



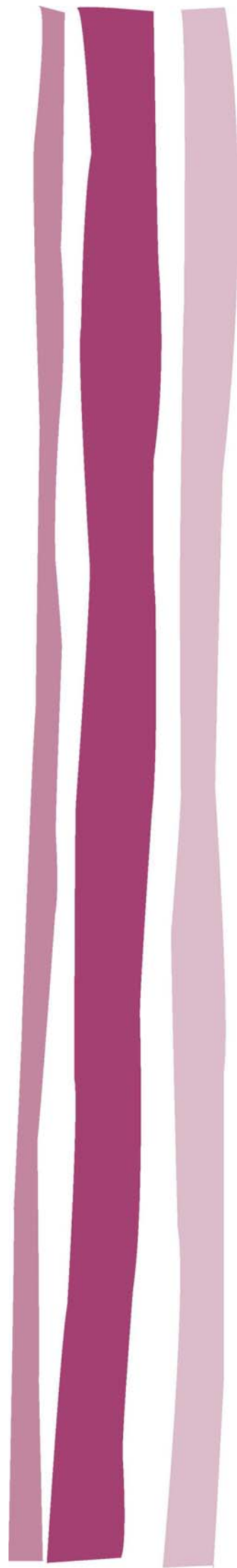
Riksorganisationen
för kvinnojourer och
tjejourer i Sverige

Roks rapport 2/2009

Täckmantel: äktenskap

Kvinnojourernas erfarenhet av fruimport

Emma Wilén



BAKGRUND & INNEHÅLL	3
<i>Fruimport – vad är det?</i>	3
JOURERNAS ERFARENHET AV FRUIMPORT	4
<i>Våldsutsatta kvinnor utan uppehållstillstånd - en svår grupp att stödja</i>	6
Okunskap, tröghet och ovilja	7
Resurskrävande	8
Språkproblem	8
Svårt att ordna försörjning, boende och sysselsättning	8
Varierande stöd från socialtjänst, polis och Migrationsverket	9
”Tvåårsregeln”	9
Osäker framtid	11
Psykisk påfrestning	11
SAMHÄLLETS SPELREGLER - LAGAR & KONVENTIONER	12
<i>Internationella dokument</i>	12
FN: s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna	12
FN: s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW)	13
Deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor	13
Europakonventionen	14
<i>Svenska lagar</i>	12
Regeringsformen	15
Utlänningslagen	15
<i>Migrationsverkets statistik</i>	16
Socialtjänstlagen	17
Lagar för asylsökande:	18
Lag om mottagande av asylsökande m.fl.	18
Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	19
DISKUSSION & ÅTGÄRDSFÖRSLAG	20
Bilaga 1	22



Täckmantel: äktenskap

Kvinnojourernas erfarenhet av fruimport

BAKGRUND & INNEHÅLL

Kvinnojourerna möter kvinnor med varierande problematik. En särskilt utsatt grupp är utländska kvinnor som flyttat till Sverige på grund av en relation med en svensk man. Kvinnorna kommer till jouren för att mannen utsatt dem för våld och de har antingen lämnat mannen eller blivit lämnade av honom. Ofta har deras förhållande varat i mindre än två år, vilket ger kvinnorna små chanser att beviljas permanent uppehållstillstånd. För jourerna är det svårt att hjälpa dessa kvinnor då de vanliga sätten att ge stöd av olika anledningar inte fungerar. Jourerna får ofta se de här kvinnorna utvisas – och mannen hämta hem en ny fru.

Roks har vid flera tillfällen försökt lyfta frågan om så kallad fruimport genom att uppvakta regeringen och Migrationsverket. Tyvärr har några större förbättringar av de här kvinnornas situation inte genomförts. Denna rapport syftar till att synliggöra en särskilt utsatt grupp kvinnor och väcka debatt och opinion kring deras situation. Roks förhoppning är ett ökat engagemang hos politiker och andra beslutsfattare när det gäller att förbättra såväl regelverken som deras tillämpning.

I rapporten beskrivs först Roks kvinnojourers erfarenhet av så kallad fruimport under 2008. Sedan följer en översikt av relevanta lagar och sist kommer en diskussion och åtgärdsförslag.

Fruimport – vad är det?

Roks har valt att introducera begreppet *fruimport* för att beskriva situationen när en svensk man gifter sig med en utländsk kvinna som lever under svåra förhållanden i syfte att utnyttja henne för hushållsarbete och/eller sexuellt. (Andra benämningar som figurerar i sammanhanget är "köpefru" eller på engelska "post-order wife".) Självklart finns det förhållanden mellan svenska män och utländska kvinnor som inte har något med detta att göra. Denna rapport handlar enbart om de kvinnor som Roks kvinnojourer har kommit i kontakt med, vilket alltså är de som dels utsatts för fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld och dels sökt stöd på jouren.

Det vanligaste scenariot som möter jourerna är att kvinnan kommit till Sverige med förhoppningen om ett bättre liv för sig och ofta sin familj eller släkt. Mannen kan ha lovat henne ett jobb eller att försörja henne och hennes anhöriga. Väl i Sverige visar sig situationen vara en annan: mannen utsätter henne för våld och andra kränkningar och isolerar henne från omgivningen. Ofta hotar han kvinnan med att han kan få henne utvisad om hon inte gör som han vill och ljuger om hennes rättigheter. Att tvingas att åka tillbaka till hemlandet är i många fall inget lockande alternativ för kvinnan eftersom hon där riskerar att bli utstött av familj och vänner. Ofta har dessutom anledningen till att kvinnan lämnat sitt hemland varit brist på försörjning. En del kvinnor väljer därför att gå tillbaka till mannen och "stå ut". De som bryter relationen innan de fått permanent uppehållstillstånd löper stor risk att utvisas då deras skäl för att vistas i Sverige är anknytningen till mannen.

