

Notat om Udlændingeloven af 2002 Forhold vedrørende lesbiske og bøsser

Landsforeningen for bøsser og lesbiske
Juni 2002

Ved Søren Laursen
Medl. af Flygtningenævnet indtil 30.06.02, indstillet
af Dansk Flygtningehjælp
Medl. af Retspolitisk Udvalg, LBL

Om notatet

Formålet med notatet er at samle retskilder vedr. udlændingeloven af 2002 på området vedr. seksuelle minoriteter. Målgruppen er jurister og andre, der arbejder med udlændingeretlige problemstillinger indenfor dette område.

Notatet består af en kortfattet oversigt samt en bilagsdel, der rummer bilagene fra lovarbejdet i fuldstændig form.

Lovforberedende arbejde

I forbindelse med behandlingen af lovforslag L 152 i foråret 2002 henvendte Landsforeningens for bøsser og lesbiske sig ved skrivelse af 21.03.2002 til minister for flygtninge, indvandrere og integration Bertel Haarder, og Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik. Henvendelsen blev under behandlingen af lovforslaget indført som bilag 23.

Landsforeningen bad heri om

- en klar tilkendegivelse af, at forfølgelse pga. seksuel orientering fortsat anerkendes som et beskyttelsesbehov på trods af fjernelsen af de facto-status.
- at konventionens 'særlig social gruppe' kan være karakteriseret ved f.eks. seksuel orientering
- at partnere fortsat kan få konsekvensstatus
- at par ikke tilbagesendes til sikre tredjelande, hvor partneren ikke vil kunne få konsekvensstatus.

Endvidere bemærkede Landsforeningen,

- at 24-årsreglen rammer bøsser og lesbiske hårdere end andre, idet det udelukker, at en ung dansk statsborger kan opholde sig sammen med sin udenlandske partner, idet danskeren typisk ikke kan få ophold i partnerens hjemland, da kun få lande anerkender parforhold mellem personer af samme køn.
- at det ved vurdering af tilknytningsforholdet tilsvarende bør tages i betragtning, om ophold i partnerens hjemland overhovedet er muligt.

Ministerens svar af 25.04.2002 findes som bilag 102. Der er tale om et 5-siders svar-notat, som ministeriet har udfærdiget.

Herefter fulgte uddybende spørgsmål (nr. 109-111) af 07.05.2002 til ministerens svar, jfr. bilag 132. Svarene fulgte 13.05.2002 i bilagene 139 og 140

Asylretlige problemstillinger

Konventionsflygtningestatus

Ministeriet siger i sit svar, at konventionsflygtningebegrebet ikke ændres og understreger i svaret på spm. 109, at det er Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet, der alene fortolker loven og fastlægger praksis for statusvalg.

Flygtningenævnet har ved afgørelse af 20. marts 1995 tildelt en flygtning konventionsstatus som følge af forfølgelse pga. seksuel orientering. I afgørelse af 18. april 2002 er der dissenteret på statusvalget i en sådan sag. Alle andre sager har resulteret i de facto-status.

Beskyttelsesstatus

Om den nye beskyttelsesstatus bemærker ministeriet i sit svar, at en udlænding, der ved en tilbagevenden til sit hjemland vil være i risiko for dødsstraf, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, vil blive meddelt opholdstilladelse med beskyttelsesstatus. Det er uden betydning for denne vurdering, om overgrebene sker på grund af udlændingens seksuelle orientering eller af andre årsager.

I svaret på spørgsmål 110 præciserer ministeriet, at beskyttelsesstatus kan gives, hvis forfølgelsen sker på grund af seksuel orientering.

Forfølgelsesvurdering

Baseret på bl.a. afgørelser ved internationale domstole konkluderede Nina Lassen, Asylafdelingen, Dansk Flygtningehjælp, i sit notat om asylretlige aspekter vedr. forfølgelse af seksuelle minoriteter (se nedenfor: Andre kilder):

1. Straf, diskrimination og sanktioner skal undergives en *almindelig forfølgelsesvurdering* på linie med den, der anlægges for eksempel når en person forfølges på grund af religion eller politiske aktiviteter.

2. Om der må antages i det pågældende land at være udsigt til en "fair trial" er herefter irrelevant i og med, at der slet ikke bør straffes.
3. Spørgsmålet om uforholdsmæssighed i straffen – "en efter danske retstraditioner uforholdsmæssig høj straf" – er ligeledes *irrelevant*, idet Danmark slet ikke anser det for strafværdigt.
4. Eksisterende lovgivning – uanset om den tilsyneladende implementeres eller ej – er i sig selv en krænkelse, der skal tages i betragtning, jfr. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
5. Med hensyn til at henvise til overordnede nationale klageinstanser bør dette som i alle sager ske med stor forsigtighed. Ved vurderingen af denne mulighed bør inddrages såvel de generelle baggrundsoplysninger som ansøgerens konkrete erfaringer. Herunder kan det forhold, at ansøgeren har været ude for voldsomme overgreb over en længere periode uden at have klaget indicere, at der ikke eksisterer en reel mulighed for beskyttelse.

