, er forpligtet til at ajourføre oplysningerne, må det påses, at oplysningerne fortsat stemmer med de faktiske forhold. Der vil derfor kunne foretages en supplerende af de foreliggende oplysninger i anledning af henvendelsen fra domstolen. Det sociale udvalgs erklæring bør alene indeholde faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og

ikke udtalelser om, hvorvidt den ene eller den anden af parterne er bedst egnet til at have forældremyndigheden.

Hvis familien ikke er forvaltningen bekendt, bør en henvendelse om at fremskaffe oplysninger eller afgive en udtalelse besvares med, at det sociale udvalg ikke kender familien og derfor ikke kan afgive oplysninger. Domstolen, der har ansvaret for, at sagen bliver forsvarligt oplyst, må herefter tage stilling til, om særligt sagkyndige skal anmodes om at undersøge forholdene.

Tilsvarende retningslinjer bør følges ved henvendelse fra *overøvrigheden* i sager om fordeling af forældremyndigheden og om fastsættelse af samkvemsret.

For så vidt angår henvendelser fra *overøvrigheden* til det sociale udvalg om at foranledige *børn afhørt* til brug for disse sager, hvilket særlig kan være aktuelt, når det drejer sig om *ændringer i en samkvemsret*, bør disse i almindelighed ikke efterkommes. Såfremt social- og sundhedsforvaltningen allerede har et samarbejde med forældremyndighedens indehaver, vil en sådan virksomhed kunne kompromittere det fremtidige samarbejde. Hvis familien er ukendt i social- og sundhedsforvaltningen, bør henvendelsen ligeledes afvises, idet en afhøring af barnet vil falde uden for de opgaver, der naturligt hører til forvaltningens virksomhed.

Hvis *fogeden* derimod tilkalder en repræsentant for det sociale udvalg til at varetage barnets tarv under en fogedsag om tvangsgennemførelse af samkvemsret, har repræsentanten pligt til at give møde, men kun for at bistå eller berolige barnet i den givne situation. Tilsvarende gælder, hvis et barn under 15 år afhøres i retten som vidne eller sigtet for en forbrydelse.

h. Kontaktproblemer

Dette er almindeligt for en stor del af vejledningens klientel, specielt for enlige forsørgere, handicappede og ældre. Særligt for sådanne klienter, men i øvrigt også for andre personer med fælles problemer, kan det være af værdi, at de pågældende opmuntres til at deltage i f.eks. klubber med undervisning, hobbybetonet beskæftigelse, diskussionsmøder, underholdning og andet. I øvrigt henvises til bistandslovens § 60 om omsorgsarbejde for pensionister, og socialministeriets cir-

kulære om hjælp til boligindretning, omsorgsarbejde og befordring efter bistandsloven.

Er det barnet eller den unge, der har kontaktproblemer, må vejlederen ligeledes gøre opmærksom på de mange tilbud, der foreligger, f.eks. daginstitutioner som børnehaver og ungdomsklubber, og eventuelt formidle kontakten med vedkommende institution. Eventuelt kan der i medfør af § 33, stk. 1, meddeles en henstilling om, at den pågældende søger en af disse institutioner.

i. Væsentlige ændringer i klientens forhold i øvrigt.

Det sociale udvalg må søge at holde sig underrettet, når der sker væsentlige ændringer i forholdene for en person eller en familie, f.eks. når en forsøger bliver alene om forsørgelsen og opdragelsen af ét eller flere børn. Der opstår i disse tilfælde ofte behov for hjælp, hvad enten den anden forsøger varigt (f.eks. ved skilsmisse eller dødsfald) eller kun midlertidigt (længere hospitalsophold, afsoning af straf og lignende) er ude af stand til at bidrage til løsning af problemerne i hjemmet.

Forsørgerens ægteskab med en anden end barnets fader, respektive moder, er ikke i sig selv grund til at undlade eller ophøre med vejledning. Stedmoder- eller stedfaderforhold kan give anledning til særlige vanskeligheder.

Også i familier, hvor samlivet mellem forsørgerne består, kan der være forhold, der rummer en trussel mod børnenes trivsel. Det kan f.eks. være tilfældet ved langvarig sygdom, langvarig arbejdsløshed, invaliditet eller alkoholisme hos et af familiens medlemmer eller ved alvorlige uoverensstemmelser mellem forældrene.

Der bør gives tilbud om vejledning i forbindelse med sager om *plejetilladelse*, jfr. § 65, ganske særligt i tilfælde, hvor der er mulighed for, at plejeforholdet vil antage karakter af et adoptionslignende forhold. Det sociale udvalg i plejeforældrenes opholdskommune har i henhold til § 65, stk. 2, ved udstedelse af plejetilladelse, pligt til at gøre barnets forældre opmærksomme på bestemmelsen i § 124. Denne vejledning, som vil kunne overlades til det sociale udvalg i forældrenes opholdskommune, vil kunne være udgangspunkt for en mere almen vejledning af foræl-

forpligtelser i forhold til det omhandlede barn. Vejledningen bør særligt sikre, at forældrene er informeret om de muligheder, der i henhold til bistandsloven er for at yde støtte med henblik på barnets **forbliven** i sit hjem. Det sociale udvalg i plejeforældrenes opholdskommune, må ikke udstede plejetilladelse, før denne vejledning har fundet sted. Der henvises i øvrigt til pkt. 17 i cirkulære om dag- og døgnpleje efter bistandsloven.

Såfremt barnets anbringelse i et privat plejehjem sker i medfør af beslutning i henhold til bistandslovens § 33, stk. 1, nr. 3, finder §§ 65 og 124 ikke anvendelse. Det sociale udvalg i forældrenes opholdskommune har derimod i disse tilfælde pligt til at sørge for, at plejeforældrene vejledes om bestemmelserne i §§ 66 og 67, således at det især fremhæves, at familien skal medvirke til at bevare barnets tilknytning til dets eget hjem. Plejeforældrene må derfor gennem vejlederne motive-res for at samarbejde med det sociale udvalg og forældrene, således at en hjemgivelse, som det sociale udvalg finder forsvarlig, opfattes som et naturligt ophør af plejeforholdet.

Endvidere kan det nævnes, at *enker* og andre, der er blevet enlige, kan have behov for at modtage tilbud om vejledning med hensyn til ordning af deres forhold.

I forbindelse med tilkendelse af *socialpension* eller for optagelse på et *plejehjem* bør pensionisterne vejledes om deres rettigheder og om de forskellige muligheder, der efter bistandsloven er for støtte til **forbliven** i eget hjem eller for at opnå en beskyttet bolig.

34. Når vejlederen i samarbejde med klienten har undersøgt mulighederne for en bedring eller løsning af klientens problemer, opstilles som nævnt en bistandsplan, jfr. pkt. 31.

Opmærksomheden henledes på, at fejlagtig vejledning, der fører til ulempe eller tab for klienten, kan medføre ansvar for kommunen. Vejlederen bør derfor være opmærksom på, om der er anledning til at drøfte klientens problemer med en særlig sagkyndig, inden bistandsplanen endeligt aftales med klienten. Såfremt kommunen ikke råder over den tilstrækkelige sagkundskab vil sagen kunne drøftes med sagkyndige fra amtskommunens socialcenter.

Bistandsplanen kan under hele forløbet stadig ændres i samarbejde med klienten. De

erfaringer, der gøres med hensyn til klientens ønske om og evne til at følge den oprindelige plan, vil være afgørende for, hvilke mål der kan opstilles for fremtiden.

// Særlige regler vedrørende børn og unge.

35. Tilsynspligten med hensyn til børn og unge er af mere konkret karakter, idet socialudvalget i sin opsøgende virksomhed specielt må være opmærksom på omstændigheder, der må give formodning om, at børn og unge, der normalt ikke selv kan eller tør rette henvendelse til det sociale udvalg, har behov for hjælp.

Når anmodning om bistand eller underretning om behov for hjælpeforanstaltninger er modtaget, skal der altid nedfældes et skriftligt notat om henvendelsen og om, hvorledes den er behandlet.

Også anonyme henvendelser må tages op til undersøgelse. Til vurdering af henvendelsens betydning vil det ofte være nødvendigt at efterforske ophavsmanden.

36. Må det i øvrigt antages, at et barn trænger til særlig støtte, skal det sociale udvalg i henhold til § 32, stk. 3, sørge for, at barnets forhold *undersøges*.

Det må tillægges stor betydning, at det sociale udvalg foretager en grundig undersøgelse, før der træffes beslutning om hjælpeforanstaltninger. Formålet hermed er at få de for barnet eller den unge mest hensigtsmæssige **foranstaltninger** iværksat på et så tidligt tidspunkt som muligt og på den rigtige måde, men tillige at sikre sig imod, at der på et løst og utilstrækkeligt grundlag foretages upåkrævede eller uberettigede indgreb i forældremyndigheden eller i barnets eller den unges tilværelse.

Såfremt det sociale udvalg *ikke foretager fornødne undersøgelser* eller undlader at iværksætte påkrævede hjælpeforanstaltninger kan amtsankenævnet træffe beslutning herom og *pålægge* udvalget at gennemføre beslutningen. Tilsvarende beføjelser har den sociale ankestyrelse, jfr. lovens § 35.

Amtsankenævnet har de i bestemmelsen nævnte beføjelser i de sager, der kan indannes for dette, således at den sociale ankestyrelse kun kan gribe ind i sådanne sager, hvis heller ikke amtsankenævnet foretager det fornødne.

Herudover vil den sociale ankestyrelse være kompetent i sager, hvor det sociale udvalgs afgørelser kan indbringes direkte for den sociale ankestyrelse, jfr. lovens afsnit VIII, således at der må rettes henvendelse til ankestyrelsen i disse tilfælde.

Den overordnede instans vil i de heromhandlede sager kunne beslutte, at den underordnede instans skal genoptage sagen, herunder foretage fornyede undersøgelser.

Da forældremyndighedens indehaver i medfør af myndighedslovens § 19 er bemyndiget til at træffe bestemmelse om barnets personlige forhold, skal der så vidt muligt samarbejdes med forældremyndighedens indehaver eller den, der faktisk sørger for barnet eller den unge.

