

## **Roks remissvar; Kvinnor och barn i rättens gränsland (SOU 2012:45)**

*Synpunkter från Roks, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejourer i Sverige*

### **Om Roks**

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejourer i Sverige, Roks, är en feministisk organisation vars uppgift det är att synliggöra och motverka mäns och killars våld mot kvinnor, tjejer och barn. Vårt mål är att bidra till en förbättring av kvinnors livsvillkor. Roks arbetar för att synliggöra sambanden mellan kön, makt och våld samt för att öka kunskapen och kompetensen i dessa frågor såväl inom som utom organisationen. För Roks innefattar mäns våld mot kvinnor fysisk och psykisk misshandel, pornografi, prostitution, sexuellt våld och trakasserier.

Roks ser att mäns våld kan drabba alla kvinnor, men också att kvinnors livsvillkor och livsrum kan variera beroende av etnicitet, social tillhörighet, ålder, sexualitet, funktionshinder och missbruk. Därför är det nödvändigt att belysa både de erfarenheter som skiljer och de som förenar kvinnor. Roks uppmärksammar att mäns våld mot kvinnor även drabbar barn som lever i våldets närhet. Vi vill därför synliggöra barnens situation och bidra till en förbättring av deras livsvillkor.

Kärnan i Roks verksamhet är stödet till lokala kvinno- och tjejourer i deras utveckling och arbete för kvinnor, tjejer och barn som är utsatta för mäns våld.

### **Utredningens uppdrag**

Utredningens uppdrag var att kartlägga förekomsten av våld, hot och kränkningar som drabbar utländska kvinnor och deras barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning. Utredningen skulle vidare identifiera de utsatta kvinnornas behov av insatser från förvaltningen samt lämna förslag till hur insatserna kan förbättras.

### **Angående tvåårsregeln**

Roks välkomnar att utredningen tagit ett bredare grepp än vad som inledningsvis var uppdraget. Att utredningen särskilt betonar vikten av att utreda den s.k. tvåårsregeln vidare är mycket positivt. Som utredningen visar är det av största vikt att det finns ett gott rättsligt skydd för kvinnor som utsätts för våld i anknytningsrelationer. Tvåårsregeln har länge kritiserats (bl.a. av Roks i rapporten Fruimporten fortsätter - om kvinnor som utsätts för våld i anknytningsrelationer) för att den i praktiken ofta får som konsekvens att kvinnor med tidsbegränsade uppehållstillstånd stannar kvar i relationer där de utsätts för våld i förhoppningen att senare beviljas permanent uppehållstillstånd. Både utredningens och Roks erfarenhet är att de män som utövar våld mot kvinnor i anknytningsrelationer ofta försöker kontrollera kvinnan genom att hota med att han kan få henne utvisad om hon berättar för någon om våldet. Männen är väl medvetna om att det är kvinnorna som har mest att förlora på att relationen bryts – medan hon riskerar utvisning kan han inleda en ny anknytningsrelation med en ny kvinna.

### **Angående riskbedömning vid ansökan**

Sedan EU-direktivet 2006 har riskerna för kvinnorna ökat. Giftna par får inte längre granskas vilket bl.a. innebär att sökanden inte längre har möjlighet att få del av anknytningspersonens eventuella brott i tidigare relationer. Detta gör det möjligt för män som tidigare blivit dömda för våld att undgå granskning genom att gifta sig med sökanden.

Roks delar den analys utredningen gjort vad avser möjligheten att vägra en kvinna och hennes barn uppehållstillstånd i Sverige om de riskerar att utsättas för våld eller annan kränkning även om de är gifta. Det är av vikt att myndigheterna får göra en fullständig prövning på förhand av alla ansökningar som rör uppskjuten invandringsprövning, även när det gäller gifta par.

Roks har av utredningen förstått att det föreligger svårigheter att föra register över referenspersoner. Dock har det visat sig att i många fall där kvinnor och deras barn utsätts för våld och upprepade kränkningar är det av en man som redan tidigare utövat våld i anknytningsrelationer. Roks menar att det måste finnas möjligheter att identifiera dessa män. Det ska inte vara avgörande att en tjänsteman på Migrationsverket råkar känna igen en man från ett tidigare ärende och på så sätt uppmärksammar honom. När en man väljer att vara anknytningsperson ska han bli en del av handläggningen av ärendet hos myndigheten.