Det finns en risk att man genom att prata om kvinnor som importerade förstärker deras offerroll. Att Roks ändå väljer att använda begreppet fruimport görs dels i brist på alternativ (vi vet ännu inte vad dessa kvinnor själva vill kalla sig) och dels i opinionsbildande syfte. Förhoppningsvis reagerar människor på att höra andra människor beskrivas i samma ekonomiska termer som varor. För att tydliggöra att "importerad" inte är en identitet utan en handling kommer kvinnorna i denna rapport i möjligaste mån att beskrivas som *utsatta för fruimport*.

Med *svensk man* avses en man boende i Sverige. Benämningen säger ingenting om mannens etnicitet, då den inte kan anses relevant i sammanhanget. Från enkätmaterialen vet vi dock att det både är etniskt svenska män och män med andra etniska bakgrunder som gör sig skyldiga till fruimport.

JOURERNAS ERFARENHET AV FRUIMPORT

I slutet av 2008 och början av 2009 skickades en enkät till Roks samtliga 86 kvinnojourer. Frågorna som ställdes var:

1 *Ungefär hur många kvinnor som utsatts för fruimport kom din jour i kontakt med under 2008?*

2 *Från vilka länder kom de här kvinnorna?*

3a) *Hur många av kvinnorna hade barn med sin svenska man?*

3b) *Hur många av kvinnorna hade barn sedan tidigare?*

4 Vilka speciella svårigheter innebär det för jouren att hjälpa en kvinna som saknar uppehållstillstånd?

76 av jourerna (88,4 %) svarade vilket kan anses ge en mycket god och representativ bild av hur situationen på Roks kvinnojouurer ser ut när det gäller fruimport. Svaren på frågorna 1-3 kan sammanfattas så här:

53 jourer (69,7 %) kom i kontakt med kvinnor som utsatts för fruimport.

Jourerna mötte sammanlagt 515 kvinnor som utsatts för fruimport.

99 kvinnor hade fått barn med sin svenska man och 92 hade barn sedan tidigare.

De vanligaste länderna som kvinnorna kom ifrån var Thailand, Ryssland, Irak, Iran, Filippinerna, Brasilien och Kina.

Enligt enkätsvaren kom alltså 7 av 10 kvinnojouurer i kontakt med kvinnor som utsatts för fruimport under året. Stockholms och Västra Götalands län var de län där kvinnojouren mötte flest kvinnor (105 respektive 104 kvinnor). Tittar man på hur kvinnorna fördelat sig ortvis hamnar Malmö, Göteborg och Karlstad i topp. (För en fullständig fördelning via ort och län, se Bilaga 1.) Man kan också konstatera att några jourer kom i kontakt med ett mycket stort antal kvinnor. En förklaring till detta är att det i vissa trakter tycks finnas en "tradition" att åka till ett visst land för att hitta en fru. På detta sätt får kvinnorna närmare till personer som pratar samma språk som de själva och kan därmed lättare få kännedom om stödinstitutioner som till exempel kvinnojouren.

Den jour som kom i kontakt med absolut flest kvinnor som utsatts för fruimport var av naturliga skäl Terrafem. Terrafem är en organisation som riktar sig direkt till kvinnor med utländsk härkomst. De driver en rikstäckande jourtelefon och kan ge stöd och råd på 43 språk. Terrafem har fem lokala organisationer i olika delar av landet och dessa kom tillsammans i kontakt med 147 kvinnor som utsatts för fruimport under året.

När det gäller vilka länder kvinnorna kommer ifrån finns en osäkerhet i materialet då flertalet jourer inte uppgett kvinnornas hemländer. Några länder sticker dock ut: I topp ligger Thailand varifrån mer än dubbelt så många kvinnor (36) kommit jämfört med tvåan Ryssland (17 kvinnor).

Uppdelat på regioner ser fördelningen när det gäller kvinnornas hemländer ut så här

(vanligaste land/länder inom parantes):

Sydostasien (Thailand, Filippinerna, Kina, Indonesien, Vietnam)	67
Mellanöstern (Irak, Iran, Turkiet)	35
Afrika (jämn fördelning)	30
Ryssland/Öst (jämn fördelning utom Ryssland)	25
Sydamerika (Brasilien)	24
Europa (Makedonien, Polen, Serbien)	17

Uppgifterna från jourerna bekräftar alltså till viss del den vedertagna bilden att det främst är sydostasiatiska kvinnor som utsätts för fruiimport. Dock blir man kanske förvånad över att så många regioner och länder finns representerade. Uppenbarligen är fruiimport något som kvinnor i hela världen utsätts för.

Våldsutsatta kvinnor utan uppehållstillstånd – en svår grupp att stödja

De kvinnor som jourerna möter har vanligtvis beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd (läs mer under Utlänningslagen). Upphållstillståndet kan antingen fortfarande gälla eller ha gått ut. I det senare fallet kan kvinnorna ha ansökt om förlängt eller permanent uppehållstillstånd, eller så behöver de bestämma sig för om de ska göra detta. Vissa av kvinnorna befinner sig med andra ord "illegalt" i Sverige vilket starkt begränsar deras möjligheter att få stöd från samhället.