Når de foreliggende oplysninger peger på, at hjælpeforanstaltninger er påkrævet af hensyn til barnets eller den unges tarv, er samtykke fra forældremyndighedens indehaver ikke afgørende for, om undersøgelsen kan videreføres, selv om samarbejde med forældrene principielt bør søges opnået. Det sociale udvalg kan benytte bestemmelserne i bistandslovens kapitel 5, jfr. cirkulære om bistandslovens almindelige bestemmelser, til at tilvejebringe det fornødne grundlag for vurderingen af sagen, selv om forældrene ikke ønsker at medvirke til sagens undersøgelse.

Socialudvalget har således, for så vidt angår børn og unge, en videregående myndighed end over for andre klienter og skal træde til, hvor indgreb i forældremyndigheden er nødvendig.

37. Det sociale udvalg kan lade barnet eller den unge *undersøge af læge eller en psykolog*, eventuelt ved henvisning til det i lovens kapitel 17 nævnte rådgivningscenter. Der vil i medfør af § 32, stk. 5, være adgang til at søge bistand hos socialcentret, og det vil være hensigtsmæssigt, at centret inddrages i behandlingen af sagen på et tidligt tidspunkt, således at de særligt sagkyndige kan bistå med at udarbejde en plan for undersøgelsen og behandlingen af barnet eller den unge.

Såfremt forældrene modsætter sig undersøgelserne, vil disse kun kunne gennemføres, hvis betingelserne i afsnit VIII er opfyldt, jfr. pkt. 39. De lægelige eller psykologiske undersøgelser af barnet må altså i disse tilfælde anses for så påkrævede, at det er absolut

nødvendigt for barnets velfærd at lade disse foretage under en midlertidig anbringelse uden for hjemmet. De typiske beslutninger i disse tilfælde vil formentlig være en foreløbig beslutning efter § 127.

38. Dersom forældremyndighedens indehaver ikke ønsker hjælpeforanstaltninger iværksat og ikke kan motiveres herfor gennem vejledning om, hvad der efter udvalgets opfattelse bør og kan gøres for barnet eller den unge, må det undersøges, om betingelserne for iværksættelse af hjælpeforanstaltninger uden samtykke foreligger.

Der må stilles strengere krav til nødvendigheden af hjælpeforanstaltningen, for at denne kan iværksættes mod forældrenes ønske.

Såfremt forældrene ikke retter sig efter en henstilling eller et pålæg, hvormod beslutning er truffet efter § 34, f.eks. om at et barn skal være i fritidshjem uden for skoletiden, kan iværksættelsen af hjælpeforanstaltningen ikke uden videre gennemtvinges. Det sociale udvalg må i sådanne tilfælde - i det nævnte eksempel i samarbejde med skolen - nøje følge barnet for at sikre, at situationen ikke udvikler sig faretruende. Det kan derfor være nødvendigt at beskikke en personlig rådgiver for barnet, jfr. pkt. 40, og dette vil kunne ske uden forældrenes samtykke. Rådgiverens opgave vil da i første række måske blot blive at holde sig orienteret om barnets udvikling, men den pågældende må samtidig være opmærksom på, om forældrene trods tidligere modstand lader sig motivere til et samarbejde til gavn for barnet.

Det sociale udvalg kan derimod ikke anvende magtmidler for at gennemtvinge gennemførelsen af beslutninger, der er truffet efter § 34. Der kan ikke idømmes bøder eller forlanges bistand af politiet.

39. Uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver kan beslutning om anbringelse uden for hjemmet kun træffes, når det er absolut påkrævet af hensyn til barnets eller den unges *velfærd*, f.eks.

Fordi barnet eller den unge har udvist *betydelige* vanskeligheder ved at tilpasse sig sine daglige omgivelser, skolen eller samfundet i øvrigt, og forældrene ikke magter opdragelsen,

fordi barnet eller den unge lever under sådanne forhold, at dets psykiske eller legemlige sundhed eller udvikling lider *alvorlig* skade eller udsættes for fare herfor, eller

fordi forældrene ikke sørger for, at barnet eller den unge undergives *nødvendig* særforborg eller anden *nødvendig* behandling af psykiske eller legemlige lidelser.

Der henvises i øvrigt til bistandslovens afsnit VIII og cirkulære om hjælpeforanstaltninger uden samtykke.

40. *Personlig rådgiver* for børn eller unge kan beskikkes, når det må antages, at den fornødne støtte ikke vil kunne udøves gennem vejledning og rådgivning på frivilligt grundlag. Der henvises herom til pkt. 38. Personlig rådgivning vil herudover navnlig være praktisk for unge over 15 år som vilkår for tiltalefrafald eller betinget dom for lovovertrædelser.

Det er vigtigt, at en henvendelse i anledning af en straffesag følges op af en undersøgelse som omtalt i pkt. 36, og at der straks søges iværksat den effektive støtte, som undersøgelsen viser, at der er behov for. Den personlige rådgiver skal i disse tilfælde bistå den unge og hans familie med at tilrettelægge hans tilpasning til samfundet og skal navnlig virke for den unges uddannelse og indpasning i erhvervslivet efter evner og anlæg, formidle kontakt med ungdomsklub, aftenskole eller ungdomsforeninger og på anden måde understøtte en god udnyttelse af fritiden.

Som personlig rådgiver skal beskikkes personer med særlige forudsætninger for et sådant arbejde. Det må anses for hensigtsmæssigt, at personlig rådgivning varetages af personer med fast tilknytning til social- og sundhedsforvaltningen, og rådgiverne bør have regelmæssig kontakt med de andre sagsbehandlere.

En personlig rådgiver beskikkes skriftligt af det sociale udvalg i barnets eller den un-

ges opholdskommune, jfr. § 10, eller efter dettes begæring af det sociale udvalg i den kommune, hvor tilsynet skal udøves. Udgiften til personlig rådgiver afholdes endeligt af kommunen, jfr. lovens § 133, stk. 1.

Den personlige rådgiver må, hvis han i særlige tilfælde finder det nødvendigt at indhente oplysninger hos personer, der har kendskab til sagen, kun gøre dette i forståelse med familien eller den unge. Kan en sådan tilladelse ikke opnås, må spørgsmålet om indhentelse af oplysninger forelægges det sociale udvalg til afgørelse.

41. Anbringelse i psykiatriske hospitalsafdeling eller et hospital for sindslidende kan bestemmes af det sociale udvalg med tilslutning af hospitalets overlæge, selv om de almindelige betingelser i henhold til lovgivningen om sindslidende personers hospitalsophold ikke er opfyldt, jfr. lovens § 123. Opholdet kan vedvare, så længe det sociale udvalg med overlægens tilslutning finder det påkrævet. Såfremt forældremyndighedens indehaver eller, når pågældende ikke længere er under forældremyndighed, den unge eller hans værge, modsætter sig anbringelse, kan beslutning kun træffes under iagttagelse af reglerne i lovens afsnit VIII.

42. I bistandslovens § 34 er det bestemt, at såfremt forældremyndighedens indehaver ikke ønsker en hjælpeforanstaltning efter § 33 iværksat, skal beslutning træffes i et *møde i det sociale udvalg*, men som nævnt under pkt. 38 vil en beslutning, der er truffet efter § 34, ikke kunne gennemtvinges med magtmidler.

43. Cirkulæret har virkning fra 1. januar 1987. Samtidig ophæves socialministeriets cirkulære af 9. oktober 1975 om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven og socialministeriets cirkulære af 26. marts 1976 om medvirken til gennemførelse af vejledning m.v. efter bistandsloven.

Socialministeriet den 12. december 1986

MIMI STILLING JAKOBSEN

/ Birthe Frederiksen

Bilag 6

N O T A T

vedrørende betydningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 for spørgsmålet om meddelelse, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse for udlændinge med børn her i landet.

1. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Menneskerettighedskonventionens artikel 8 har følgende ordlyd:

- stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.
- stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret eller frihed.

Artikel 4 i protokol nr. 4 til konventionen indeholder et forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge.

Artikel 1 i protokol nr. 7 til konventionen fastsætter nærmere betingelser for udvisning af udlændinge, som

lovligt opholder sig på en medlemsstats område.

Herudover indeholder konventionen ikke regler om ret til ophold i en medlemsstat, men reglerne om udvisning, afslag på indrejse- eller opholdstilladelse eller afslag på forlængelse af en opholdstilladelse kan efter omstændighederne rejse spørgsmål om krænkelse af konventionens artikel 8. Dette kan efter en konkret vurdering være tilfældet, såfremt nære slægtninge adskilles på grund af en sådan afgørelse efter at have haft et familieliv i artikel 8s forstand.

Nedenfor gennemgås de internationale afgørelser vedrørende artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2. Retspraksis vedrørende Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Der er to afgørelser i internationalt regi af nyere dato, som har taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt adskillelse af familiemedlemmer på grund af afslag på indrejse- eller opholdstilladelse eller inddragelse af opholdstilladelse er i strid med artikel 8, og som afgrænser betydningen af artikel 8 i denne forbindelse.

2.1. Berrehab-sagen.

Menneskerettighedsdomstolen konkluderede i en sag fra 1988 - "Berrehab-sagen", at de hollandske myndigheders afslag på den marokkanske statsborger Abdellah Berrehabs ansøgning om forlængelse af sin opholdstilladelse udgjorde en overtrædelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8 (bilag 1). Sagens nærmere omstændigheder var følgende: Abdellah Berrehab indgik i oktober 1977 ægteskab med en hollandsk statsborger, hvorefter han ansøgte om opholdstilladelse i Holland, hvor han

allerede havde opholdt sig i nogen tid. I januar 1978 blev han af det hollandske Justitsministerium meddelt opholdstilladelse alene med det formål at bo sammen med sin hollandske ægtefælle, og tilladelsen blev senere forlænget til den 8. december 1979. Berrehabs ægtefælle ansøgte imidlertid i februar 1979 om skilsmisse, hvilket hun blev bevilget i maj 1979. I august 1979 fødtes fællesbarnet Rebecca, og i november 1979 blev moderen tillagt forældremyndigheden over barnet, mens Berrehab blev udpeget som barnets alternative værge (toeziende voogd). Berrehab blev endvidere i februar 1980 pålagt at betale underholdsbidrag til barnet. Da Rebecca blev født, indgik forældrene en aftale om Berrehabs ret til samvær med barnet, hvilken aftale blev bekræftet ved notar i februar 1984 samtidig med, at det blev bekræftet, at Berrehab i de forudgående år havde set sin datter 4 gange om ugen i flere timer hver gang. I december 1979 ansøgte Berrehab om forlængelse af sin opholdstilladelse, hvilket han blev meddelt afslag på under henvisning til, at han ikke længere samlevede med sin ægtefælle og derfor ikke opfyldte betingelserne for den meddelte tilladelse. Efter at sagen var blevet behandlet i flere instanser blev Berrehab i januar 1984 udvist af Holland. Berrehab havde siden november 1977 haft fast arbejde i Holland, indtil han i marts 1983 blev afskediget af sin arbejdsgiver. Berrehabs tidligere ægtefælle besøgte i første halvdel af 1984 Berrehab sammen med datteren i Marokko i 2 måneder, og i august 1984 ansøgte Berrehab om besøgsvisum til Holland, hvilket han først blev meddelt afslag på. Han blev dog senere meddelt visum med gyldighed i 1 måned med henblik på at udnytte sin samværsret, og under opholdet i Holland blev visummet forlænget til i alt 3 måneders varighed.