Konsekvensstatus

Ministeriet bemærker at reglerne vedr. konsekvensstatus ikke ændres.

Flygtningenævnet har ved afgørelse af 11.06.1992 givet konsekvensstatus til en partner til en flygtning med de facto-status.

Sikre tredjelande

Ministeriet bemærker, at der med den nye lov ikke er påtænkt ændringer i kriterierne for vurdering som sikkert tredjeland. Disse er blot præciseret.

Hverken med den gamle eller den nye lov fremgår det, om en medfølgende partners situation har indflydelse på vurderingen af et land som sikkert tredjeland. Det fremgår, at vurderingen er generel, og at ansøgers sager ikke vil blive vurderede. Danmark bør således slet ikke vurdere et land som sikkert tredjeland, hvis par af samme køn ikke anerkendes som familie.

Problemstillinger vedr. familiesammenføring

24-års-reglen

Ministeriet bemærker, at reglerne vil blive administreret således, at der meddeles tilladelse til familiesammenføring i situationer, hvor en nægtelse her ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises til undtagelsesbestemmelsen § 9c, stk. 1, 1. pkt.

Tilknytningskravet

Ministeriet bemærker, at udlændingemyndighederne ved vurderingen af, om parternes samlede tilknytning til Danmark er større end deres samlede tilknytning til et andet land, skal inddrage samtlige foreliggende oplysninger i sagen, der kan belyse parternes samlede personlige og familiemæssige situation. I den forbindelse indgår bl.a. en vurdering af længden og karakteren af parternes ophold i de respektive lande.

Præcisering

I spørgsmål 111 spørges, om disse svar skal forstås således, at undtagelsesbestemmelserne i højere grad vil blive anvendt i forhold til par af samme køn.

Ministeriet kommer i sit svar ind på Danmarks internationale forpligtelser, navnlig den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Herom anføres, at en pligt for landet til at tillade familiesammenføring vil som udgangspunkt kun foreligge, hvis parterne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for, sammen med ansøgeren, at indrejse og tage ophold, jfr. herved lovforslagets bemærkninger, side 33.

Der vil således i visse tilfælde kunne være ganske særlige grunde, der bevirker, at der skal tillades familiesammenføring her i landet, selvom parterne ikke opfylder betingelsen om, at begge parter skal være fyldt 24 år, eller selvom parternes samlede tilknytning til Danmark ikke er størst.

De efterfølgende eksempler er blot de samme, som findes i lovforslagets bemærkninger.

Således må konkluderes, at lovens undtagelsesbestemmelser vil kunne bringes i anvendelse ud fra en betragtning om familiens enhed.

Andre kilder

Evidence on human rights violations against sexual minorities from cases at the Danish Refugee Appeals Board.

Søren Laursen, 17.06.2001, revideret form 03.07.2001. (fortroligt)

Notat udarbejdede til UN High Commissioner for Human Rights på foranledning af dennes indsamling af oplysninger om forfølgelse af seksuelle minoriteter.

Notat vedr. Vidnesbyrd om forfølgelse af seksuelle minoriteter således som disse fremstår i asylsager ved Flygtningenævnet.

Søren Laursen, 25.06.2001.

Baseret på ovennævnte men med bredere diskussioner.

Asylretlige aspekter vedr. forfølgelse af seksuelle minoriteter.

Nina Lassen, Asylafdelingen, Dansk Flygtningehjælp, 27.08.2001.

Bilag

Bilagsnummereringen henviser til behandlingen af L 152, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik, jfr. betænkning afgivet den 17. maj 2002.06.

- Bilag 23. LBLs henvendelse
 - Bilag 102. Ministerens svar
 - Bilag 132. Uddybende spørgsmål
 - Bilag 139. Ministerens delsvær
 - Bilag 140. Ministerens delsvær
-

Bilag 23. LBLs henvendelse

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske er medlemsorganisation i Dansk Flygtningehjælp og skal indledningsvis henvise til Flygtningehjælpens høringssvar, som Landsforeningen tilslutter sig fuldt ud.

Landsforeningen ønsker imidlertid i tillæg hertil at påpege særlige problemstillinger i forhold til bøsser og lesbiske.

Ad forslaget § 1, nr. 2 - om afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet og indførelse af ny særlig beskyttelsesstatus i udlændingelovens § 7, stk. 2

Forfølgelse af bøsser og lesbiske

Bøsser og lesbiske, der har været forfulgt på grund af deres seksuelle orientering, og som har søgt asyl i Danmark og haft deres sag for Flygtningenævnet, har berettiget om en lang række af typer af overgreb: Tortur, herunder seksuel tortur (inkl. voldtægt mod såvel kvinder som mænd), tvangsbehandling med elektrochock og/eller medikamenter, fængsling, vilkårlig tilbageholdelse, chikane fra politi og militser, manglende beskyttelse mod voldelige overfald, herunder drab, og røveri m.m.