När det gäller vilka speciella svårigheter som jourerna möter när de ska ge stöd åt kvinnor som saknar permanent uppehållstillstånd visar enkätmaterialen på en mängd problemområden. De flesta jourer berättar om likartade förhållanden, vilka beskrivs i avsnitten nedan (infällda texter är citat). Så här berättar två jourer:

Kvinnorna har inte så mycket valmöjlighet, oftast kan de inte språket och vet inte om sina rättigheter. Speciella svårigheter är språket, att kvinnan inte vet vilken hjälp som finns att få, att de ofta är otroligt rädda för att mannen har hotat dem bland annat med att polisen är korrupt och att han skall ta barnen ifrån kvinnan. Det är otroligt svårt att ge råd om kvinnan absolut inte vill återvända till sitt hemland och inte längre kan stanna i Sverige.

Nödvändiga saker som mat, läkarvård och mediciner kan vara ett jättestort problem att ordna, vilket gör att kvinnan saknar de grundläggande

förutsättningarna för att kunna bearbeta sina upplevelser och orka ta beslut. En annan speciell svårighet är om inte kvinnan kan prata svenska, det är då nästan omöjligt kunna hjälpa henne med bearbetning av våldet och sin situation. Även praktiska saker blir svårare att hjälpa till med då det är svårt att kommunicera. Att få hjälp utifrån om det behövs, exempelvis från psykolog och tolk är svårt, då kvinnan faller utanför systemet hela tiden. En kvinna som inte har uppehållstillstånd har ofta tyngre problematik än övriga kvinnor just därför hon faller utanför ramarna helt, samt har ytterligare saker att oroa sig för. Försörjning, läkarvård och krisbearbetning är stora svårigheter då en kvinna saknar uppehållstillstånd.

En annan aspekt som innebär en svårighet i stödet är att kvinnan ofta känner en stor tacksamhetsskuld till mannen. Om han betalat hennes flygbiljett och om hon inte kan (eller får) försörja sig själv kan hon känna hon att hon måste "betala tillbaka" eller inte kan "svika" honom. Personer som utsätter sin partner för våld har enorm makt och kontroll över sin partner, och kvinnor som nyligen anlänt till Sverige och saknar annan anknytning till landet än mannen är förstås extra utlämnade.

Okunskap, tröghet och ovilja

Ett vanligt svar från jourerna är att det råder stor okunskap om vilka rättigheter de här kvinnorna har. Såväl kvinnorna själva som jouren och andra aktörer vet i många fall inte vad som gäller, vilket förstås försvårar möjligheterna till ett gott stöd. Jourerna vittnar om att det saknas tydliga regler om vem som ska göra vad och att kvinnorna faller mellan stolarna. Dessutom tycks det finnas både tröghet och ovilja när det gäller myndigheternas hantering av dessa kvinnor. Jourerna berättar om långa handläggningstider, problem att få juridisk hjälp och att "ingen vill ta ansvar". Ett annat hinder är omgivningens fördomar om den här gruppen kvinnor. "Vi har mött myndighetsanställda, jurister och folk i allmänhet som tror att kvinnorna ljuger om misshandeln för att de ska få stanna i Sverige" skriver en jour. Jourerna känner frustration och maktlöshet både över att själva inte "räcka till" och att andra aktörer inte gör mer.

Resurskrävande

Samtidigt som avsaknaden av uppehållstillstånd begränsar samhällsliga resurser som bistånd och sjukvård behöver jourerna lägga extra mycket tid och engagemang på dessa kvinnor. En jour berättar att det går åt två heltidsanställda för att stödja en enda kvinna och att "ärendet är komplext och bara växer i takt med att kvinnan magrar". Svårigheter med att ordna bostad åt kvinnorna gör att deras vistelse på jouren förlängs. En jour

berättar om boendetider på över ett år vilket sätter en "propp" i jourens boende.

Språkproblem

För de flesta jourer är en av de grundläggande svårigheterna när det gäller att stödja kvinnor utan uppehållstillstånd språkproblem. På många jourer finns flera språk representerade bland personalen – men inte alla. Det kan också vara svårt att hitta skriftlig information på rätt språk. Att kvinnorna inte pratar svenska beror i många fall på att mannen hindrat henne; han kan ha förbjudit henne att gå sfi¹ eller isolerat henne från omgivningen.

I en del fall leder svårigheten att kommunicera till att sekretessen runt kvinnorna försämrats. En jour skriver att de har svårt att hitta pålitliga tolkar. Tolkarna har inte hållit sin tystnadsplikt utan fört information om kvinnan vidare.

Svårt att ordna försörjningsstöd, boende och sysselsättning

En stor del av jourens stödinsatser för våldsutsatta kvinnor består av att hjälpa dem med praktiska frågor kring till exempel försörjningsstöd, boende och sysselsättning. Kvinnor som utsatts för fruimport har ofta dåliga förutsättningar på dessa områden då de kan sakna både språk, utbildning, jobberfarenhet och sociala nätverk. Samtidigt har de begränsade rättigheter till bistånd och annat stöd från samhället. Det kan vara svårt att ens få pengar till basala saker som mat och uppehälle. Jourerna är ibland helt hänvisade till privata givare eller föreningar och kyrkor, även om det i dessa fall mest kan bli tal om punktinsatser.

