

Talepapir

Arrangement: Samrådsspørgsmål M (alm. del) UUI stillet efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL), Josephine Fock (ALT), Sofie Carsten Nielsen (RV) og Holger K. Nielsen (SF)

Hvornår: 11. januar 2018



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

11. december 2017

Sags nr. 2017 - 17893
Akt-id 336806

DET TALTE ORD GÆLDER

Tekst:

Vil ministeren redegøre for, hvilke konsekvenser Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i sagen Paposhvili mod Belgien får for den danske praksis for tildeling af humanitære opholdstilladelser, og for baggrunden for, at ministeriet i efteråret 2017, mange måneder efter Paposhvili-dommen, ifølge Radio 24syv stadig administrerer i strid med dommen (jf. ”Støjbergs ministerium mistænkes for ulovlige afslag til syge udlændinge, www.radio24syv.dk den 7. december 2017)?

[Indledning]

Tak for ordet.

Jeg vil i dag gerne give en redegørelse for ministeriets håndtering af Paposhvili-dommen i relation til behandling af sager om humanitært ophold.

[Generelt om EMRK's betydning for ret til ophold med henblik på sundhedsbehandling]

Jeg tror, at det er vigtigt først at slå fast, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er en konvention om politiske og borgerlige rettigheder. Konventionen har ikke til formål at garantere sociale eller sundhedsmæssige rettigheder. Den har således heller ikke til formål at sikre udlændinge uden lovligt ophold ret til sundhedsbehandling her i landet.

Hvorfor er det vigtigt? Jo, for det er vigtigt at huske på, at Domstolen anvender en meget høj tærskel for, hvornår en syg udlænding kan påberåbe sig beskyttelsen i artikel 3. Der skal foreligge tvingende humanitære hensyn.

En udlænding uden lovligt ophold kan derfor som det klare udgangspunkt ikke kræve at forblive her i landet blot for at modtage sundhedsbehandling. Det gælder også, selvom udlændingen er endog alvorligt syg.

Og det gælder, selvom der kan være store forskelle i muligheden og standarden for behandling i medlemsstaten og hjemlandet. Der følger – som Domstolen siger det –

ikke nogen pligt for medlemsstaten til at tilbyde gratis og ubegrænset lægelig bistand til udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig i medlemsstaten. Så Danmark er ikke forpligtet til at være sygehus for hele verden – for nu at trække det lidt hårdt op.

Men der kan efter Domstolens praksis være nogle helt særlige tilfælde – Domstolen bruger selv udtrykket ”very exceptional cases” – hvor udsendelse eller udvisning af en udlænding, der er alvorlig syg, kan rejse spørgsmål om forholdet til artikel 3.

Når jeg starter med at slå dette fast, skyldes det, at det ofte er kendetegnende for ansøgninger om humanitært ophold, at der er tale om udlændinge, som er syge, og som ofte vil kunne få en meget bedre og billigere behandling i Danmark end i deres hjemland. Og når man hører om de enkelte udlændinges skæbne kan man måske forledes til at tro, at alle så har ret til at blive og nyde godt af vores sundhedssystem med en opholdstilladelse her i landet.

Sådan er det dog ikke. Heller ikke efter Paposhvili-dommen.

Det har altid haft undtagelsens karakter, at der gives humanitær opholdstilladelse. Vi har haft – og har stadig – en stram praksis på området. Jeg kan her henvise til Justitsministeriets redegørelse for praksis på området, der blev sendt til udvalget i marts 2015, hvor området stadig lå i Justitsministeriet. [UUI (Alm. del) bilag 89 (2014-2015) (1. samling)]

[Indholdet af dommen]

Men lad mig kort redegøre for den konkrete dom – Paposhvili mod Belgien.

Dommen handler grundlæggende om tre ting.

For det første:

Hidtil har Domstolen i sin praksis antaget, at personer, der lider af en alvorlig sygdom i terminalstadiet, er omfattet af beskyttelsen i artikel 3. Men Domstolen har også anført, at der kunne være andre ”helt særlige tilfælde”, hvor en alvorligt syg person er omfattet af denne beskyttelse.

I Paposhvili-dommen redegør Domstolen så for første gang nærmere for disse andre ”helt særlige tilfælde”, hvor udsendelse af en alvorligt syg udlænding vil rejse spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, selvom døden ikke er nært forestående.

Det drejer sig om de grupper af alvorligt syge udlændinge, for hvem det må antages, at udlændingen uden behandling i hjemlandet er i reel risiko for at blive udsat for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring i vedkommendes helbredstilstand, der vil resultere i intens lidelse eller i en væsentlig reduktion i forventet restlevetid.

Dette er så at sige kravene til sygdommens karakter og alvor, for at sagen overhovedet er omfattet af dommen.