Af de 11 personer, der ved Flygtningenævnet i perioden 1986-2002 har fået asyl som følge af forfølgelse pga. seksuel orientering, har 10 fået de facto-status.

Flygtningekonventionen

Seksuel orientering ikke er medtaget i Flygtningekonventionen. På trods af, at også bøsser og lesbiske blev interneret i nazi-regimets kz-lejre, var temaet så tabubelagt, at man kunne tage det med i en konvention i 1951.

Skal flygtninge, som er forfulgt på grund af seksuel orientering, have konventionsstatus, skal de tolkes ind under det, der i konventionen hedder 'særlig social gruppe'. Der er en vis international praksis herfor, og UNHCR har ved flere lejligheder udtalt, at en sådan fortolkning er korrekt, men i Danmark har man altså oftest tyet til de facto-status.

Seksuel orientering kom ikke ind i konventionsregi ved tillægsprotokollen i 1967 og er heller ikke anført i andre konventioner, der har direkte betydning for asylsagsbehandlingen.

EU

I EU regi arbejdes p.t. med udarbejdelsen af minimumsstandarder for asylsagsbehandling i medlemslandene. På grund af forbeholdene deltager Danmark ikke i arbejdet med disse direktiver, medens både Storbritanien og Irland har besluttet sig for at være med.

Eet direktivforslag¹ definerer minimumsstandarder for fortolkning af Flygtningekonventionen, herunder dens 'særlig social gruppe'-begreb. I direktivet indgår en antidiskriminations paragraf, Artikel 35, som inkluderer seksuel orientering blandt årsager, der ikke må føre til diskrimination.

I Artikel 12(d) hedder det: 'The concept of social group shall include a group which may be defined by relation to certain fundamental characteristics, such as sexual orientation, age and gender...!'

Også andre direktivforslag^{2,3} nævner seksuel orientering som forfølgelsesgrund (Artikel 41 hhv. Artikel 32)

L 152

Idet det er et regeringens mål med lovændringen at begrænse antallet af grupper, der kan meddeles opholdstilladelse, ønsker Landsforeningen, at det positivt kommer til at fremgå, at forfølgelse på grund af seksuel orientering anerkendes som en årsag til at opnå beskyttelse i Danmark, og at sager herom derfor skal realitetsbehandles.

Landsforeningen ønsker endvidere, at det kommer til at fremgå, at en særlig social gruppe i

¹ Council Directive laying down the minimum standards for qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees, in accordance with the 1951 Convention relating to the status of refugees and the 1967 Protocol, or as persons who otherwise need international protection, COM (2001) 510

² Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, COM (2000) 578

³ Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, COM (2001) 181

Flygtningekonventionens betydning kan karakteriseres ved f.eks. seksuel orientering.

I relation til definitionen af familiemedlemmer ønsker Landsforeningen, at det tillige kommer til at fremgå, at en flygtnings partner af samme køn sidestilles med en heteroseksuel partner og dermed kan tildeles konsekvensstatus. Der er tidligere i Danmark blevet givet konsekvensstatus til en homoseksuel flygtnings partner.

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at en flygtning kan være social forælder til sin partners barn. Sådanne børn må også henregnes som familiemedlemmer og ikke returneres til hjemlandet.

Ad forslaget § 1, nr. 54 - om udvidelse af kredsen af sikre tredjelande, hvortil asylansøgere kan afvises

Netop spørgsmålet om konsekvensstatus er afgørende i forhold til definitionen af sikre tredjelande. Hvis en asylansøger får sin sag behandlet i Danmark, vil der potentielt være basis for, at en medfølgende partner kan meddeles konsekvensstatus. De lande, der vil kunne komme på tale ved en udvidelse af listen over sikre tredjelande, vil være lande, hvor homoseksuelle parforhold ikke generelt anerkendes, hvilket i praksis vil betyde, at det pågældende land i sin udmøntning af sin asyllovgivning ikke vil administrere på en måde, at det vil give en medfølgende partner konsekvensstatus.

Det må derfor ved vurderingen af udsendelse til et sådant sikkert tredjeland sikres, at det ikke vil betyde, at et par adskilles, hvilket vil være i strid med princippet om familiens enhed, jfr. EMRK Art. 8. Det må i denne sammenhæng ikke ligge ansøger til last, at dennes parforhold ikke er officielt anerkendt, idet dette jo ikke er muligt i lande, hvorfra der kommer flygtninge.