Domstolen udtalte, at de hollandske myndigheders afslag

på at forlænge Berrehabs opholdstilladelse efter skilsmissen og den efterfølgende udvisning af Berrehab resulterede i et indgreb i retten til respekt for sit familieliv, når hensås til afstanden mellem Holland og Marokko og de økonomiske problemer forbundet med Berrehabs tvungne tilbagevenden til hans hjemland. De hollandske myndigheders anbringende om, at intet forhindrede Berrehab i at udnytte sin samværsret ved at rejse til Holland på baggrund af et midlertidigt visum, blev afvist af domstolen, idet man anførte, at denne mulighed på grund af sagens nærmere omstændigheder var noget teoretisk, og yderligere tillagde domstolen det stor vægt, at Berrehab først var blevet meddelt afslag på en ansøgning om visum. Domstolen konkluderede herefter, at afstanden mellem Holland og Marokko, Berrehabs økonomiske situation og de hollandske myndigheders oprindelige afslag på ansøgningen om visum i praksis forhindrede Berrehab i at opretholde regelmæssig kontakt med sit barn, selv om sådan kontakt var essentiel på grund af barnets unge alder.

De hollandske myndigheders afgørelse resulterede derfor i et indgreb i udøvelsen af retten omfattet af artikel 8, stk. 1, hvorfor den måtte bedømmes i relation til stk. 2. Hertil udtalte domstolen, at afgørelsen var truffet i overensstemmelse med loven, ligesom den var i overensstemmelse med hollandsk indvandringspolitik og derfor måtte anses for at have et lovligt formål, nemlig beskyttelse af landets økonomiske velfærd, idet myndighederne herved på grund af befolkningstætheden søgte at styre arbejdsmarkedet. Det afgørende var herefter om afgørelsen var nødvendig i et demokratisk samfund. Domstolen accepterede indledningsvist, at Menneskerettighedskonventionen ikke i princippet forhindrer de deltagende stater i at regulere indrejse og længde af ophold for udlændinge, men at den omstændig-

hed, at indgrebet skal være "nødvendigt" indebærer, at det skal imødegå påtrængende social nød og især, at det er proportionalt i forhold til det tilstræbte lovlige formål. Med hensyn til det tilstræbte formål understregede domstolen, at den foreliggende sag ikke omhandlede en udlænding, der ansøgte om opholdstilladelse i Holland for første gang men derimod en person, som allerede havde boet lovligt i Holland i flere år, som havde et hjem og et arbejde i dette land, og på hvem myndighederne ikke angav at have noget at udsætte. Endvidere havde Berrehab allerede egentlige familiemæssige bånd til Holland: Han havde giftet sig med en hollandsk statsborger, og sammen havde ægteparret fået en datter. Med hensyn til udstrækningen af indgrebet bemærkede domstolen, at der havde været meget nære bånd mellem Berrehab og hans datter i flere år, at et afslag på en uafhængig opholdstilladelse og den efterfølgende udvisning truede med at bryde disse bånd, og at resultatet af indgrebet i dette tilfælde var af mere alvorlig karakter, idet barnet havde behov for at bevare kontakten med hendes fader, eftersom hun var meget ung. Herefter konkluderede domstolen, at der ikke var opnået en behørig balance mellem de involverede interesser, og at der derfor ikke var proportionalitet mellem de anvendte midler og det tilstræbte formål. Således kunne domstolen ikke anse de omstridte indgreb som værende nødvendige i et demokratisk samfund, hvorfor der var sket en overtrædelse af artikel 8.

2.2. Yousef-sagen.

Ved afgørelse af 30. juni 1992, jf. Application No. 14830/89 Abdoullah Yousef against the United Kingdom, har Den Europæiske Menneskerettighedskommission taget stilling til anvendelsen af artikel 8 i en sag, hvori der forelå lignende omstændigheder (bilag 2): Den kuwaitiske statsborger Abdoullah Yousef indrejste første

gang til England i 1978 med henblik på at deltage i nautiske studier sponsoreret af hans arbejdsgiver, the United Arab Shipping Company, og i perioden 1978 til 1985 vendte han ofte tilbage til England i forbindelse med sit arbejde og sin videre uddannelse. I juli 1985 indgik han ægteskab med en britisk statsborger, og på grundlag af dette ægteskab blev han meddelt opholdstilladelse indtil august 1986. I marts 1986 blev fællesbarnet Tariq født. Yousef var umiddelbart forinden i februar 1986 blevet idømt en bøde af £100 for tyveri af elektricitet. Myndighederne tilkendegav i august 1986, at denne dom ville blive inddraget i overvejelserne ved en enhver fremtidig ansøgning om forlængelse af hans opholdstilladelse. Senere samme måned ansøgte Yousef om forlængelse af hans opholdstilladelse, men hans ægtefælle oplyste i den forbindelse overfor myndighederne, at hun agtede at ansøge om skilsmisse på grund af fysisk og psykisk grusomhed, ligesom hun agtede at anmode om polititilhold for at forhindre Yousef i at komme i kontakt med Tariq. Yousef oplyste overfor myndighederne, at han var uden arbejde, at han ikke havde arbejdet for the United Arab Shipping Company i to år, at han ikke havde bestået sine nautiske studier og havde opgivet at forsøge på ny, at familien stadig boede sammen, og at lånet i familiens hus og andre leveomkostninger blev betalt af offentlige ydelser. Under behandlingen af ansøgningen om forlængelse af opholdstilladelsen oplyste ægtefællen imidlertid, at hun ikke for tiden ønskede skilsmisse, idet ægtefællerne ville forsøge en sidste forsoning. På baggrund heraf blev Yousef meddelt opholdstilladelse indtil den 13. august 1987. I begyndelse af august måned 1987 rejste Yousef til Spanien, og i hans fravær rettede hustruen henvendelse til myndighederne, hvorved hun oplyste, at hun agtede at ansøge om skilsmisse, idet Yousef var voldelig overfor hende, ligesom hun på ny ønskede, at Yousef ved polititil-

hold skulle pålægges ikke at komme i kontakt med hende og barnet. Yousef ankom den 8. august 1987 til Manchester Lufthavn og ansøgte om indrejsetilladelse, hvilket han - med henblik på at sagen kunne undersøges nærmere - blev bevilget midlertidigt. Den 23. september 1987 ansøgte ægtefællen om skilsmisse, og på dette tidspunkt samlevede ægteparret ikke længere. De britiske myndigheder meddelte herefter den 6. oktober 1987 Yousef afslag på ansøgningen om indrejsetilladelse. Hustruen blev senere tillagt forældremyndigheden over barnet, men Yousef blev meddelt samværsret i form af korte regelmæssige besøg overvåget af de sociale myndigheder. Yousef udnyttede denne besøgsret en time en gang om ugen i perioden november 1987 til oktober 1988 og herefter fem gange i perioden mellem november 1988 og januar 1989 under samme forhold. En i ægteskabssagen fremlagt rapport fra de sociale myndigheder betegnede forholdet mellem Yousef og hans søn som værende meget kærligt, og det var endvidere anført, at det ville være til gavn for barnet, hvis kontakten kunne opretholdes under mere normale forhold, f.eks. uden tilstedeværelsen af truslen om Yousefs udrejse af England. I januar 1989 tilkendegav retten, at barnet var bedst tjent med at have kontakt til sin fader, men man afslog alligevel samvær under henvisning til faderens forestående udsendelse af landet. I november 1988 oplyste Yousef for første gang overfor myndighederne, at han havde et forhold med en anden britisk statsborger, med hvem han havde fået et barn i august 1987. Efter at sagen havde været behandlet i flere instanser forlod Yousef England i februar 1989. Siden havde Yousef ikke nogen kontakt med sønnen Tariq, og han ansøgte ikke om visum med henblik på at besøge Tariq. Han fastholdt dog kontakten med moderen til hans andet barn, men ansøgte heller ikke om visum med henblik på at besøge hende.

Kommissionen fandt, at de britiske myndigheders afslag på Yousefs ansøgning om at indrejse på ny til England udgjorde et indgreb i retten til et familieliv og derfor burde bedømmes i forhold til artikel 8, stk. 2. Kommissionen havde herved lagt vægt på, at Yousef havde boet sammen med sin søn i dennes første 18 måneder, at han havde forsøgt at have regelmæssig samvær med barnet på trods af moderens modstand, og at ægteskabsretten havde anerkendt styrken af den kærlighed, der var mellem fader og søn.

Med hensyn til indgrebets bedømmelse i forhold til artikel 8, stk. 2, udtalte Kommissionen, at afgørelsen var truffet i overensstemmelse med loven, ligesom man med denne afgørelse tilstræbte et lovligt formål, nemlig forebyggelse af uro ved effektiv gennemførelse af indvandringskontrol i overensstemmelse med loven. Beskyttelse af landets økonomiske velfærd var ligeledes et lovligt formål, som afgørelsen havde tilstræbt, idet Yousef var arbejdsløs og levede af offentlige midler. Dette var dog kun af sekundær betydning. Det afgørende var herefter, om afgørelsen var nødvendig i et demokratisk samfund. Hertil udtalte Kommissionen, at artikel 8 ikke indebærer en generel forpligtelse for staterne til at tillade udlændinge at forblive i landet med henblik på af udnytte samværsretten til et barn af et opløst ægteskab. Hvorvidt et afslag på at indrejse i et land på ny eller på at forblive i dette land med ovennævnte formål er nødvendigt vil afhænge af omstændighederne i den konkrete sag.