For det andet medfører dommen, at medlemsstaterne – og dermed Danmark – har en udvidet undersøgelsespligt i sådanne særlige sager.

Det betyder, at Danmark i sådanne sager – ligesom vi hidtil har gjort – skal undersøge, om den nødvendige behandling findes i hjemlandet (tilgængelighed).

Herudover vil Danmark i de særlige sager, hvor der på baggrund af udlændingens egne forhold er væsentlig grund til at tro, at der ikke er faktisk adgang til en behandling i hjemlandet, nu skulle undersøge dette spørgsmål nærmere. Ved vurdering af spørgsmålet om faktisk adgang skal der bl.a. ses på spørgsmålet om omkostninger, socialt og familiært netværk og afstand. Der vil fortsat gælde en høj tærskel for, hvornår en person ikke kan anses for at have faktisk adgang til behandling.

For det *tredje* åbner Domstolen så også op for, at man i sådanne sager, hvor der efter den udvidede undersøgelse er alvorlig tvivl om konsekvenserne af en udsendelse, alligevel har mulighed for at udsende den pågældende ved brug af en individuel og tilstrækkelig garanti fra modtagerstaten.

[Betydning for behandling af sager om humanitær opholdstilladelse]

Hvad betyder Paposhvili-dommen så for ministeriets behandling af sager om humanitær opholdstilladelse?

Som anført redegør Domstolen for første gang for ”de helt særlige tilfælde”, hvor udsendelse af en alvorligt syg udlænding vil rejse spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, selvom døden ikke er nært forestående.

Det er som nævnt tilfælde, hvor et behandlingsophør vil medføre, at den pågældende vil blive udsat for en virkelig risiko for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring i vedkommendes helbredstilstand, som vil resultere i intens lidelse eller i en væsentlig reduktion i forventet restlevetid.

Dette ligger inden for det såkaldte sygdomskriterium, der anvendes i sager om helbredsbetings humanitær opholdstilladelse i Danmark.

Som anført medfører dommen for det andet, at der for disse – og kun disse – særlige sager gælder en undersøgelsespligt.

Undersøgelsespligten indebærer, at det altid skal undersøges, om den nødvendige behandling er formelt tilgængelig i hjemlandet.

Ministeriet undersøger allerede i dag gennem det såkaldte MedCOI [Medical Country of Origin Information], om den nødvendige behandling er til stede, hvis ansøgeren lider af en meget alvorlig sygdom omfattet af det førnævnte sygdomskriterium.

Her skal vi altså blive ved med at følge hidtidig praksis. Dog er der en lille og helt særlig gruppe af sager om udlændinge, der er udvist ved dom, hvor Paposhvili-dommen har visse konsekvenser. Det vender jeg tilbage til om et øjeblik.

Undersøgelsespligten efter dommen indebærer herudover, at Danmark i visse af disse særlige sager skal overveje, hvorvidt udlændingen rent faktisk vil have adgang til behandlingen i hjemlandet.

Det gælder, hvis der på baggrund af udlændingens egne forhold er væsentlig grund til at tro, at der ikke er faktisk adgang til en behandling i hjemlandet. Det vil derfor ikke

nødvendigvis være i alle sager, hvor de førnævnte krav til sygdommens karakter og alvor er opfyldt, at den nye undersøgelsespligt får betydning.

Pligten til at undersøge faktisk adgang omfatter bl.a. spørgsmål om den fornødne behandlings omkostninger, afstand til behandling og eksistensen af familiært og socialt netværk.

Efter hidtil gældende praksis ville det f.eks. normalt være uden betydning for meddelelse af en helbredsbetings humanitær opholdstilladelse, at en given behandling alene er tilgængelig i f.eks. privat regi mod egenbetaling, ligesom egenbetalingens størrelse som udgangspunkt ville være uden betydning.

Ministeriet har dog efter hidtidig praksis i et vist – men dog relativt begrænset – omfang undersøgt, om en udlænding reelt havde adgang til og mulighed for at opnå behandling i hjemlandet. Kendetegnende for denne undersøgelse har været, at der i sagerne har skullet være klare indicier på, at tærsklen var nået, før ministeriet har undersøgt f.eks. oplysninger om priser på medicin nærmere.

Men på baggrund af Paposhvili-dommen er der behov for at justere den hidtidige praksis, således at ministeriet i højere grad end i dag i de særlige sager, hvor en udlænding lider af en sådan alvorlig sygdom, og hvor der på baggrund af udlændingens personlige forhold er væsentlig grund til at tro, at der ikke er faktisk adgang til en behandling i hjemlandet, undersøger spørgsmålet om faktisk tilgængelighed nærmere og mere udførligt, inden der træffes afgørelse om humanitær opholdstilladelse.