Det skal bemærkes, at det kan være vanskeligt at afgøre, om et land vil anerkende et homoseksuelt parforhold, og at dette må formodes at være tilfældet for mange lande, der ellers i øvrigt må antages at leve op til almindelige menneskeretlige standarder. For eksempel må medlemskab af Europarådet betragtes som et utilstrækkeligt kriterium.

En helt analog argumentation gør sig gældende i forhold til første asylsagsvurdering (jfr. forslaget § 1, nr. 2 - om stramning af første asylsagsreglen i udlændingelovens § 7, stk. 3).

Ad forslaget § 1, nr. 3 - om indførelse af en generel aldersgrænse på 24 år for familiesammenføring med ægtefæller (ændret § 9, stk. 1, nr. 1)

Et alderskrav på indgåelse af ægteskab / registreret partnerskab betyder i realiteten, at et ungt

homoseksuelt par, hvor den ene partner er dansk statsborger og den anden udenlandsk, ikke har nogen mulighed for at leve sammen. Homoseksuelle partnerskaber anerkendes kun få steder, fortrinsvis i Europa.

Heteroseksuelle kan eventuelt tage ophold i udlændingens hjemland, såfremt dette er udelukket i Danmark pga. alderskravet, idet heteroseksuelt samliv almindeligvis anerkendes eventuelt først efter indgåelse af ægteskab. En sådan mulighed findes i almindelighed ikke for lesbiske og bøsser.

24 års-kravet er tænkt som en foranstaltning mod tvangsægteskeber. Fra mange sider, herunder Dansk Flygtningehjælp, betvivles effektiviteten af en sådan løsningsmodel, og Landsforeningen deler en sådan tvivl. Landsforeningen finder forslaget så meget desto mere beklageligt for såvidt, det som konsekvens har, at homoseksuelle, danske statsborgere fuldstændigt udelukkes fra at leve sammen med deres partner.

Ad forslaget § 1, nr. 3 - om udvidelse af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring (forslag til ændret § 9, stk. 7)

Forslaget ses at ramme lesbiske og bøsser uforholdsmæssigt hårdt: Par af samme køn har typisk ikke mulighed for at tage ophold i udlandet, hvor homo-parforhold ikke anerkendes. Landsforeningen har allerede under den eksisterende lov oplevet en sag, hvor en etnisk dansk, dansk statsborger og en statsborger fra et land, der er notorisk berygnet for homo-fjendskhed, henvistes til ophold i dette land. En afgørelse, der dog blev omgjort.

En skærpelse af tilknytningskravet vil gøre det næsten umuligt for en dansk statsborger at blive sammenført med sin udenlandske partner. Det bør derfor fremgå, at der ved vurdering af tilknytningsforholdet må tages hensyn til, om ophold i partnerens hjemland overhovedet er muligt.

Landsforeningen skal afslutningsvis beklage lovforslagets fjernelse af Dansk Flygtningehjælps indstillingsret til medlemmer af Flygtningeævnet. Dansk Flygtningehjælp har endvidere altid forsvaret f.eks. natteregelen, der er et eksempel på et simpelt instrument til højnelse af retssikkerheden og en værdig sagsbehandling.

Bilag 102. Ministerens svar

Svar:

Der henvises til vedlagte notat om brev af 21. marts 2002 fra Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske vedrørende forslag nr. L 152 af 28. februar 2002 til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven

med flere love (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.).

Notat om brev af 21. marts 2002 fra Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske vedrørende forslag nr. L 152 af 28. februar 2002 til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.)

1. Indledning

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske har ved brev af 21. marts 2002 afgivet bemærkninger vedrørende forslag nr. L 152 af 28. februar 2002 til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.).

I det følgende gives en oversigt over hovedindholdet af brevet fra Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske og Integrationsministeriets bemærkninger hertil.

2. Ad forslaget § 1, nr. 2 - om afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet og indførelse af en særlig beskyttelsesstatus i udlændingelovens § 7, stk. 2

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske anfører, at såfremt flygtninge, der er forfulgt på grund af seksuel orientering, skal have konventionsstatus, skal de tolkes ind under det, der i flygtningekonventionen hedder "særlig social gruppe". Der er en vis international praksis herfor, og UNHCR har ved flere lejligheder udtalt, at en sådan fortolkning er korrekt, men i Danmark har man oftest tyet til de facto-status. Landsforeningen ønsk er, at det kommer til at fremgå, at en særlig social gruppe i flygtningekonventionens betydning kan karakteriseres ved f.eks. seksuel orientering, og anfører, at en række direktivforslag, der er under behandling i EU, nævner seksuel orientering som forfølgelsesgrund i flygtningekonventionens forstand.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslaget ikke indeholder ændringer af konventionsflygtningebegrebet.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 2, hvorefter der kan meddeles opholdstilladelse med beskyttelsesstatus, er udformet i overensstemmelse med bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 6. Tillægsprotokol, som indeholder absolutte forbud mod udsendelse til dødsstraf eller til tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. En udlænding, der ved en tilbagevenden til sit hjemland vil være i risiko for dødsstraf, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, vil blive meddelt opholdstilladelse med beskyttelsesstatus, mens en udlænding, der ikke er i risiko herfor, ikke vil kunne meddeles opholdstilladelse med beskyttelsesstatus. Det er uden betydning for denne vurdering, om overgrebene sker på grund af udlændingens seksuelle orientering eller af andre årsager.