Möjligheterna till bistånd från svenska kyrkan och liknande är begränsade och de medel man kan få där räcker inte så långt.

Ibland försvåras situationen av att mannen försöker förhindra att kvinnan får det stöd hon har rätt till. En jour berättar om män som "tar kvinnans bidrag eller meddelar Försäkringskassan att hon lämnat landet".

Också inom sjukvården och rättsväsendet har personer utan uppehållstillstånd begränsade möjligheter att få hjälp. Personer som söker uppehållstillstånd har rätt till bland annat

¹ Svenskundervisning för invandrare – grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna som inte har svenska som modersmål. Det är kommunen som har ansvar för att tillhandahålla sina invånare sfi (www.skolverket.se).

sjukvård och försörjningsstöd på liknande villkor som svenska medborgare (se Lagar för asylsökande). De som befinner sig i Sverige "illegalt", till exempel de kvinnor vars tillfälliga uppehållstillstånd gått ut, har visserligen rätt till akut sjukvård, men utan subventioner. Dessutom har många kvinnor som utsatts för våld av sin partner svårt för att visa upp sina skador eller prata om sina upplevelser då de skäms över vad de utsatts för.

Varierande stöd från socialtjänst, polis och Migrationsverket

Tre samhälleliga aktörer som kommer i kontakt med de här kvinnorna är socialtjänst, polis och Migrationsverket. Jourernas erfarenhet av vilket stöd de erbjuder de här kvinnorna varierar. Flera skriver om svårigheter med att få stöd åt kvinnor utan uppehållstillstånd från socialtjänsten, att de "inte anser att det ligger på deras bord". Jourerna efterlyser mer kunskap och empati från socialtjänsten. Bristande stöd från polisen nämns också. Andra jourer skriver att både socialtjänst och polis varit till god hjälp. Även jourernas erfarenhet av Migrationsverket ser olika ut, jourerna beskriver både gott bemötande/stöd – och ointresse och okunskap. Så här berättar två jourer om problemen med att få stöd från Migrationsverket:

Migrationsverket förstår inte vad skyddat boende är! De betalar inte för boende på kvinnojourer. Det är svårt att hjälpa kvinnor som bor på Migrationsverkets anläggningar med kontakter med andra myndigheter. Det är svårt och pressande för kvinnorna med de långa handläggningstiderna.

Så länge processen med Migrationsverket pågår och Socialtjänsten medverkar fungerar det bra. Problemen börjar när de går över till att vara asylsökande. Det är då ovanligt att Migrationsverket står för kostnader på kvinnojouren. Blir de placerade i Migrationsverkets boende kan inte vi stödja så mycket eftersom placeringar då oftast blir långt härifrån.

"Tvåårsregeln"

Det absolut vanligaste svaret från jourerna när det gäller svårigheter kring kvinnor som drabbats av fruimport är Migrationsverkets så kallade tvåårsregel. Denna går enkelt ut på att permanent uppehållstillstånd beviljas först när en (nyetablerad) relation varat i två år efter ankomsten till Sverige. Personer som kommit till Sverige på grund av en nyetablerad relation beviljas tillfälligt uppehållstillstånd och ska normalt utvisas om relationen avbryts innan två år har gått (se vidare under Utlänningslagen). Undantag kan göras, till exempel just när det gäller våld i relationen, men beviskraven är höga. En jour berättar om ett fall där mannen dömts för misshandel, men Migrationsverket ansåg inte att denna var

tillräckligt allvarlig för att kvinnan skulle beviljas uppehållstillstånd. För kvinnorna som befinner sig på jouden blir det i många fall ett val mellan att lämna mannen och därmed riskera att utvisas, eller att gå tillbaka till förhållandet med förhoppningen om att uppehållstillståndet ska permanentas.

Det stora problemet är att vi aldrig kan lova henne att hon får uppehållstillstånd, inte ens om hon har polisanmält honom. Därför väljer de flesta att gå tillbaka och "försöka stå ut" tills hon fått uppehållstillstånd.

Kvinnorna försöker härda ut eftersom de är medvetna om tvåårsregeln, även om de ansöker om skilsmässa vill de inte verkställa den.

Om kvinnorna har barn med sin svenska man kan det vara lättare att beviljas undantag från regeln om utvisning. Enkätmaterialet visar dock att kvinnorna i många fall har barn från tidigare relationer. Om mannen avslutar relationen innan de två åren har gått kan utvisning bli följderna – samtidigt som det står mannen fritt att hämta hem en ny kvinna. Jourer berättar om män som har satt i system att gifta och skilja sig inom två år, liksom att aktivt förhindra att kvinnan får stanna i Sverige:

Männen känner till regelverket och har ibland utnyttjat detta genom att kontakta Migrationsverket så att kvinnan inte ska få uppehållstillstånd, jouden kan inte hjälpa kvinnan efter detta.

En jour beskriver en ljusare bild, där kvinnorna faktiskt beviljats undantag från regeln om utvisning:

Jouden har aldrig varit i kontakt med någon som har behövt lämna Sverige, kvinnorna har hävdats undantag från tvåårsregeln. Att det fungerar så bra tror man beror på att jouden har kontakt med en kunnig advokat som har koll på den här typen av frågor.