Begge parter havde henvist til Berrehab-sagen som støtte for deres synspunkter. Kommissionen konkluderede, at omstændighederne i den foreliggende sag ikke var de samme som i Berrehab-sagen. Kommissionen havde herved lagt vægt på, at Yousef havde et svagere forhold til

sin søn, end Berrehab havde til sin datter på grund af Yousefs optagethed af forholdet til moderen til hans andet barn. Dette fremgik af det forhold, at Yousef havde opretholdt kontakten med denne kvinde men ikke med Tariq. Kommissionen bemærkede, at Yousef var arbejdsløs, afhængig af offentlige ydelser og derfor ude af stand til at bidrage til sin søns underhold og uddannelse. Kommissionen henviste endvidere til, at Yousef var tidligere straffet. Berrehab havde derimod arbejde, betalte til sin datters underhold og bidrog til hendes uddannelse. Endvidere var hans opførsel upåklagelig. Yousef havde ikke forældremyndigheden over Tariq og havde kun begrænset adgang til samvær med ham i form af et ugentligt overvåget besøg, hvorimod Berrehab sammen med hans tidligere hustru havde fælles forældremyndighed over barnet og samvær fire gange om ugen. Under disse omstændigheder fandt Kommissionen, at der var proportionalitet mellem det anvendte indgreb og det lovlige formål, som de britiske myndigheders afgørelse tilstræbte, nemlig forebyggelse af uorden ved en gennemførsel af indvandringskontrol og beskyttelse af landets økonomiske interesser. Efter Kommissionens opfattelse var de britiske myndigheders beslutning derfor at anse som værende nødvendig i forhold til artikel 8, stk. 2, hvorfor der ikke var sket en overtrædelse af artikel 8.

2.3. Sammenfatning.

Både Berrehab-sagen og Yousef-sagen vedrørte en situation, hvor udlændingen havde haft opholdstilladelse i det land, hvor barnet boede. Det er da også især inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse, fordi grundlaget for tilladelsen - nemlig ægteskabet med barnets anden forælder - ikke længere er til stede, der er den oftest forekommende situation, men det må naturligvis være stort set de samme hensyn,

der skal inddrages ved sagens afgørelse, hvor lignende omstændigheder, f.eks. hvor indehaveren af forældremyndigheden får inddraget sin opholdstilladelse og skal forlade landet sammen med barnet, eller hvor forældre af forskellig nationalitet med fællesbørn får inddraget deres opholdstilladelse og skal udsendes til hver sit land, eller hvor en forælder, der aldrig har haft fast ophold her i landet, ansøger om opholdstilladelse for at være sammen med et herboende barn, gør sig gældende.

Både i Berrehab-sagen og i Yousef-sagen anså man myndighedernes afgørelser for at være et indgreb i retten til et familieliv. I Berrehab-sagen lagde man vægt på, at afstanden mellem Berrehabs hjemland og barnets hjemland og de vanskeligheder, der var forbundet med Berrehab besøg til barnets hjemland på grund af hans økonomiske forhold og myndighedernes oprindelige afslag på besøgsvisum, i praksis forhindrede Berrehab i at udnytte sin samværsret. I Yousef-sagen lagde man derimod vægt på, at Yousef havde boet sammen med barnet inden samlivsophævelsen og siden forsøgt at have regelmæssig samvær med barnet, og at der var et kærligt forhold mellem fader og barn. Disse overvejelser inddrog domstolen i Berrehab-sagen dog først i forbindelse med vurderingen af indgrebet i forhold til stk. 2. I Yousef-sagen var det da også de samme momenter, man på ny inddrog i forbindelse med bedømmelse af indgrebet i forhold til stk. 2, idet man her blandt andet sammenholdt disse forhold med Berrehab-sagen.

Da det ikke er relevant at vurdere sagen i forhold til artikel 8, stk. 2, hvis ikke myndigheden faktisk og reelt kan siges at forhindre udlændingen i at udnytte sin ret efter stk. 1, bør man først se på de samme forhold som man gjorde i Berrehab-sagen, således at man overvejer, hvorvidt udlændingen faktisk er forhindret i at

udøve sin samværsret geografisk og socialt set. Man må derfor tage stilling til, om afstanden mellem de to lande er for stor, således at udlændingen ikke uden videre kan besøge barnet, og om omkostningerne ved sådanne besøg er uforholdsmæssig store, når henses til udlændingens økonomiske situation.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilken betydning det bør tillægges, om udlændingen kan udøve sin samværsret under ferieophold m.v., bemærkes, at dette spørgsmål ikke kan besvares generelt. I Berrehab-dommen blev den hollandske regerings synspunkt ikke taget til følge, men det kan næppe tages som udtryk for, at en udlænding, der har en samværsret, og som er uformuende og skal rejse langt, får krav på opholdstilladelse. Menneskerettighedsdomstolens argumentation på dette punkt i Berrehab-sagen må ses på baggrund af de hindringer, de hollandske myndigheder i øvrigt lagde i vejen for hans ophold i Holland. Tanken om, at han kunne besøge sit barn på et turistvisum, blev først afvist af Holland, hvorfor det måtte forekomme mindre troværdigt, når de hollandske myndigheder for Kommissionen anførte, at der ikke forelå en krænkelse af hensynene i artikel 8, fordi han jo kunne få et turistvisum.

I den forbindelse vil det være af stor betydning, om udlændingen under opholdet i Danmark har udnyttet sin samværsret, og/eller om vedkommende som i Yousef-sagen har boet sammen med barnet i en periode, inden ægteskabet blev opløst. På baggrund af oplysninger om disse forhold kan man danne sig et billede af, hvorvidt ønsket om fortsat samvær med barnet er et oprigtigt ønske fra udlændingens side. Hvis ingen af disse forhold er til stede, kunne noget tyde på, at udlændingen ikke i fremtiden vil opretholde et familieliv med barnet, hvorfor et afslag på fortsat ophold i barnets hjemland

ikke kan siges at være et indgreb i retten hertil.

Såfremt afgørelsen herefter må opfattes som et indgreb i retten til et familieliv efter artikel 8, stk. 1, må sagen bedømmes efter artikel 8, stk. 2. Det er i Berrehab-sagen og Yousef-sagen fastslået, at et afslag på opholdstilladelse kunne anses at tilstræbe det lovlige formål at forhindre uro, idet man herved sikrede en effektiv indvandringskontrol. Endvidere kan en sådan afgørelse siges at være foretaget af hensyn til landets økonomiske velfærd. Det afgørende vil herefter være, om indgrebet er nødvendigt, d.v.s. om indgrebet er proportionalt i forhold til det tilstræbte formål. Hertil inddrog man i Berrehab-sagen og i Yousef-sagen overvejelser omkring: a) styrken af forholdet mellem udlændingen og barnet, b) udlændingens økonomiske bidrag til barnets opvækst og c) udlændingens personlige forhold.

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet bør det således være vanskeligere at inddrage opholdstilladelsen for en udlænding med et barn her i landet end at udvise en udlænding, der også har et barn her i landet, men som har begået en forbrydelse. I Berrehab-sagen fremhæves netop på den ene side den pågældendes tilknytning til Holland og på den anden side, at de hollandske myndigheder ikke havde noget at udsætte på Berrehab.

Bilag 7

Vienna Declaration and Programme of Action of the World Conference on Human Rights .	1
UN Declaration on the Elimination of Violence against Women	6
CEDAW recommendation 18	11
Violence against women migrant workers	17
Convention of Belém do Para	19

Vienna Declaration and Programme of Action (Excerpts)
World Conference on Human Rights. Vienna (1993)

Recognizing and affirming that all human rights derive from the dignity and worth inherent in the human person, and that the human person is the central subject of human rights and fundamental freedoms, and consequently should be the principal beneficiary and should participate actively in the realization of these rights and freedoms,

Reaffirming their commitment to the purposes and principles contained in the Charter of the United Nations and the Universal Declaration on Human Rights;

Reaffirming the commitment contained in article 56 of the United Nations Charter to take joint and separate action, placing proper emphasis on developing effective international cooperation for the realization of the purposes set out in article 55, including universal respect for and observance of, human rights and fundamental freedoms for all;

Emphasizing the responsibilities of all States, in conformity with the Charter of the United Nations, to develop and encourage respect for human rights and fundamental freedoms for all, without distinction as to race, sex, language or religion;

Recalling the preamble to the Charter of the United Nations, in particular the determination to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, and in the equal rights of men and women and of nations large and small,

Deeply concerned by various forms of discrimination and violence, to which women continue to be exposed all over the world.

Having taken into account the Declarations adopted by the three regional meetings at Tunis, San Jose and Bangkok and the contributions made by Governments, and bearing in mind the suggestions made by intergovernmental and non-governmental organizations, as well as the studies prepared by independent experts during the preparatory process leading to the World Conference on Human Rights,

Solemnly adopts the following Vienna Declaration and Programme of Action

1. The World Conference on Human Rights reaffirms the solemn commitment of all States to fulfil their obligations to promote universal respect for, and observance and protection of all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter of the United Nations, other instruments relating to human rights, and international law. The universal nature of these rights and freedoms is beyond question.

In this framework, enhancement of international cooperation in the field of human rights is essential for the full achievement of the purposes of the United Nations.

Human rights and fundamental freedoms are the birthright of all human beings; their protection and promotion is a first responsibility of Governments.

5. All human rights are universal, indivisible and inter-dependent and inter-related. The international community must

treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of states, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.

11(3). Everyone has the right to enjoy the benefits of scientific progress and its applications. The World Conference notes that certain advances, notably in the biomedical and life sciences as well as in information technology, may have potentially adverse consequences for the integrity, dignity and human rights of the individual, and calls for international cooperation to ensure that human rights and dignity are fully respected in this area of universal concern.