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske ønsker, at det positivt kommer til at fremgå, at forfølgelse på grund af seksuel orientering anerkendes som årsag til at opnå beskyttelse i Danmark, og at sager herom derfor skal realitetsbehandles.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at udlændinge, der forfølges på grund af seksuel orientering, også i dag kan opnå beskyttelse i Danmark. Årsagen til forfølgelse er i dag uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt en ansøgning om asyl undergives realitetsbehandling i Danmark. Der ændres ikke herpå med lovforslaget. Der henvises i øvrigt til det ovenfor anførte.

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske ønsker endvidere, at det kommer til at fremgå, at en flygtnings partner af samme køn sidestilles med en heteroseksuel partner og dermed kan tildeles konsekvensstatus. Det bemærkes i den sammenhæng, at en flygtning kan være social forælder til sin partners barn, og at sådanne børn også må henregnes som familiemedlemmer og ikke returneres til hjemlandet.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der ikke med lovforslaget ændres på Udlændingestyrelsens og Flygtningeævnets praksis med hensyn til meddelelse af konsekvensstatus til familiemedlemmer til flygtninge. Der henvises nærmere til Flygtningeævnets formandskabs 9. beretning, side 91-94.

3. Ad forslaget § 1, nr. 54 - om udvidelse af kredsen af sikre tredjelande, hvortil asylansøgere kan afvises

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske anfører, at de lande, der vil kunne komme på tale ved en udvidelse af listen over sikre tredjelande, vil være lande, hvor homoseksuelle parforhold ikke generelt anerkendes, hvilket i praksis vil betyde, at det pågældende land i

sin udmøntning af sin asyllovgivning ikke vil administrere på en måde, der vil give en medfølgende partner konsekvensstatus. Det må derfor ved vurderingen af udsendelse til et sådant sikkert tredjeland sikres, at det ikke vil betyde, at et par adskilles, hvilket vil være i strid med princippet om familiens enhed, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. En analog argumentation gør sig gældende i forhold til første asyllandsvurderingen, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der ikke med lovforslaget tilsigtes en ændring af de kriterier, som et land skal opfylde for at blive anset for at være et sikkert tredjeland. Med lovforslaget præciseres udtrykkeligt de kriterier, der i dag gælder herfor.

Det foreslås således, at det udtrykkeligt præciseres i udlændingeloven, at det er en betingelse for, at et land kan anses som et sikkert tredjeland, at det pågældende land har tiltrådt flygtningekonventionen, og at landet faktisk respekterer denne, således at udlændinge ikke udsendes til hjemlandet eller et andet land i strid med flygtningekonventionens forbud mod refoulement. Det er endvidere en betingelse efter forslaget, at der er adgang til en forsvarlig asylprocedure i det pågældende land, ligesom det er en betingelse, at afvisning af en asylansøger ikke må finde sted til et land, hvor den pågældende ud fra en generel betragtning vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land.

4. Ad forslaget § 1, nr. 3 - om indførelse af en generel aldersgrænse på 24 år for familiesammenføring med ægtefæller

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske anfører, at et alderskrav for indgåelse af ægteskab/registreret partnerskab i realiteten betyder, at et ungt homoseksuelt par, hvor den ene partner er dansk statsborger og den anden udenlandsk, ikke har nogen mulighed for at leve sammen. Homoseksuelle partnerskaber anerkendes kun få steder, fortrinsvis i Europa. Heteroseksuelle kan eventuelt tage ophold i udlændingens hjemland, såfremt dette er udelukket i Danmark på grund af alderskravet, idet heteroseksuelt samliv almindeligvis anerkendes, eventuelt først efter indgåelse af ægteskab. En sådan mulighed findes i almindelighed ikke for lesbiske og bøsser.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at de foreslåede ændringer i reglerne om familiesammenføring vil blive administreret på en sådan måde, at der meddeles tilladelse til familiesammenføring i situationer, hvor en nægtelse heraf ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser. Opholdstilladelse vil i givet fald skulle

meddeles i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, st k. 1, i de situationer, hvor den i øvrigt relevante bestemmelse ikke rummer mulighed for meddelelse af opholdstilladelse.