Att ha tillgång till juridisk expertis tycks alltså förbättra kvinnornas utsikter. Tyvärr är inte det en resurs alla – eller ens de flesta – jourer har tillgång till. Som redan nämnts är okunskap hos såväl jourer som andra aktörer ett stort hinder i stödprocessen. För jourerna kan det handla om att försöka gissa vilken chans till uppehållstillstånd som är störst: att avbryta relationen och ansöka om undantag från utvisning, eller att satsa på att mannen inte kommer att avbryta relationen innan de två åren gått? En del av kvinnorna som jouden

möter har valt det senare. "Jouren hade inga problem med att hjälpa kvinnan eftersom hon hade väntat med att kontakta dem tills hon hade fått permanent uppehållstillstånd" skriver en jour.

Alla kvinnor som kommer till jouren har sin egen historia. Men något som är gemensamt för de flesta är deras rädsla för att återvända till hemlandet. Om kvinnorna upplever att ett återvändande till hemlandet skulle vara ännu värre kan de tvingas till valet att stanna i en relation där de utsätts för våld och kränkningar.

Osäker framtid

En speciell omständighet kring kvinnor som saknar uppehållstillstånd är att deras framtid är så oviss. Först och främst gäller det den grundläggande frågan om de kommer beviljas uppehållstillstånd eller inte. Jourerna berättar om kvinnor som absolut inte vill tillbaka till sitt hemland – "de har inget att återvända till". Men även de kvinnor som får stanna i Sverige har en lång väg till en bättre tillvaro. De står ofta ensamma, eventuellt med barn, utan språk, utbildning, arbete eller socialt nätverk. Att kvinnornas framtid är både osäker och besvärlig gör det svårt för jourerna att planera och genomföra stödinsatser.

Psykisk påfrestning

Den svåra situation som de här kvinnorna befinner sig i påverkar förstås hur de mår mentalt. Enligt jourerna mår kvinnor utan uppehållstillstånd generellt sämre än andra kvinnor på jouren, samtidigt som deras möjligheter till samhälleligt stöd är mindre. Att hantera självmordstankar och självmordsförsök blir extra tungt för jouren i de fall där dörren till sjukvården är stängd. Kvinnornas besvärliga situation påverkar inte bara hur de själva mår utan även andra stödsökande kvinnor – liksom personalen på jouren som kan ha "svårt att se någon ljuspunkt i tillvaron för dem". En jour skriver:

Eftersom allting hänger på om hon får uppehållstillstånd kan jouren bara göra tillfälliga, kortsiktiga insatser så hon mår något så när bra under tiden. Psykologiskt är väntan på beskeden en enorm press för kvinnan vilket gör att hon behöver mycket stöttning i form av till exempel samtal. Väntan och maktlösheten gör också att hon lätt blir förtvivlad och full av ångest. Detta påverkar övriga kvinnor och barn som bor på jouren.

Sammanfattningsvis visar jourernas erfarenhet av våldsutsatta kvinnor som saknar uppehållstillstånd på en mängd faktorer som försvårar stödprocessen för dessa kvinnor.

Förutom den speciella problematik kring kvinnor som utsatts för fruimport måste de förstås hantera den svåra upplevelsen att ha utsatts för våld i sin relation. Ovissheten kring uppehållstillstånd sätter käppar i hjulet både för den "praktiska" apparaten kring försörjning, boende och eventuell rättsprocess och möjligheterna för kvinnan att bearbeta sina upplevelser och må bra mentalt. Att sakna uppehållstillstånd och utsättas för våld i en nära relation innebär en dubbel utsatthet.

SAMHÄLLETS SPELREGLER - LAGAR & KONVENTIONER

Jourerna vittnar om svårigheter för kvinnor som saknar uppehållstillstånd och utsatts för våld i sin relation att få stöd från bland annat socialtjänsten och Migrationsverket. Samtidigt erkänner samhället dessa kvinnor en rad rättigheter i olika lagtexter och internationella överenskommelser. Vi ska titta närmare på några av dessa.

Internationella dokument

FN: s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Deklarationen antogs 1948 av FN: s generalförsamling och rättigheterna i den gäller alla människor, utan åtskillnad, enligt den så kallade likabehandlingsprincipen. Här är några av artiklarna som är relevanta för kvinnor som utsatts för fruimport:

Var och en har rätt till liv, frihet och personlig säkerhet. (Art 3)

Var och en har rätt att överallt erkännas som en person i lagens mening. (Art 6)

Var och en har, i egenskap av samhällsmedlem, rätt till social trygghet, och är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som krävs för hävdandet av hans eller hennes människovärde och utvecklingen av hans eller hennes personlighet, förverkligas genom nationella åtgärder och mellanfolkligt samarbete i enlighet med varje stats organisation och resurser. (Art 22)

1. Var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster samt rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makas eller makes död, ålderdom eller

annan förlust av försörjning under omständigheter utanför hans eller hennes kontroll. 2. Mödrar och barn är berättigade till särskild omvårdnad och hjälp.
(Art 25)

FN: s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW)

Konventionen antogs av FN: s generalförsamling 1979 och trädde i kraft i Sverige 1981. Den är juridiskt bindande. Rättigheterna som beskrivs i CEDAW gäller för *alla kvinnor som befinner sig i det land som ratificerat konventionen.*

CEDAW innehåller ingen artikel eller uttrycklig hänvisning till våld, men både kvinnokommissionen och kvinnokommittén har klargjort att det allmänna förbudet mot könsdiskriminering även ska anses omfatta våld mot kvinnor.²

Artiklar i CEDAW som berör kvinnor som utsatts för fruimport är bland annat artiklarna 6 och 16:

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnoprostitution. (Art 6)

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor i alla frågor som gäller äktenskap och familjeförhållanden samt skall särskilt, med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, säkerställa c) lika rättigheter och skyldigheter under äktenskapet och vid dess upplösning; g) lika rättigheter i personligt hänseende som man och hustru, inklusive rätten att välja familjenamn, yrke och sysselsättning. (Art 16)

Deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor

Deklarationen antogs 1993 av FN: s generalförsamling och är moraliskt bindande för

² *Kvinnokommissionen (CSW)* består av representanter från 45 av FN:s medlemsländer. CSW:s uppgift är att förbereda rekommendationer och rapporter för att främja kvinnors rättigheter inom de politiska, ekonomiska, civila och sociala områdena. De nordiska länderna delar på en plats i CSW. *Kvinnokommittén* granskar vilka framsteg som FN: s medlemsländer gjort i sin tillämpning av CEDAW. Kommittén består av 23 oberoende experter inom olika områden, till exempel mänskliga rättigheter och genus. Kvinnokommittén lämnar varje år en verksamhetsrapport till FN:s generalförsamling där de lägger fram förslag och rekommendationer.

medlemsländerna. Deklarationen definierar våld mot kvinnor och ställer upp riktlinjer för det ansvar som såväl medlemsstaterna som FN har för att avskaffa detta våld. I inledningen står att våld mot kvinnor utgör en kränkning av kvinnors rättigheter och grundläggande friheter, och är ett hinder för uppnåendet av jämställdhet, utveckling och fred. Våld mot kvinnor definieras som "varje könsbetingad våldshandling som resulterar i eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller sådant lidande för kvinnor innefattande hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande vare sig det sker offentligt eller privat".

Flera punkter i artikel 4 beskriver hur staterna ska motverka våld mot kvinnor:

Staterna bör med alla lämpliga medel och utan dröjsmål bedriva en politik som syftar till att avskaffa våld mot kvinnor och bör för detta ändamål...

d) utarbeta straffrättsliga, medborgerliga, arbetsrättsliga och administrativa sanktioner i den nationella lagstiftningen för att bestraffa och gottgöra de oförrätter som tillfogats kvinnor vilka utsatts för våld. Kvinnor som utsätts för våld bör ges tillgång till rättsmekanismerna och till rättvis och fullgod gottgörelse enligt den nationella lagstiftningen för den skada som de har lidit. Staterna bör också underrätta kvinnorna om deras rättigheter att söka gottgörelse genom sådana mekanismer,

g) arbeta för att i görligaste mån [---] säkerställa att kvinnor som utsatts för våld, och i tillämpliga fall deras barn, får tillgång till specialiserat stöd, såsom rehabilitering, hjälp med omsorg och försörjning av barn, behandling, rådgivning, hälsovård och sociala förmåner, hjälpmedel och program, likaväl som försörjningsstöd och bör vidta alla andra lämpliga åtgärder för att främja deras säkerhet och fysiska och psykiska rehabilitering,

l) besluta om åtgärder riktade mot avskaffandet av våld mot kvinnor som är särskilt utsatta för våld,

p) underlätta och främja kvinnorörelsens och icke-statliga organisationers arbete och samarbete med dem på de lokala, nationella och regionala nivåerna.

Europakonventionen

Sedan 1995 är den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna

och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) svensk lag (SFS 1994:1219). I protokoll nr 7 till konventionen kan man i artikel 1 läsa följande om rättssäkerhetsgarantier vid utvisning av utlänningar:

1. En utlänning som lagligen är bosatt på en stats territorium får inte utvisas därifrån utom efter ett i laga ordning fattat beslut och skall tillåtas att a) framlägga skäl som talar mot utvisningen, b) få sin sak omprövad och c) för dessa ändamål företrädas genom ombud inför vederbörande myndighet eller inför en eller flera av denna myndighet utsedda personer.

Svenska lagar

Regeringsformen

Regeringsformen är en av Sveriges fyra grundlagar och handlar om hur Sverige ska styras. I första kapitlet 2 § slås fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det anges också att det allmänna särskilt ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Utlänningslagen (2005:716)

Personer som kommer från ett utomnordiskt land och vill vistas i Sverige mer än tre månader måste söka uppehållstillstånd. Grunderna för uppehållstillstånd regleras i Utlänningslagen. Det är Migrationsverket som beslutar i ärenden om uppehållstillstånd. Om Migrationsverket avslår en ansökan kan beslutet prövas av Domstolsverket, de tre migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

Personer som är gifta, sambo eller har ingått registrerat partnerskap med någon som bor i Sverige har rätt att få uppehållstillstånd på grund av *familjeanknytning* (5 kap 3 §). Man kan även få uppehållstillstånd om man *planerar* att gifta sig, bli sambo eller ingå registrerat partnerskap någon som bor i Sverige (5 kap 3a §). Innan uppehållstillstånd beviljas ska Migrationsverket bland annat kontrollera att relationen inte är ett skenförhållande.