18. The human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights. The full and equal participation of women in the political, civil, economic, social and cultural life, at the national, regional and international levels, and the eradication of all forms of discrimination on grounds of sex are priority objectives of the international community.

Gender-based violence and all forms of sexual harassment and exploitation, including those resulting from cultural prejudice and international trafficking are incompatible with the dignity and worth of the human person, and must be eliminated. This can be achieved by legal measures and through national action and international cooperation in such fields as economic and social development, education, safe maternity and health care, and social support.

The human rights of women should form an integral part of the United Nations human rights activities including the promotion of all human rights instruments relating to women.

The World Conference urges governments, institutions, intergovernmental and non-governmental organizations to intensify their efforts for the protection and promotion of human rights of women and the girl-child.

21. The World Conference, welcoming the early ratification of the Convention on the Rights of the Child by a large number of States and noting the recognition of the human rights of children in the Declaration and Plan of Action adopted by the World Summit, urges universal ratification of the Convention by 1995 and its effective implementation by States Parties through the adoption of all the necessary legislative, administrative and other measures and the allocation to the maximum extent of the available resources. In all actions concerning children, non-discrimination and the best interest of the child should be primary considerations and the views of the child given due weight. National and international mechanisms and programmes should be strengthened for the defence and protection of children, in particular, the girl-child, abandoned children, street children, economically and sexually-exploited children, including through child pornography, child prostitution or sale of organs, children victims of diseases including AIDS, refugee and displaced children, children in detention, children in armed conflict, as well as children victims of famine and drought and other emergencies. International cooperation and solidarity

should be promoted to support the implementation of the Convention and the rights of the child should be a priority in the United Nations system-wide action on human rights.

24. Great importance must be given to the promotion and protection of the human rights of persons belonging to groups which have been rendered vulnerable, including migrant workers, the elimination of all forms of discrimination against them, and the strengthening and more effective implementation of existing human rights instruments. States have an obligation to create and maintain adequate measures at the national level, in particular in the fields of education, health and social support, for the promotion and protection of the rights of persons in vulnerable sectors of their populations and to ensure the participation of those among them who are interested in finding a solution to their own problems.

26. The World Conference welcomes the progress made in the codification of human rights instruments which is a dynamic and evolving process and urges the universal ratification of human rights treaties. All States are encouraged to accede to these international instruments; all States are encouraged to avoid, as far as possible, the resort to reservations.

27. Every State should provide an effective framework of remedies to redress human rights grievances or violations. The administration of justice, including law enforcement and prosecutorial agencies and, specially, an independent judiciary and legal profession in full conformity with applicable standards contained in international human rights instruments, are essential to the full and non-discriminatory realization of human rights and indispensable to the processes of democracy and sustainable development. In this context, institutions concerned with the administration of justice should be properly funded, and an increased level of both technical and financial assistance should be provided by the international community. It is incumbent upon the United Nations to make use of special programmes of advisory services on a priority basis for the achievement of a strong and independent administration of justice.

28. The World Conference expresses its dismay at massive violations of human rights specially in the form of genocide, "ethnic cleansing" and systematic rape of women in war situations, creating a mass exodus of refugees and displaced persons. While strongly condemning such abhorrent practices it reiterates the call that perpetrators of such crimes be punished and such practices be immediately stopped.

29. The World Conference is deeply concerned about violations of human rights during armed conflicts, affecting the civilian population, especially women, children, the elderly and the disabled. The Conference therefore calls upon States and all parties to armed conflicts to strictly observe international humanitarian law, as set forth in the Geneva Conventions of 1949 and other rules and principles of international law, as well as minimum standards for protection of human rights, set down in international conventions.

The World Conference reaffirms the right of all peoples to

be assisted by humanitarian organizations, as set forth in the Geneva Conventions of 1949 and other relevant instruments of international humanitarian law and calls for the safe and timely access for such assistance.

30. The World Conference on Human Rights also expresses its dismay and condemnation that gross and systematic violations and situations that constitute serious obstacles to the full enjoyment of all human rights continue to occur in different parts of the world. Such violations and obstacles include as well as torture and cruel, inhuman and degrading treatment or punishment, summary and arbitrary executions, disappearances, arbitrary detentions, all forms of racism, racial discrimination and apartheid, foreign occupation and alien domination, xenophobia, poverty, hunger and other denials of economic, social and cultural rights, religious intolerance, terrorism, discrimination against women and lack of the rule of law.

B. Equality, dignity and tolerance

1. Racism, racial discrimination, xenophobia and other forms of intolerance

22. The World Conference calls upon all Governments to take all appropriate measures in compliance with their international obligations and with due regard to their respective legal systems to counter intolerance and related violence based on religion or belief, including practices of discrimination against women, including the desecration of religious sites, recognizing that every individual has the right to freedom of thought, conscience, expression and religion. The Conference also invites all States to put into practice the provisions of the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination based on Religion or Belief.

3. The equal status and human rights of women

36. The World Conference urges the full and equal participation by women of all human rights and that this be a priority for governments and for the United Nations. The World Conference also underlines the importance of the integration and participation of women as both agents and beneficiaries in the development process, and reiterates the objectives established in the global action for women towards sustainable and equitable development set forth in the Rio Declaration, Chapter 24 of Agenda 21.

37. The equal status of women and the human rights of women should be integrated into the mainstream of the United Nations system-wide activity. These issues should be systematically addressed throughout relevant United Nations organs and mechanisms. In particular, steps should be taken to increase cooperation and promote further integration of objectives and goals between the Commission on the Status of Women, the Commission on Human Rights, the Committee for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), UNIFEM, the United Nations Development Programme and other United Nations agencies. In this context, coordination should be strengthened between the United Nations Human

Rights and the Division for the Advancement of Women.

38. In particular, the World Conference stresses the importance of working towards the elimination of violence against women in public and private life, the elimination of all forms of sexual harassment, exploitation and trafficking in women, the elimination of gender bias in the administration of justice and the eradication of any conflicts which may arise between the rights of women and the harmful effects of certain traditional or customary practices, cultural prejudices and religious extremism. The World Conference calls upon the General Assembly to adopt the draft Declaration on Violence Against Women and urges States to combat violence against women in accordance with its provisions. Violations of the human rights of women in situations of armed conflict are violations of the fundamental principles of international human rights and humanitarian law. All violations of this kind, including in particular murder, systematic rape, sexual slavery, and forced pregnancy, require a particularly effective response.

39. The World Conference urges the eradication of all forms of discrimination against women, both hidden and overt. The United Nations should encourage the goal of universal ratification by all States of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women by the year 2000. Ways and means of addressing the particularly large number of reservations to the Convention should be encouraged. Inter alia, the CEDAW should continue their review of reservations to the Convention. States are urged to withdraw reservations that are contrary to the object and purpose of the Convention or which are otherwise incompatible with international treaty law.

40. Treaty monitoring bodies should disseminate necessary information to enable women to make more effective use of existing implementation procedures in their pursuits of full and equal enjoyment of human rights and non-discrimination. New procedures should also be adopted to strengthen implementation of the commitment to women's equality and the human rights of women. CSW and CEDAW should quickly examine the possibility of introducing the right of petition through the preparation of an optional protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. The World Conference welcomes the decision of the Commission on Human Rights to consider the appointment of a special rapporteur on violence against women at its fiftieth session.

41. The World Conference recognizes the importance of the enjoyment by women of the highest standard of physical and mental health throughout their life span. In the context of the World Conference on Women, and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, as well as the Teheran Proclamation of 1968, the World Conference reaffirms on the basis of equality between women and men, a woman's right to accessible and adequate health care and the widest range of family planning services, as well as equal access to education at all levels.

42. Treaty monitoring bodies should include the status of women and the human rights of women in their deliberations and findings, making use of gender-specific data. States should be

encouraged to supply information on the situation of women *de jure* and *de facto* in their reports to treaty monitoring bodies. The World Conference notes with satisfaction that the Commission on Human Rights adopted at its 49th session a resolution stating that rapporteurs and working groups in the field of human rights should also be encouraged to do so (resolution 1993/46). Steps should also be taken by the Division for the Advancement of Women in cooperation with other United Nations bodies, specifically the United Nations Centre for Human Rights to ensure that United Nations human rights activities regularly address violations of women's human rights, including gender-specific abuses. Training for United Nations human rights and humanitarian relief personnel to assist them to recognize and deal with human rights abuses particular to women and to carry out their work without gender bias should be encouraged.

43. The World Conference urges governments and regional and international organizations to facilitate the access of women to decision-making posts and their greater participation in the decision-making process. It encourages further steps within the United Nations Secretariat to appoint and promote women staff members in accordance with the United Nations Charter, and encourages other principal and subsidiary organs of the United Nations to guarantee the participation of women under conditions of equality.

44. The World Conference welcomes the World Conference on Women to be held in Beijing in 1995 and urges that human rights of women should play an important role in its deliberations, in accordance with the priority Conference themes of equality, development and peace.

4. The rights of the child

46. Measures should be taken to achieve universal ratification of the Convention on the Rights of the Child by 1995 and the universal signing of the World Summit Declaration and Plan of Action, as well as their effective implementation. The World Conference urges States to withdraw reservations to the Convention on the Rights of the Child contrary to the object and purpose of the Convention or otherwise contrary to international treaty law.

48. The World Conference urges all States, with the support of international cooperation, to address the acute problem of children under especially difficult circumstances. Exploitation and abuse of children should be actively combatted, including by addressing their root causes. Effective measures are required against female infanticide, harmful child labour, sale of children and organs, child prostitution, child pornography, as well as other forms of sexual abuse.

49. The World Conference supports all measures by the United Nations and its specialized agencies to ensure the effective protection and promotion of human rights of the girl child. The World Conference urges States to repeal existing laws and regulations and remove customs and practices which discriminate against and cause harm to the girl-child.

Declaration on the Elimination of Violence against Women
UN General Assembly (1993)

The General Assembly.

Recognizing the urgent need for the universal application to women of the rights and principles with regard to equality, security, liberty, integrity and dignity of all human persons.

Noting that those rights and principles are enshrined in international instruments, including the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment,

Recognizing that the effective implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women would contribute to the elimination of violence against women and that the Declaration on the Elimination of Violence against Women, set forth in the present resolution, will strengthen and complement that process.