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske anfører endvidere, at 24 års-kravet er tænkt som en foranstaltning mod tvangsægteskaber. Fra mange sider, herunder Dansk Flygtningehjælp, betvivles effektiviteten af en sådan løsningsmodel.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at hensigten med forslaget om at forhøje alderskravet ved ægtefællesammenføring navnlig er at mindske risikoen for tvangsægteskaber. Jo ældre man er, desto bedre kan man modstå et pres fra familien eller andre til at indgå et ægteskab imod sin vilje. Formålet med forslaget er således at beskytte unge mod et pres i forbindelse med indgåelse af ægteskab og samtidig frigøre de unge fra et pres for at forklare over for udlændingemyndighederne, at de ønsker ægtefællesammenføring, selvom dette i virkeligheden ikke er tilfældet.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at regeringens integrationsudspil af 5. marts 2002 "På vej mod en ny integrationspolitik" bl.a. indeholder forslag til hjælp til unge, der er udsat for tvangsægteskaber. Det fremgår således af integrationsudspillet, at regeringen vil sikre mulighed for hjælp til unge, der er udsat for pres i forbindelse med indgåelse af ægteskaber, vold i familien eller andet. Der skal også - i samarbejde med indvandrerorganisationer og andre - skabes netværk og drives opsøgende rådgivning af de unges familier. Der skal etableres tilbud om mægling mellem de unge og deres familier. Der skal være mulighed for, at de unge kan tage midlertidigt ophold på krisecentre, ligesom rådgivning og botilbud bør følges op af længerevarende ophold hos værtsfamilier. Lovforslaget om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love står således ikke alene, men suppleres af en styrket indsats på integrationsområdet.

5. Ad forslaget § 1, nr. 3 - om udvidelse af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske anfører, at forslaget om udvidelse af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring ses at ramme lesbiske og bøsser uforholdsmæssigt hårdt. Par af samme køn har typisk ikke mulighed for at tage ophold i udlandet, hvor homo-parforhold ikke anerkendes. En skærpelse af tilknytningskravet vil gøre det næsten umuligt for en dansk statsborger at blive sammenført med sin udenlandske partner. Det bør derfor fremgå, at der ved vurdering af tilknytningsforholdet må tages hensyn til, om ophold i partnerens hjemland overhovedet er muligt.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at udlændingemyndighederne ved vurderingen af, om parternes samlede tilknytning til Danmark er større end deres samlede tilknytning til et andet land, skal inddrage samtlige foreliggende oplysninger i sagen, der kan belyse parternes samlede personlige og familiemæssige situation. I den forbindelse indgår bl.a. en vurdering af længden og karakteren af parternes ophold i de respektive lande. For en nærmere beskrivelse af tilknytningskravets elementer henvises til lovforslagets bemærkninger, side 54-56.

Det bemærkes endvidere, at formålet med at udvide tilknytningskravet til også at omfatte danske statsborgere er et ønske om at bryde det udbredte ægteskabsmønster hos herboende udlændinge og danske statsborgere med udenlandsk baggrund, hvorefter man bl.a. som følge af pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet. Mønstret er med til at fastholde de pågældende i en situation, hvor de i højere grad end andre oplever problemer med isolation og utilpassethed i forhold til det danske samfund. Mønstret er således medvirkende til at vanskeliggøre integrationen af nyankomne udlændinge her i landet.

Tilknytningskravet, som det er udformet i dag, tager efter regeringens opfattelse ikke i tilstrækkelig grad højde for, at det ægteskabsmønster, hvor man generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland, eksisterer blandt både herboende udlændinge og herboende danske statsborgere med udenlandsk baggrund. Der findes således også danskere, som ikke er velintegrerede i det danske samfund, og hvor det derfor kan være forbundet med væsentlige problemer at integrere en nyankommen ægtefælle her i landet. Det findes derfor uhensigtsmæssigt, at det eksisterende tilknytningskrav ikke gælder for danske statsborgere.

Det bemærkes i øvrigt, at de foreslåede ændringer i reglerne om familiesammenføring – herunder vedrørende tilknytningskravet – vil blive administreret på en sådan måde, at der meddeles tilladelse til familiesammenføring i situationer, hvor en nægtelse heraf ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser.

6. Andre bemærkninger

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske beklager fjernelsen af Dansk Flygtningehjælps indstillingsret til Flygtningenævnet.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at forslaget om, at Flygtningenævnet fremover skal bestå af en dommer som formand, et medlem, der beskikkes af integrationsministeren, og et medlem, der beskikkes af integrationsministeren efter indstilling fra

Advokatrådet, efter Integrationsministeriets opfattelse sikrer, at udlændinge, der indgiver ansøgning om asyl i Danmark, får en grundig og fuldt ud retssikkerhedsmæssig forsvarlig behandling af deres asylansøgninger.

Efter forslaget skal formanden og næstformændene som hidtil være dommere, hvorved almindelige retsgarantier sikres, ligesom nævnets uafhængighed understreges.