Det är orimligt att en kvinna p.g.a. att hon är gift med en referensperson inte omfattas av samma skydd mot våld som det som finns för ogifta kvinnor

(Utlänningslagen, nedan UtlL, 5 kap. 17 §). Om det av någon annan skulle vara omöjligt att göra en liknande bestämmelse för gifta som för ogifta kvinnor är ett alternativ att granska förhållandet närmare med hjälp av UtlL 5 kap. 17 §, vilken berör skenäktenskap.. Enligt Migrationsverket är ett tecken på skenförhållande att en och samma referensperson förekommer i flera ärenden efter varandra. En annan indikator på att ett förhållande är ett skenförhållande kan vara att äktenskapet ingåtts i nära anslutning till ansökan.. I syfte att utreda om det föreligger ett skenförhållande bör därför nyligen ingångna äktenskap granskas särskilt.

### **Angående kriterierna för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning**

Roks delar utredningens analys vad avser en kvinnas möjlighet att få fortsatt uppehållstillstånd i de fall där anknytningsrelationen har brutit p.g.a. att hon utsatts för våld av referenspersonen. Roks håller med utredaren om att den s.k. skyddsregel som finns i UtlL 5 kap 16 § måste fungera fullt ut. Ingen kvinna ska som idag ofta är fallet känna sig tvingad att stanna kvar i ett förhållande där hon utsätts för våld.

Problemet är att mycket få kvinnor klarar av att uppfylla de villkor som krävs för att fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas genom skyddsregeln. De nuvarande rekvisiten präglas av okunskap om hur våld i nära relationer ser ut och motsäger dessutom i bland varandra. T.ex. är ett krav att våldet ska ha varit det avgörande skälet till att relationen avslutats. Ett tecken på att detta är fallet är idag att kvinnan har lämnat mannen i nära anslutning till våldshändelserna. Men eftersom ett annat krav för att beviljas fortsatt uppehållstillstånd genom skyddsregeln är att paret sammanbott en längre tid, kan kvinnor som avslutar relationen snabbt nekas uppehållstillstånd. Å andra sidan kan de kvinnor som, fi syfte att leva upp till kravet på en längre tids sammanboende stannar kvar i relationen trots att hon utsätts för våld mötas av bedömningen att våldet inte kan ha varit särskilt allvarligt eftersom hon stannat kvar.

Skyddsregelns rekvisit måste lättas upp på så sätt att de baseras dels på kunskap om hur våld i nära relationer ser ut och dels på vad som är ett rimligt agerande från kvinnans sida.

### **Angående barnperspektivet**

Roks vill särskilt uppmärksamma den utsatta situation för barn i anknytningsrelationer där mannen utövar våld. Barnen kan både tvingas bevittna våld mot mamma och själva utsättas för våld. I vissa fall är det inte kvinnan utan barnet som är intressant för mannen redan från början.. Migrationsverket har uppmärksammat att kvinnor ibland söker uppehållstillstånd gå grund av anknytning till en man som tidigare blivit dömd för sexuella övergrepp mot barn, samtidigt som den sökande kvinnan själv har barn. Med den praxis som finns idag får kvinnan oftast inte

information vare sig om att mannen begått brott eller haft ett stort antal brutna anknytningsförhållanden.

Roks delar utredningens syn på att det är av största vikt att synliggöra de barn som utsätts direkt eller indirekt för mannens våld. Detta gäller både de barn som flyttar till Sverige tillsammans med sina mammor och de barn som föds i Sverige. Skydd mot våld i hemmet är en rättighet enligt barnkonventionen. Artikel 19 säger att staten har ett ansvar att skydda barn mot alla former av fysiskt och psykiskt våld och avser särskilt våld i nära relationer.

Att barn som lever i anknytningsrelationer i Sverige har rätt att skyddas från våld samt att få stöd om de ändå utsatts för våld är en aspekt av barnperspektivet. En annat är att barn som utvisas efter en brusten anknytningsrelation riskerar att hamna i en mycket svår situation. Barnet kan ha vistats i Sverige under en lång period och rotat sig väl i landet. Att plötsligt ryckas upp från allt detta och tvingas återvända till ett land som barnet kanske inte har några minnen av blir för många barn en traumatisk upplevelse.

## **Roks förslag**

### **För register över referenspersoner**

Både Roks och utredningen erfar som nämnts att i många fall där kvinnor och deras barn utsätts för våld i anknytningsrelationer är förövaren en man som även utövat våld i tidigare anknytningsrelationer. Roks menar att det måste finnas möjligheter att identifiera dessa män.