Concerned that violence against women is an obstacle to the achievement of equality, development and peace, as recognized in the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women, which recommend a set of measures to combat violence against women, and to the full implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,

Affirming that violence against women both violates and impairs or nullifies the enjoyment by women of human rights and fundamental freedoms, and concerned about the long-standing failure to protect and promote those rights and freedoms in relation to violence against women,

Recognizing that violence against women is a manifestation of historically unequal power relations between men and women, which have led to domination over and discrimination against women by men and to the prevention of their full advancement, and that violence against women is one of the crucial social mechanisms by which women are forced into a subordinate position compared with men.

Concerned that some groups of women, such as women belonging to minority groups, indigenous women, refugee women, migrant women, women living in rural or remote communities, destitute women, women in institutions or in detention, female children, women with disabilities, elderly women and women in situations of armed conflict, are especially vulnerable to violence,

Recalling Economic and Social Council resolution 1990/15 of 24 May 1990, in the annex to which it was recognized that violence against women in the family and society was pervasive and cut across lines of income, class and culture, and had to be matched by urgent and effective steps to eliminate its incidence,

Recalling also Economic and Social Council resolution 1991/18 of 30 May 1991, in which the Council recommended the development of a framework for an international instrument that would address explicitly the issue of violence against women.

Welcoming the role that women's movements have played in drawing increasing attention to the nature, severity and magnitude of the problem of violence against women.

Alarmed that women's opportunities to achieve legal, social, political and economic equality in society are limited, inter alia, by continuing and endemic violence,

Convinced that in the light of the above there is a need for a clear and comprehensive definition of violence against women, a clear statement of the rights to be applied to ensure the elimination of violence against women in all its forms, a commitment by States in respect of their responsibilities, and a commitment by the international community at large towards the elimination of violence against women,

Solemnly proclaims the following Declaration on the Elimination of Violence against Women and urges that every effort be made so that it becomes generally known and respected:

Article 1

For the purposes of this Declaration, the term violence against women means any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life.

Article 2

Violence against women shall be understood to encompass, but not be limited to, the following:

(a) Physical, sexual and psychological violence occurring in the family, including battering, sexual abuse of female children in the household, dowry-related violence, marital rape, female genital mutilation and other traditional practices harmful to women, non-spousal violence and violence related to exploitation;

(b) Physical, sexual and psychological violence occurring within the general community, including rape, sexual abuse, sexual harassment and intimidation at work, in educational institutions and elsewhere, trafficking in women and forced prostitution;

(c) Physical, sexual and psychological violence perpetrated or condoned by the State, wherever it occurs.

Article 3

Women are entitled to the equal enjoyment and protection of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic,

social, cultural, civil or any other field. These rights include, inter alia:

- (a) The right to life;
- (b) The right to equality;
- (c) The right to liberty and security of person;
- (d) The right to equal protection under the law;
- (e) The right to be free from all forms of discrimination;
- (f) The right to the highest standard attainable of physical and mental health;
- (g) The right to just and favourable conditions of work;
- (h) The right not to be subjected to torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 4

States should condemn violence against women and should not invoke any custom, tradition or religious consideration to avoid their obligations with respect to its elimination. States should pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating violence against women and, to this end, should:

- (a) Consider, where they have not yet done so, ratifying or acceding to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women or withdrawing reservation to that Convention;
- (b) Refrain from engaging in violence against women;
- (c) Exercise due diligence to prevent, investigate and, in accordance with national legislation, punish acts of violence against women, whether those acts are perpetrated by the State or by private persons;
- (d) Develop penal, civil, labour and administrative mechanisms in domestic legislation to punish and redress the wrongs done to women who are subjected to violence; women who are subjected to violence should be provided with access to the various forms of justice and, as provided for by national legislation, prompt and effective remedies for the harm that they have suffered. States should also inform women of their rights in order to redress through such mechanisms;
- (e) Consider the possibility of developing national mechanisms of action to promote the protection of women against violence, or to include provisions for this purpose in plans already existing, taking into account, as appropriate, such cooperation as can be provided by non-governmental organizations, particularly those concerned with this subject;
- (f) Develop, in a comprehensive way, preventive measures and all those measures of a legal, political, administrative and

cultural nature that promote the protection of women against any form of violence, and ensure that the re-victimization of women does not occur because of gender-insensitive laws, enforcement practices or other interventions;

(g) Work to ensure, to the maximum extent feasible in the light of their available resources and, where needed, within the framework of international cooperation, that women subjected to violence and, where appropriate, their children have specialized assistance, such as rehabilitation, assistance in child care and maintenance, treatment, counselling, health and social services, facilities and programmes, as well as support structures, and should take all other appropriate measures to promote their safety and physical and psychological rehabilitation;

(h) Include in government budgets adequate resources for their activities related to the elimination of violence against women;

(i) Take measures to ensure that law enforcement officers and public officials responsible for implementing policies to prevent, investigate and punish violence against women receive training to sensitize them to the needs of women;

(j) Adopt all appropriate measures, especially in the field of education, to modify the social and cultural patterns of conduct of men and women and to eliminate prejudices customary practices and all other practices based on the idea of the inferiority or superiority of either of the sexes and on stereotyped roles for men and women;

(k) Promote research, collect data and compile statistics, especially concerning domestic violence, relating to the prevalence of different forms of violence against women and encourage research on the causes, nature, seriousness and consequences of violence against women and on the effectiveness of measures implemented to prevent and redress violence against women: those statistics and findings of the research will be made public;

(l) Adopt measures directed to the elimination of violence against women who are especially vulnerable to violence;

(m) Include, in submitting reports as required under relevant human rights instruments of the United Nations, information pertaining to violence against women and measures taken to implement the present Declaration;

(n) Encourage the development of appropriate guidelines to assist in the implementation of the principles set forth in the present Declaration;

(o) Recognize the important role of the women's movement and non-governmental organizations world-wide in raising awareness and alleviating the problem of violence against women;

(p) Facilitate and enhance the work of the women's movement and non-governmental organizations and cooperate with them at local, national and regional levels;

(q) Encourage intergovernmental regional organizations which

they are members to include the elimination of violence against women in their programmes, as appropriate.

Article 5

The organs and specialized agencies of the United Nations system should, within their respective fields of competence, contribute to the recognition and realization of the rights and the principles set forth in the present Declaration, and to this end should, **inter alia**:

(a) Foster international and regional cooperation with a view to defining regional strategies for combating violence, exchanging experiences and financing programmes relating to the elimination of violence against women;

(b) Promote meetings and seminars with the aim of creating and raising awareness among all persons the issue of the elimination of violence against women;

(c) Foster coordination and exchange within the United Nations system between human rights treaty bodies to address the matter effectively;

(d) Include in analyses prepared by organizations and bodies of the United Nations system of social trends and problems, such as the periodic reports on the world social situation, examination of trends in violence against women;

(e) Encourage coordination between organizations and bodies of the United Nations system to incorporate the issue of violence against women into ongoing programmes, especially with reference to groups of women particularly vulnerable to violence;

(f) Promote the formulation of guidelines or manuals relating to violence against women, taking into account the measures mentioned herein;

(g) Consider the issue of the elimination of violence against women, as appropriate, in fulfilling their mandates with respect to the implementation of human rights instruments;

(h) Cooperate with non-governmental organizations in addressing violence against women.

Article 6

Nothing in the present Declaration shall affect any provision that is more conducive to the elimination of violence against women that may be contained in the legislation of a State or in any international convention, treaty or other instrument in force in a State.

Violence against women
General recommendation 19 of the
Committee on the Elimination of Discrimination against Women
(1992)

Background

1. Gender-based violence is a form of discrimination that seriously inhibits women's ability to enjoy rights and freedoms on a basis of equality with men.

2. In 1989, the Committee recommended that States should include in their reports information on violence and on measures introduced to deal with it (General recommendation 12, eighth session).

3. At its tenth session in 1991, it was decided to allocate part of the eleventh session to a discussion and study on article 6 and other articles of the Convention relating to violence towards women and the sexual harassment and exploitation of women. That subject was chosen in anticipation of the 1993 World Conference on Human Rights, convened by the General Assembly by its resolution 45/155 of 18 December 1990.

4. The Committee concluded that not all the reports of States parties adequately reflected the close connection between discrimination against women, gender-based violence, and violations of human rights and fundamental freedoms. The full implementation of the Convention required States to take positive measures to eliminate all forms of violence against women.

5. The Committee suggested to States parties that in reviewing their laws and policies, and in reporting under the Convention, they should have regard to the following comments of the Committee concerning gender-based violence.

General comments

6. The Convention in article 1 defines discrimination against women. The definition of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty. Gender-based violence may breach specific provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence.

7. Gender-based violence, which impairs or nullifies the enjoyment by women of human rights and fundamental freedoms under general international law or under human rights conventions, is discrimination within the meaning of article 1 of the Convention. These rights and freedoms include:

(a) The right to life;

(b) The right not to be subject to torture or to . . . inhuman

or degrading treatment or punishment;

(c) The right to equal protection according to humanitarian norms in time of international or internal armed conflict;

(d) The right to liberty and security of person;

(e) The right to equal protection under the law;

(f) The right to equality in the family;

(g) The right to the highest standard attainable of physical and mental health;

(h) The right to just and favourable conditions of work.

8. The Convention applies to violence perpetrated by public authorities. Such acts of violence may breach that State's obligations under general international human rights law and under other conventions, in addition to breaching this Convention.

9. It is emphasized, however, that discrimination under the Convention is not restricted to action by or on behalf of Governments (see articles 2 (e), 2 (f) and 5). For example, under article 2 (e) the Convention calls on States parties to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise. Under general international law and specific human rights covenants, States may also be responsible for private acts if they fail to act with due diligence to prevent violations of rights or to investigate and punish acts of violence, and for providing compensation.

Comments on specific articles of the Convention

Articles 2 and 3

10. Articles 2 and 3 establish a comprehensive obligation to eliminate discrimination in all its forms in addition to the specific obligations under articles 5-16.