Integrationsministeriet foreslås fortsat at være repræsenteret i nævnet som det overordnede ansvarlige fagministerium med henblik på at sikre, at den fornødne udlænderretlige og asylretlige ekspertise er til stede i nævnet. Det er således forudsat i lovforslagets bemærkninger, side 21, at de udpegede medlemmer fra Integrationsministeriet også fremover vil være jurister, der til daglig arbejder på – eller emner – udlænderretlige eller asylretlige område.

Repræsentanter indstillet af Advokatrådet vil fra retsarbejdet bl.a. have erfaring med at skulle bedømme en persons troværdighed, hvilket spiller en væsentlig rolle i mange af de asylsager, som behandles i Flygtningenævnet.

Som anført i lovforslagets bemærkninger, side 21, vil Flygtningenævnet med den foreslåede sammensætning fremover besidde en høj grad af juridisk og asylretlig faglig ekspertise samtidig med, at der opnås en vis forenkling af Flygtningenævnets arbejde.

Det bemærkes i den forbindelse, at det foreslås, at det udtrykkeligt fremgår af udlændingeloven, at nævnets medlemmer er uafhængige af den beskikkende eller indstillende myndighed eller organisation. Det betyder, at integrationsministeren og Integrationsministeriet fortsat ikke vil have adgang til at instruere de medlemmer, der er ansat i ministeriet, ligesom de medlemmer, som beskikkes efter indstilling fra Advokatrådet, heller ikke kan modtage eller søge instrukser fra organisationen.

Flygtningenævnet opretholder ved forslaget sin status som et sagkyndigt nævn af domstolslignende karakter, hvis afgørelser er endelige.

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske anfører, at Dansk Flygtningehjælp altid har forsvaret f.eks. nattereglen, der er et eksempel på et simpelt instrument til højnelse af retssikkerheden og en værdig sagsbehandling.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det ved tidligere ændringer af udlændingeloven har været forudsat, at åbenbart grundløs-proceduren skulle anvendes så smidigt

som muligt under hensyntagen til sagernes forskelligartede karakter, og at den såkaldte natteregel ikke burde være til hinder for en meget hurtig afvikling af sagsbehandlingen, hvis dette var påkrævet, og det i den konkrete situation ikke forekom betænkeligt, jf. lovforslagets bemærkninger, side 24.

Det har vist sig, at den såkaldte natteregel på trods af disse forudsætninger fortsat kræves overholdt af Dansk Flygtningehjælp i samtlige sager, der behandles i åbenbart grundløs-proceduren, herunder også i de sager, der behandles i den særlig hurtige åbenbart grundløs haster-procedure.

Forslaget indebærer på den baggrund, at den såkaldte natteregel bortfalder, således at Udlændingestyrelsen kan bestemme, at asylansøgerens samtaler med Udlændingestyrelsen og Dansk Flygtningehjælp skal afholdes i umiddelbar forlængelse af hinanden, og at Dansk Flygtningehjælp skal meddele sin vurdering af sagen samme dag, som sagen forelægges for Dansk Flygtningehjælp.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets bemærkninger, side 97-98.

Bilag 132. Uddybende spørgsmål

Ad svaret på spm. 18, jf. bilag 102

Spm. 109. Skal svaret forstås således, at ministeren vil følge UNHCR's fortolkning om, at flygtninge, der er forfulgt pga seksuel orientering, henføres under det, der i flygtningekonventionen kaldes "særlig social gruppe", ja eller nej?

Spm. 110. Skal svaret forstås således, at asylansøgere kan få beskyttelsesstatus, hvis de ved hjemsendelse risikerer forfølgelse på grund af deres seksuelle orientering, ja eller nej?

Spm. 111. Ministeren henviser i sin kommentar til, at tilknytningskravet og alderskravet er indført for at bryde det ægteskabsmønster hos herboende med udenlandsk baggrund, hvorefter man som følge af bl.a. pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet.

Mener ministeren, at dette hensyn også er et væsentligt hensyn at tage over for homoseksuelle parforhold, eller skal svaret tolkes modsætningsvist, således at par af samme køn i højere grad vil kunne blive familiesammenført i Danmark i medfør af undtagelsesbestemmelserne, også i lyset af, at de måske ikke som et homoseksuelt par vil have mulighed for at bo sammen i det andet land?

Bilag 139. Svar på spm. 109-110

Spm. 109. Svar:

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 indeholder lovforslaget ikke ændringer af konventionsflygtningebegrebet.

Afgørelsen af, om en asylansøger, der ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer forfølgelse, er omfattet af flygtningekonventionen, træffes af de uafhængige asylmyndigheder, Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet. Jeg har ikke indflydelse på denne afgørelse.