Roks delar utredningens slutsats att Migrationsverket, vid snabba anknytningar, oavsett om kvinnan är gift med referenspersonen eller inte, som huvudregel alltid ska inhämta utdrag ur kriminalregistret, polisregistret samt utdrag ur folkbokföringen. Myndigheten får genom dessa uppgifter kännedom om referenspersonen dömts för eller misstänkts för ofredandebrott, våldsbrott eller sexualbrott samt om referenspersonen varit gift tidigare. Förekomsten av misstanke eller dom om brott bör i normalfallet leda till en utökad riskbedömning och förekomsten av tidigare äktenskap med en utlänning till en utökad seriositetsprövning.

Denna ordning skulle inte omfatta de referenspersoner som inte tidigare varit gifta och där eventuella våldshandlingar inte polisanmälts.

Roks noterar att det förekommer vissa svårigheter med att föra register över referenspersoner, men anser ändå att Migrationsverket borde kunna föra ett sådant register.

### **Återinför granskning under provotiden**

Vid prövning av snabba anknytningar var tidigare praxis att Migrationsverket beviljade ett ettårigt tillstånd. I samband med förlängningsansökan beviljades, om förhållandet bestod, ytterligare ett ettårigt tillstånd. Vid nästa förlängningsansökan kunde ett permanent uppehållstillstånd beviljas. Idag beviljar Migrationsverket ett tvåårigt tillstånd vid snabba anknytningar och efter förlängningsansökan, om förhållandet består, ett permanent uppehållstillstånd.

Roks anser att den tidigare ordningen var bättre eftersom man tidigare fick möjlighet att upptäcka de relationer där kvinnor utsattes för våld. Därför anser Roks att denna ordning bör återinföras som en ytterligare skyddsåtgärd. Det är viktigt att Migrationsverkets personal har kunskap om våld i nära relationer och att en sådan utredning görs av utbildad personal för att öka möjligheterna att upptäcka och identifiera dessa kvinnor.

I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att reglerna för fortsatt uppehållstillstånd för en kvinna som utsätts för våld bör ses över på sätt som redogjorts för ovan.

### **Skärp reglerna kring regler kring turistvisum**

Kvinnor som kommer till Sverige på turistvisum är en grupp som i dagsläget inte syns hos myndigheterna men väl hos kvinnojourerna. När en kvinna ansöker om visering för att besöka en man i Sverige görs inga registerslagningar och det vidtas inte heller i övrigt några andra åtgärder för att informera henne om de regler som gäller i Sverige och vilka rättigheter hon har. Hon är i stor utstäckning mycket mer utsatt än de kvinnor som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det vore önskvärt att dessa kvinnor uppmärksammas i samband med att de ansöker om visering. Roks är väl medvetna om att dessa kvinnor är mycket svårare att fånga upp vid ansökningstillfället, eftersom de krav som ställs i samband med en viseringsansökan skiljer sig avsevärt från de som gäller vid ansökan om anknytning.

### **Kommentarer till de föreslagna lagändringarna**

#### **5 kap. 3 § första stycket 1**

Roks delar utredningens förslag att en seriositetsbedömning ska göras även i de fall då den sökande och referenspersonen är gifta med varandra. Roks välkomnar att utredningen tagit ansvar för att lyfta denna fråga även om den legat utanför uppdraget.

#### **5 kap. 16 § tredje stycket**

Roks delar utredningens förslag men vill särskilt poängtera att beviskravet i nuvarande praxis är alldeles för högt, precis som utredningen också poängterat.

### **5 kap. 17 § första stycket**

Följdändring av den ändring som görs i 3 § första stycket 1.

### **18 kap. 1 §**

Roks delar utredningens förslag. Det är av vikt att det offentliga biträdet kommer in i processen i ett så tidigt skede som möjligt. Kvinnan (och hennes barn) ska dessutom ges möjlighet att komma med önskemål om biträde. Har kvinnan redan kontakt med juridiskt ombud, som hon fått god kontakt med, är det avgörande att samma ombud företräder kvinnan även i den process som inleds vid Migrationsverket.

I detta ärende har Roks vice ordförande Karin Svensson beslutat. Föredragande har varit Carina Diaz, Roks styrelse, Liselotte Falk, Kvinnojouren Frideborg i Mölndal/Härryda och Emma Wilén, Roks kansli.

Stockholm 2013-12-13



Karin Svensson

Vice ordförande Roks