Om personen har bott tillsammans med sin svenska make/maka/sambo/registrerad partner i hemlandet under minst två år beviljar Migrationsverket i regel ett *permanent uppehållstillstånd*. Om paret inte tidigare har bott tillsammans, så kallade "snabba anknytningar", beviljas i regel ett *tidsbegränsat uppehållstillstånd* på maximalt två år. Om

paret fortfarande lever tillsammans efter två år beviljas permanent uppehållstillstånd. Om relationen upphör innan två år har gått ska den sökande normalt utvisas från Sverige. Undantag kan beviljas bland annat om sökanden eller hans/hennes barn har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning i förhållandet. Det är dessa bestämmelser som brukar kallas tvåårsregeln och de formuleras i 5 kap 16 §:

En utlänning som med stöd av 8 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består. [---] Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om 1) utlänningen har särskild anknytning till Sverige, 2) förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller 3) andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

I Utlänningslagen finns ytterligare en paragraf som nämner undantag från regeln om utvisning:

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. (5 kap 6 §)

Värt att notera är att även om kvinnans tillfälliga uppehållstillstånd gått ut och hon inte sökt uppehållstillstånd enligt undantagsregeln eller asyl är det inte ett brott att som till exempel kvinnojour ta emot henne. Däremot begås en lagöverträdelse om jousen förnekar kännedom om kvinnan om polisen söker henne där.

Migrationsverkets statistik

Under 2008 beviljade Migrationsverket 33 184 uppehållstillstånd av anknytningsskäl. 20 780 av dessa var tillfälliga uppehållstillstånd. I kategorin "snabb anknytning" var 9877 kvinnor och 6287 män.³

³ Personer under 18 år och flyktinganhöriga (det vill säga där den sökandes partner var flykting) har exkluderats.

Migrationsverket kan för närvarande inte redovisa uppgifter angående relationer som brutits innan det tillfälliga uppehållstillståndet gått ut. Roks har efterfrågat siffror på hur många personer som under året skulle ha utvisats på grund av brusten anknytning, samt hur många av dessa personer som begärde och beviljades fortsatt uppehållstillstånd med hänvisning till att de utsatts för våld i relationen.

Socialtjänstlagen (2001:453)

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att *de som vistas* i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap 2 §). Socialtjänsten ska på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet, och att verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap 1 §).

När det gäller kvinnor som utsatts för våld skärptes 2007 förhållningssättet så till vida att Socialnämnden nu särskilt *skall* – och inte som tidigare *bör* – beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation (5 kap 11 §).

Vem som har rätt till bistånd regleras i lagens 4 kapitel och formuleras så här:

1 § Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

3 § Försörjningsstöd lämnas för skäligena kostnader för 1) livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift och 2) boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Personer som är gifta eller sambos har försörjningsskyldighet för varandra. Normalt kan man därför inte få försörjningsstöd om man själv eller ens partner har för stora tillgångar. Vissa undantag kan göras, till exempel ska ingen behöva stanna kvar i en våldsam relation av ekonomiska skäl.

När det gäller handläggningstid och sekretess står följande:

Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt. (11 kap 1 §)

Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. (15 kap 1 §)

Lagar för asylsökande

Kvinnor som saknar permanent uppehållstillstånd och vill bryta en relation där de utsätts för våld kan söka undantag från regeln om utvisning (se ovan). Ett annat sätt att få stanna i Sverige är att söka asyl, det vill säga uppehållstillstånd på grund av att man erkänts flyktingstatus.⁴

Personer som söker asyl omfattas av lagen om mottagande av asylsökande och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande.

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Asylsökande har inte rätt till bistånd enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen eller rätt till bistånd för bostadskostnader.

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och ska driva förläggningar för detta ändamål. Migrationsverket ska erbjuda asylsökande plats på en förläggning och det är också de som svarar för att *bistånd* lämnas. Bistånd lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Asylsökande som inte själva ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning och de som på egen hand ordnar bostad har i särskilda fall rätt till bidrag till bostadskostnad. En utlänning som omfattas av denna

⁴ Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. (Utlänningslagen 4 kap 1 §)

lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Om det föreligger annat angeläget behov har utlänningen rätt till särskilt bistånd för det (särskilt bidrag).

Angående tystnadsplikt slår 24 § fast att den som är eller har varit verksam inom förläggingsverksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket inte obehörigen får röja vad han eller hon har erfarit om enskildas personliga förhållanden.

Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

I denna lag finns bestämmelser om landstingens skyldigheter att, utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt tandvårdslagen (1985:125), erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård åt asylsökande och vissa andra utlänningar. Ett landstings skyldigheter enligt denna lag gäller endast utlänningar som vistas inom landstinget. Med landsting avses i denna lag även kommun som inte ingår i ett landsting. Asylsökande omfattas av lagen även om de har meddelats beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte utlänning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas, om han eller hon har fyllt 18 år.

Landstinget ska erbjuda asylsökande vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning. Om det inte är uppenbart obehövt ska landstinget, när den asylsökande etablerat boende inom landstinget, även erbjuda den asylsökande en hälsoundersökning. Övriga utlänningar ska erbjudas hälsoundersökning så snart det lämpligen kan ske.

DISKUSSION & ÅTGÄRDSFÖRSLAG

Sverige uttrycker i bland annat socialtjänstlagen och Kvinnokonventionen att kvinnor som utsätts för våld har rätt till skydd och stöd. Denna ambition kommer dock ofta inte till praktisk handling. Kvinnojourernas erfarenheter av kvinnor som saknar permanent uppehållstillstånd och utsätts för våld i nära relation visar att dessa kvinnor befinner sig i en mycket svår situation, bland annat för att de faller mellan olika aktörers ansvarsområden. Dessa luckor behöver tätas om Sverige ska uppfylla sina nationella och internationella åtaganden.