Følgende fremgår af Flygtningenævnets formandskabs 9. beretning for 2000, side 85, om seksuelle forhold som asylmotiv:

"I beretningsperioden har flere asylansøgere som asylmotiv påberåbt sig seksuelle forhold. Sagerne er ofte meget konkret begrundede og en del af dem stadfæstes på grund af manglende troværdighed. Såfremt ansøgerens forklaring lægges til grund, vil det være af betydning, om forholdet kan antages at være kommet til myndighedernes kendskab. Herudover vil det være af betydning, hvilken straf de pågældende risikerer ved en tilbagevenden."

Flygtningenævnet har oplyst, at nævnet i sådanne sager i lighed med i andre asylsager træffer afgørelse på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkeltes asylmotiv sammenholdt med den baggrundsviden om generelle forhold i hjemlandet og eventuelt konkrete forhold af betydning for sagen, som nævnet er i besiddelse af. Nævnet tager i forbindelse med afgørelsen stilling til, om den pågældende er omfattet af flygtningekonventionen.

Spm. 110. Svar:

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vil en udlænding, der ved en tilbagevenden til sit hjemland vil være i risiko for dødsstraf, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, blive meddelt opholdstilladelse med beskyttelsesstatus, mens en udlænding, der ikke er i risiko herfor, ikke vil kunne meddeles opholdstilladelse med beskyttelsesstatus.

Beskyttelsesstatus skal således meddeles i alle tilfælde, hvor den nævnte risiko foreligger, altså også hvor der er risiko for, at overgrebene sker på grund af udlændingens seksuelle orientering.

Bilag 140. Svar på spm. 111

Spm. 111. Svar:

Regeringen finder ikke, at hensynet til at bryde det ægteskabsmønster, hvorefter man som følge af pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet, har betydning for homoseksuelle parforhold.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, indebærer en generel forhøjelse af alderskravet i forbindelse med ægtefællesammenføring fra de nuværende 18 år til 24 år. Der vil således kun kunne meddeles opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse på grundlag af ægteskab, registreret partnerskab eller fast samlivsforhold, når begge parter er over 24 år. Det foreslåede alderskrav på 24 år gælder som udgangspunkt for alle.

Ligeledes følger det af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, at opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun kan gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land.

Regeringen er af den principielle opfattelse, at der ikke bør være forskel på reglerne om familiesammenføring for henholdsvis heteroseksuelle og homoseksuelle par. De foreslåede regler for familiesammenføring gælder derfor såvel heteroseksuelle som homoseksuelle par.

Det bemærkes, at Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ikke sikrer en ret til at vælge, i hvilket land et familieliv skal udøves. En pligt for landet til at tillade familiesammenføring vil som udgangspunkt kun foreligge, hvis parterne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse og tage ophold, jf. herved lovforslagets bemærkninger, side 33.

Der vil således i visse tilfælde kunne være ganske særlige grunde, der bevirker, at der skal tillades familiesammenføring her i landet, selvom parterne ikke opfylder betingelsen om, at begge parter skal være fyldt 24 år, eller selvom parternes samlede tilknytning til Danmark ikke er størst.

Som eksempel herpå kan nævnes en herboende person med opholdstilladelse som flygtning eller med beskyttelsesstatus, som inden udrejsen var – og fortsat er – gift med en person fra sit hjemland, og som ikke kan tage ophold i hjemlandet, hvor den pågældende

fortsat risikerer forfølgelse eller dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. lovforslagets bemærkninger, >

Herudover vil en henvisning af et ægtepar til at leve som familie i et andet land i helt særlige øvrige tilfælde kunne virke så belastende for det herboende familiemedlem, at det muligvis reelt vil kunne være et indgreb i retten til et familieliv i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, såfremt familiesammenføring ikke tillades, jf. herved lovforslagets bemærkninger, side 34.

Partnere, der ikke er ægtefæller, men som gennem et fast samlivsforhold af længere varighed har etableret et ægteskabslignende forhold, må i relation til de nævnte eksempler antageligvis sidestilles med ægtefæller.

Ved administrationen af de foreslåede bestemmelser vil homoseksuelle parforhold – som i øvrigt i dansk udlændingelovgivning – blive sidestillet med heteroseksuelle parforhold.

De foreslåede ændringer af reglerne om familiesammenføring vil således blive administreret på en sådan måde, at der meddeles tilladelse til familiesammenføring i situationer, hvor en nægtelse heraf ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser. Opholdstilladelse vil i givet fald skulle meddeles i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 1, i de situationer, hvor den i øvrigt relevante bestemmelse ikke rummer mulighed for meddelelse af opholdstilladelse.

Landsforeningen for bøsser og lesbiske Forbundet af 1948

Teglgårdstræde 13,
Postboks 1023, 1007 København K

www.lbl.dk - lbl@lbl.dk

Tlf. 33 13 19 48 - Fax 33 36 00 83