Articles 2(f), 5 and 10(c)

11. Traditional attitudes by which women are regarded as subordinate to men or as having stereotyped roles perpetuate widespread practices involving violence or coercion, such as family violence and abuse, forced marriage, dowry deaths, acid attacks and female circumcision. Such prejudices and practices may justify gender-based violence as a form of protection or control of women. The effect of such violence on the physical and mental integrity of women is to deprive them of the equal enjoyment, exercise and knowledge of human rights and fundamental freedoms. While this comment addresses mainly actual or threatened violence the underlying consequences of these forms of gender-based violence help to maintain women in subordinate roles and contribute to their low level of political participation and to their lower level of education, skills and work opportunities.

12. These attitudes also contribute to the propagation of pornography and the depiction and other commercial exploitation of women as sexual objects, rather than as individuals. This in turn contributes to gender-based violence.

Article 6

13. States parties are required by article 6 to take measures to suppress all forms of traffic in women and exploitation of the prostitution of women.

14. Poverty and unemployment increase opportunities for trafficking in women. In addition to established forms of trafficking there are new forms of sexual exploitation, such as sex tourism, the recruitment of domestic labour from developing countries to work in developed countries, and organized marriages between women from developing countries and foreign nationals. These practices are incompatible with the equal enjoyment of rights by women and with respect for their rights and dignity. They put women at special risk of violence and abuse.

15. Poverty and unemployment force many women, including young girls, into prostitution. Prostitutes are especially vulnerable to violence because their status, which may be unlawful, tends to marginalize them. They need the equal protection of laws against rape and other forms of violence.

16. Wars, armed conflicts and the occupation of territories often lead to increased prostitution, trafficking in women and sexual assault of women, which require specific protective and punitive measures.

Article 11

17. Equality in employment can be seriously impaired when women are subjected to gender-specific violence, such as sexual harassment in the workplace.

18. Sexual harassment includes such unwelcome sexual behaviour as physical contact and advances, sexual coloured remarks, showing pornography and sexual demands, whether by words or actions. Such conduct can be humiliating and may constitute a health and safety problem; it is discriminatory where the woman has reasonable grounds to believe that her refusal would disadvantage her in connection with her employment, including recruitment or promotion, or when it creates a hostile working environment.

Article 12

19. States parties are required by article 12 to take measures to ensure equal access to health care. Violence against women puts their health and lives at risk.

20. In some States there are traditional practices dictated by culture and tradition that are harmful to the health of women and children. These practices include dietary restrictions for pregnant women, preference for male child, and female circumcision or genital mutilation.

Article 14

21. Rural women are at risk of gender-based violence because traditional attitudes regarding the subordinate role of women that persist in many rural communities. Girls from rural communities are at special risk of violence and sexual exploitation when they leave the rural community to seek employment in towns.

Article 16 (and article 5)

22. Compulsory sterilization or abortion adversely affects women's physical and mental health, and infringes the right of women to decide on the number and spacing of their children.

23. Family violence is one of the most insidious forms of violence against women. It is prevalent in all societies. Within family relationships women of all ages are subjected to violence of all kinds, including battering, rape, other forms of sexual assault, mental and other forms of violence, which are perpetuated by traditional attitudes. Lack of economic independence forces many women to stay in violent relationships. The abrogation of their family responsibilities by men can be a form of violence, and coercion. These forms of violence put women's health at risk and impair their ability to participate in family life and public life on a basis of equality.

Specific recommendations

24. In light of these comments, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women recommends:

(a) States parties should take appropriate and effective measures to overcome all forms of gender-based violence, whether by public or private act;

(b) States parties should ensure that laws against family violence and abuse, rape, sexual assault and other gender-based violence give adequate protection to all women, and respect their integrity and dignity. Appropriate protective and support services should be provided for victims. Gender-sensitive training of judicial and law enforcement officers and other public officials is essential for the effective implementation of the Convention;

(c) States parties should encourage the compilation of statistics and research on the extent, causes and effects of violence, and on the effectiveness of measures to prevent and deal with violence;

(d) Effective measures should be taken to ensure that the media respect and promote respect for women;

(e) States parties in their reports should identify the nature and extent of attitudes, customs and practices that perpetuate violence against women, and the kinds of violence that result. They should report the measures that they have taken to overcome violence, and the effect of those measures.

(f) Effective measures should be taken to overcome these attitudes and practices. States should introduce education and public information programmes to help eliminate prejudices which hinder women's equality (recommendation No. 3, 1987);

(g) Specific preventive and punitive measures are necessary to overcome trafficking and sexual exploitation;

(h) States parties in their reports should describe the extent of all these problems and the measures, including penal provisions, preventive and rehabilitation measures, that have been taken to protect women engaged in prostitution or subject to trafficking and other forms of sexual exploitation. The effectiveness of these measures should also be described;

(i) Effective complaints procedures and remedies, including compensation, should be provided;

(j) States parties should include in their reports information on sexual harassment, and on measures to protect women from sexual harassment and other forms of violence or coercion in the workplace;

(k) States parties should establish or support services for victims of family violence, rape, sexual assault and other forms of gender-based violence, including refuges, specially trained health workers, rehabilitation and counselling;

(l) States parties should take measures to overcome such practices and should take account of the Committee's recommendation on female circumcision (recommendation No. 14) in reporting on health issues;

(m) States parties should ensure that measures are taken to prevent coercion in regard to fertility and reproduction, and to ensure that women are not forced to seek unsafe medical procedures such as illegal abortion because of lack of appropriate services in regard to fertility control;

(n) States parties in their reports should state the extent of these problems and should indicate the measures that have been taken and their effect;

(o) States parties should ensure that services for victims of violence are accessible to rural women and that where necessary special services are provided to isolated communities;

(p) Measures to protect them from violence should include training and employment opportunities and the monitoring of the employment conditions of domestic workers;

(q) States parties should report on the risks to rural women, the extent and nature of violence and abuse to which they are subject, their need for and access to support and other services and the effectiveness of measures to overcome violence;

(r) Measures that are necessary to overcome family violence should include:

(i) Criminal penalties where necessary and civil remedies in

case of domestic violence;

(ii) Legislation to remove the defence of honour in regard to the assault or murder of a female family member;

(iii) Services to ensure the safety and security of victims of family violence, including refuges, counselling and rehabilitation programmes;

(iv) Rehabilitation programmes for perpetrators of domestic violence;

(v) Support services for families where incest or sexual abuse has occurred;

(s) States parties should report on the extent of domestic violence and sexual abuse, and on the preventive, punitive and remedial measures that have been taken;

(t) That States parties should take all legal and other measures that are necessary to provide effective protection of women against gender-based violence, including, inter alia:

(i) Effective legal measures, including penal sanctions, civil remedies and compensatory provisions to protect women against all kinds of violence, including, inter alia, violence and abuse in the family, sexual assault and sexual harassment in the workplace;

(ii) Preventive measures, including public information and education programmes to change attitudes concerning the roles and status of men and women;

(iii) Protective measures, including refuges, counselling, rehabilitation and support services for women who are the victims of violence or who are at risk of violence;

(iv) That States parties should report on all forms of gender-based violence, and that such reports should include all available data on the incidence of each form of violence, and on the effects of such violence on the women who are victims;

(v) That the reports of States parties should include information on the legal, preventive and protective measures that have been taken to overcome violence against women, and on the effectiveness of such measures.

Violence against women migrant workers (Excerpts)
UN General Assembly (1993)

The General Assembly,

Recalling that the Charter of the United Nations reaffirms faith in human rights and fundamental freedoms, in the dignity and worth of the human person and in the equal rights of men and women,

Reaffirming the principles set forth in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, adopted by the General Assembly by its resolution 34/180 of 18 December 1979,

Welcoming the reaffirmation made in the Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights, that gender-based violence and all forms of sexual harassment and exploitation are incompatible with the dignity and worth of the human person and must be eliminated by legal measures and through national and international cooperation,

Noting the large numbers of women from developing countries who continue to venture forth to more affluent countries in search of a living for themselves and their families, as a consequence of poverty, unemployment and other socio-economic situations in their home countries, while acknowledging the primary duty of States to work for conditions that provide employment to their citizens,

Recognizing that it is the duty of sending countries to protect and promote the interests of their citizens who seek or receive employment in other countries, to provide them with appropriate training/education, and to apprise them of their rights and obligations in the countries of employment,

Aware of the moral obligation of receiving or host countries to ensure the human rights and fundamental freedoms of all persons within their boundaries, including migrant workers, in particular women migrant workers, who are doubly vulnerable because of their gender and their being foreigners,

Noting with concern the continuing reports of grave abuses and acts of violence committed against the persons of women migrant workers by some of their employers in some host countries,

Stressing that acts of violence directed against women impair or nullify the enjoyment by women of their human rights and fundamental freedoms,

Convinced of the need to eliminate all forms of discrimination against women and the need to protect them from gender-based violence,

1. Expresses grave concern at the plight of women migrant workers who become victims of physical, mental and sexual harassment and abuse;

2. Recognizes with appreciation the efforts exerted by some receiving countries to alleviate the negative situation of women migrant workers;

4. Reaffirms the provision in the Vienna Declaration and Programme of Action that the human rights of women should form an integral part of the United Nations human rights activities including the promotion of all human rights instruments specifically relating to women;

5. Calls upon all countries particularly the sending and receiving States to cooperate in taking appropriate steps to ensure that the rights of women migrant workers are protected;

6. Also calls upon the countries concerned to take appropriate measures to ensure that law-enforcement officials and the judiciary assist in guaranteeing the full protection of the rights of women migrant workers;

7. Urges both sending and host countries to help ensure that women migrant workers are protected from unscrupulous recruitment practices if needed by the adoption of legal measures;

8. Encourages Member States to consider signing and ratifying or acceding to the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families;

9. Invites trade unions to support the realization of the rights of women migrant workers by assisting them in organizing themselves so as to enable them better to assert their rights;

10. Requests treaty-monitoring bodies and calls upon non-governmental organizations concerned with violence against women to include, where appropriate, the situation of women migrant workers in their deliberations and findings and to supply relevant information to United Nations bodies and Governments;

11. Calls upon non-governmental organizations concerned in cooperation with both the sending and the host countries to conduct seminars and training programmes on human rights instruments particularly those pertaining to migrant workers;

12. Urges all States to adopt with the support of competent non-governmental organizations appropriate measures to provide support services to women migrant workers who have become traumatized as a consequence of violations of their rights by, inter alia, unscrupulous employers and/or recruiters and to provide resources for their physical and psychological rehabilitation;

13. Also urges that the subject of violence against women migrant workers be included in the agenda of the Fourth World Conference on Women: Action for Equality, Development and Peace to be held in Beijing in 1995;

14. Calls upon competent bodies and specialized agencies of the United Nations system, intergovernmental organizations and non-governmental organizations to inform the Secretary-General of the extent of the problem and to recommend further measures to implement the purposes of the present resolution.

Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and
Eradication of Violence against Women
(Convention of Belém do Pará)
Organization of American States (1994)

Preamble

The States Parties to this Convention,

Recognizing that full respect for human rights has been enshrined in the American Declaration of the Rights and Duties of Man and the Universal Declaration of Human Rights, and reaffirmed in other international and regional instruments;

Affirming that violence against women constitutes a violation of their human rights and fundamental freedoms, and impairs or nullifies the observance, enjoyment and exercise of such rights and freedoms;

Concerned that violence against women is an offense against human dignity and a manifestation of the historically unequal power relations between women and men;

Recalling the Declaration on the Elimination of Violence against Women, adopted by the Twenty-fifth Assembly of Delegates of the Inter-American Commission of Women, and affirming that violence against women pervades every sector of society regardless of class, race or ethnic group, income, culture, level of education, age or religion and strikes at its very foundations;

Convinced that the elimination of violence against women is essential for their individual and social development and their full and equal participation in all walks of life; and

Convinced that the adoption of a convention on the prevention, punishment and eradication of all forms of violence against women within the framework of the Organization of American States is a positive contribution to protecting the rights of women and eliminating violence against them;

Have agreed to the following:

Chapter I

Definition and scope of application

Article 1

For the purposes of this Convention, violence against women shall be understood as any act or conduct, based on gender, which causes death or physical, sexual or psychological harm or suffering to women, whether in the public or the private sphere.

Article 2

Violence against women shall be understood to include physical, sexual and psychological violence:

- a. that occurs within the family or domestic unit or within any other interpersonal relationship, whether or not the perpetrator shares or has shared the same residence with the woman, including, among others, rape, battery and sexual abuse;
- b. that occurs in the community and is perpetrated by any person, including, among others, rape, sexual abuse, torture, trafficking in persons, forced prostitution, kidnapping and sexual **harassment** in **the** workplace, as well as in educational institutions, **health** facilities or any other place; and
- c. that is perpetrated or condoned by the state or its agents regardless of where it occurs.

Chapter 11

Rights protected

Article 3

Every woman has the right to be free from violence in both the public and private spheres.

Article 4

Every woman has the right to the recognition, enjoyment, exercise and protection of all human rights and freedoms embodied in regional and international human rights instruments. These rights include, among others:

- a. The right to have her life respected;
- b. The right to have her physical, mental and moral integrity respected;
- c. The right to personal liberty and security;
- d. The right not to be subjected to torture;
- e. The right to have the inherent dignity of her person respected and her family protected;
- f. The right to equal protection before the law and of the law;
- g. The right to simple and prompt recourse to a competent court for protection against acts that violate her rights;
- h. The right to associate freely;
- i. The right of freedom to profess her religion . . . beliefs within the law; and
- j. The right to have equal access to **the** public s-:v. - of her country and to take **part in the conduct of** r . . . f f airs,

including decision-making.

Article 5

Every woman is entitled to the free and full exercise of her civil, political, economic, social and cultural rights, and may rely on the full protection of those rights as embodied in regional and international instruments on human rights. The States Parties recognize that violence against women prevents and nullifies the exercise of these rights.

Article 6

The right of every woman to be free from violence includes, among others:

- a. The right of women to be free from all forms of discrimination; and
- b. The right of women to be valued and educated free of stereotyped patterns of behavior and social and cultural practices based on concepts of inferiority or subordination.

Chapter 111

Duties of the States

Article 7

The States parties condemn all forms of violence against women and agree to pursue, by all appropriate means and without delay, policies to prevent, punish and eradicate such violence and undertake to:

- a. refrain from engaging in any act or practice of violence against women and to ensure that their authorities, officials, personnel, agents, and institutions act in conformity with this obligation;
- b. apply due diligence to prevent, investigate and impose penalties for violence against women;
- c. include in their domestic legislation penal, civil, administrative and any other type of provisions that may be needed to prevent, punish and eradicate violence against women and to adopt appropriate administrative measures where necessary;
- d. adopt legal measures to require the perpetrator to refrain from harassing, intimidating or threatening the woman or using any method that harms or endangers her life or integrity, or damages her property;
- e. take all appropriate measures, including legislative measures, to amend or repeal existing laws and regulations or to modify legal or customary practices which sustain the persistence and tolerance of violence against women;

- f. establish fair and effective legal procedures for women who have been subjected to violence which include, among others, protective measures, a timely hearing and effective access to such procedures;
- g. establish the necessary legal and administrative mechanisms to ensure that women subjected to violence have effective access to restitution, reparations or other just and effective remedies; and
- h. adopt such legislative or other measures as may be necessary to give effect to this Convention.

Article 8

The States Parties agree to undertake progressively specific measures, including programs:

- a. to promote awareness and observance of the right of women to be free from violence, and the right of women to have their human rights respected and protected;
- b. to modify social and cultural patterns of conduct of men and women, including the development of formal and informal educational programs appropriate to every level of the educational process, to counteract prejudices, customs and all other practices which are based on the idea of the inferiority or superiority of either of the sexes or on the stereotyped roles for men and women which legitimize or exacerbate violence against women;
- c. to promote the education and training of all those involved in the administration of justice, police and other law enforcement officers as well as other personnel responsible for implementing policies for the prevention, punishment and eradication of violence against women;
- d. to provide appropriate specialized services for women who have been subjected to violence, through public and private sector agencies, including shelters, counselling services for all family members where appropriate, and care and custody of the affected children;
- e. to promote and support governmental and private sector education designed to raise the awareness of the public with respect to the problems of and remedies for violence against women;
- f. to provide women who are subjected to violence access to effective readjustment and training programs to enable them to fully participate in public, private and social life;
- g. to encourage the communications media to develop appropriate media guidelines in order to contribute to the eradication of violence against women in all its forms, and to enhance respect for the dignity of women;
- h. to ensure research and the gathering of statistics and other

relevant information relating to the causes, consequences and frequency of violence against women, in order to assess the effectiveness of measures to prevent, punish and eradicate violence against women and to formulate and implement the necessary changes; and

- i. to foster international cooperation for the exchange of ideas and experiences and the execution of programs aimed at protecting women who are subjected to violence.

Article 9

With respect to the adoption of the measures in this Chapter, the States Parties shall take special account of the vulnerability of women to violence by reason of, among others, their race or ethnic background or their status as migrants, refugees or displaced persons. Similar consideration shall be given to women subjected to violence while pregnant or who are disabled, of minor age, elderly, socioeconomically disadvantaged, affected by armed conflict or deprived of their freedom.

Chapter IV

Inter-American mechanisms of protection

Article 10

In order to protect the right of every woman to be free from violence, the States Parties shall include in their national reports to the Inter-American Commission of Women information on measures adopted to prevent and prohibit violence against women, and to assist women affected by violence, as well as on any difficulties they observe in applying those measures and the factors that contribute to violence against women.

Article 11

The States Parties to this Convention and the Inter-American Commission of Women may request of the Inter-American Court of Human Rights advisory opinions on the interpretation of this Convention.

Article 12

Any person or group of persons, or any nongovernmental entity legally recognized in one or more member States of the Organization, may lodge petitions with the Inter-American Commission on Human Rights containing denunciations or complaints of violations of Article 7 of this Convention by any State Party, and the Commission shall consider such claims in accordance with the norms and procedures established by the American Declaration on the Rights and Duties of Man, the American Declaration of the Rights and Duties of Man, the American Declaration of the Principles and Objectives of the Inter-American System on Human Rights and the Statutes and Regulations of the Inter-American Commission on Human Rights for lodging and considering petitions.

Chapter V

General provisions

Article 13

No part of this Convention shall be understood to restrict or limit the domestic law of any State Party that affords equal or greater protection and guarantees of the rights of women and appropriate safeguards to prevent and eradicate violence against women.

Article 14

No part of this Convention shall be understood to restrict or limit the American Convention on Human Rights or any other international convention on the subject that provides for equal or greater protection in this area.

Bilag 8

Indvandrerkvindeforeningen Soldue.

Soldue er en frivillig organisation uden særlige økonomiske midler. Dette gør det vanskeligt at have fast åbningstid.

Henvendelser om hjælp foregår enten ved, at man møder op på kontoret eller for det meste foregår det telefonisk privat til de frivillige. Herefter aftales et møde.

For de kvinder der følger sig utrygge ved at henvende sig til de officielle instanser er der mulighed for at få personlig støtte, tolkebi-stand og nogle er bisidder fra Soldue.

Financiering

Soldue får pt. et årligt tilskud til driften fra Indenrigsministeriet.

Soldue har anmodet Indenrigsministeriet om økonomisk støtte til at holde kontoret åbent og til oprettelse af et sekretariat.

Tavshedspligt/anonymitet

Der er pålagt tavshedspligt i alle sager.

Soldue center for minoritetskvinder

Er en organisation af minoritetskvinder (både indvandrere og flygtningekvinder) på tværs af kultur, nationaliteter, religion, politisk overbevisning m.m.

Soldue fungerer som et kontaktorgan for minoritetskvinder og deres organisationer.

Der tilbydes råd og vejledning samt støtte og hjælp til minoritetskvinder (og nogle gange til mænd).

Rådgivning

Minoritetskvinder der henvender sig til Soldue får mulighed til at tale og forklare deres problemer med en af de frivillige medarbejdere, som har uddannelse og/eller erfaring vedrørende de specifikke problemer. Der er henvendelser fra unge kvinder med problemer derhjemme, voldsramte kvinder, dem der søger skilsmisse. Disse kvinder bliver tilbudt mægling og/eller henvises til de andre relevante organisationer.

Financiering

Soldue har anmodet Indenrigsministeriet om økonomisk støtte for 1995-1996 hvorfor vi ville være i stand til at holde centret åbent med udvidede og faste tider.