Roks ställer sig frågande till att Migrationsverket inte redovisar statistik angående relationer som avslutas innan det tillfälliga uppehållstillståndet gått ut. Roks har bland annat efterfrågat hur många personer som sökt eller beviljats fortsatt uppehållstillstånd på grund av våld i relationen. Från enkätmaterialen vet vi dock att kvinnor utvisas trots att det förekommit våld i relationen – även i fall där mannen dömts för misshandel. Inte ens när kvinnan är den tredje eller fjärde frun som mannen inleder och avslutar en relation med inom en tvåårsperiod behöver Migrationsverket bevilja henne fortsatt uppehållstillstånd.

Det tycks med andra ord svårt att beviljas fortsatt uppehållstillstånd trots paragrafen i utlänningslagen som säger att ett sådant får ges bland annat om förhållandet har upphört på grund av våld eller andra kränkningar (5 kap 16 §). En bestämmelse som ger sken av att skydda personer som utsatts för våld sätts ut spel bland annat genom att beviskraven är för höga.

Att kvinnorna befinner sig i den utsatta situation de gör beror delvis på att de saknar kunskap om vilka rättigheter de har och vilka skyddsnet som finns. De blir alltså "lätta offer" för en man som ljuger om vad som gäller och hindrar henne att få information från annat håll. Det är därför av största vikt att samhället upplyser dessa kvinnor om att kränkningar och våld är ett brott, att mannen inte utan vidare kan få dem utvisade från Sverige och vilket skyddsnet som finns till förfogande (socialtjänst, rättsväsende, kvinnojourer) om något går snett. Det behövs tydliga bestämmelser om vem ska leverera denna information och när det ska göras, och försäkringar om att information blir densamma oavsett var i landet man befinner sig.

Mot bakgrund av vad som redovisats i denna rapport anser Roks att Sverige genom olika myndigheters regelverk och ageranden brister i hanteringen av dessa kvinnor. Det behövs en förändring när det gäller såväl lagar och regelverk som deras tillämpning. Politiker och

andra beslutsfattare bör arbeta för att förbättra skyddet för denna speciellt utsatta grupp kvinnor, samt specificera vem som har ansvar för vad. Roks har följande **förslag på åtgärder**:

- **Det måste bli lättare att beviljas fortsatt uppehållstillstånd enligt den så kallade tvåårsregeln i de fall där relationen avslutas på grund av våld.**
- **Alla personer som beviljas uppehållstillstånd måste få tydlig information om vilka rättigheter och skyddsnet de omfattas av i Sverige. Ansvaret för att förmedla denna information ska ligga hos kommunen.**

Roks vill också lyfta problematiken kring vilken *information* personer som kommer till Sverige genom familjeanknytning får om sin partner. År 2006 försvann Migrationsverkets rätt att göra seriositetsprövningar av nyetablerade förhållanden, eller slagningar i misstanke- eller belastningsregistren i de fall där personerna var gifta eller sammanboende. Något som också försvann var möjligheten att avslå en ansökan i de fall där handläggaren ansåg att det fanns en påtaglig risk för att den sökande skulle komma att utsättas för våld i relationen. Detta innebär att Migrationsverket idag kan känna till att en kvinna som söker uppehållstillstånd genom anknytning till en man är dennes tredje hitflyttade partner. Migrationsverket kan även känna till att mannens tidigare förhållanden har avslutats på grund av våld, eller att mannen har dömts för sexualbrott mot barn och kvinnan har barn med sig, samtidigt som grunderna för att bevilja uppehållstillstånd enligt utlänningslagen är uppfyllda. Med kvinnors och barns säkerhet och rätt till skydd i åtanke anser Roks att Migrationsverkets nuvarande förhållningssätt måste diskuteras.



Bilaga 1 – Antal kvinnor via ort och län

<u>Antal kvinnor via ort</u>	<u>Antal kvinnor via län</u>
Alingsås	0
Arvika/Eda	4
Boden	0
Bollnäs	0
Borlänge	15
Botkyrka	25
Enköping	7
Eskilstuna	29
Fagersta	3
Gislaved	0
Göteborg	39
Hagfors-Munkfors	0
Haninge	12
Haparanda	0
Hofors	1
Hudiksvall KJ	4
Hultsfred-Vimmerby	5
Härnösand	2
Jokkmokk	1
Kalix	0
Karlskoga-Degerfors	15
Karlstad	34
Kiruna	0
Kramfors	2
Kungälv-Ale	30
Linköping	24
Ljungby, Markaryd, Älmhult	0
Ljusdal	3
Ludvika	0
Lycksele	3
Lysekil KJ	1
Malmö	43
Mark	5
Mellerud	0
Mora	5
Motala KJ	1
Möndal/Härryda	14
Norrköping	15
Norrälje	6
Nynäshamn	0
Nässjö	0
Olofström	5
Pajala	0
Piteå	4
Sala-Heby	2
Sandviken	4
Skellefteå	3
Sollentuna	0
Solna	7
Stockholm	31
Storuman	1
Sundsvall	12
Sunne KJ	0
Torsby	0
Tranås	2
Trollhättan	15
Tyresö	10
Umeå	7
Upplands Väsby	4
Upplands-Bro	10
Uppsala	32
Vallentuna	0
Vilhelmina	0
Värnamo	0
Västerås	13
Älvsbyn	0
Örebro	3
Österåker	0
Överkalix/Övertorneå	2
Totalt	515