Der har hidtil været anvendt en meget høj tærskel for ministeriets vurdering af, om der var faktisk adgang til behandling, herunder hvad man måtte tåle at skulle leve op til af krav for at opnå behandling.

Som det også fremgår af redegørelsen fra 2015, blev det dengang fastlagt, at omkostningerne ved behandlingen skulle undersøges i en sag, hvor en ansøger led af en meget alvorlig fysisk sygdom, og hvor det af sagen fremgik, at den livsnødvendige medicin her i landet kostede mere end 80.000 kr.

Det er ministeriets vurdering, at der fortsat gælder en høj tærskel for vurderingen af den faktiske adgang – også efter Paposhvili-dommen.

Så der er ikke – som bl.a. seniorforsker, ph.d. Peter Vedel Kessing argumenterer for i sin artikel om dommen – tale om, at vi nu bør vende tilbage til en praksis, der i meget vidt omfang svarer til den, der var gældende før 1. august 2010, hvor den nuværende praksis blev fastsat.

Det, som dommen medfører, er derimod, at der fremover vil skulle være et ekstra sagsbehandlingsskridt i ministeriets behandling af sådanne sager. Ministeriet vil f.eks. skulle undersøge prisen, hvis udlændingens egne forhold sammenholdt med behandlingens karakter rejser væsentlige spørgsmål om, hvorvidt udlændingen rent faktisk har råd til behandling i hjemlandet.

Vi skal altså undersøge noget mere, men det betyder ikke nødvendigvis, at den konkrete afgørelse af de enkelte sager vil blive anderledes.

Og i de tilfælde, hvor den udvidede undersøgelsespligt måtte føre til, at der er alvorlig tvivl om konsekvenserne

af en udsendelse, åbner dommen så op for mulighed for at indhente en individuel og tilstrækkelig garanti fra modtagerstaten.

Den udvidede undersøgelsespligt vil nu skulle udmøntes i administrationen af de konkrete sager i ministeriet. I en praksis, der fortsat vil være stram, men som løbende skal holdes op mod Danmarks internationale forpligtelser, herunder praksis fra EMD.

Og lad mig her så også lige fremhæve, at Paposhvili-dommen jo ikke bare giver myndighederne en facit-liste til, hvordan der så skal administreres.

Lektor Louise Halleskov Storgaard betegner det i sin artikel om dommen som "...vage begreber, hvis nærmere indhold kun i begrænset omfang lader sig fastlægge uden yderligere praksis." Der er altså ikke – som nogen synes at give udtryk for – tale om en helt klar dom, hvor resultatet står mejslet i runer. Der er overladt medlemsstaterne et betydeligt skøn. Det skal vi nu udfylde.

Jeg vil derfor allerede her gerne tilkendegive, at ministeriet fremadrettet over for Folketinget og offentligheden

vil orientere nærmere om, hvordan dette arbejde så kommer til at udmønte sig. Det vender jeg tilbage til senere.

[Behandling af sager om humanitær opholdstilladelse til udviste udlændinge]

Og så en sidste ting, inden jeg vender mig mod selve forløbet af sagen fra december 2016 og til nu.

Som nævnt er der en lille og helt særlig gruppe af sager om udlændinge, der er udvist på grund af kriminalitet, men som kan være omfattet af Paposhvili-dommens sygdomsbegreb.

Sådanne udlændinge er efter udlændingelovens 10, stk. 4, udelukket fra at få bl.a. humanitær opholdstilladelse. De pågældende skal således være udrejst i 2 år, før det er muligt for dem at få en opholdstilladelse, og så skal særlige omstændigheder tale for det.

Danmark har hidtil som udgangspunkt ikke undersøgt sygdommens karakter og behandlingsmulighederne i hjemlandet i sådanne sager. Man har typisk blot fået et

afslag med henvisning til bestemmelsen i udlændingelovens § 10, stk. 4. Men Paposhvili-dommen fastslår, at man skal undersøge behandlingsmulighederne i hjemlandet, hvis man er meget alvorligt syg, og hvis man uden behandling ville ende i en artikel 3-situation ved udsendelse. Det er faktisk en sådan situation, Paposhvili selv er i i Belgien.

Derfor har vi nu også endeligt fastlagt justeringen af praksis i disse sager. Det betyder dog ikke, at der skal gives en opholdstilladelse, hvis udlændingen ikke kan udsendes, da den pågældende som nævnt vil være udelukket herfra. I stedet kan der blive tale om, at den pågældende må henvises til en form for tålt ophold her i landet – eller at der skal foreligge den nævnte garanti, der sikrer den fornødne behandling i hjemlandet.

[Hvad skete der i UIM, efter at man blev opmærksom på dommen]

Lad mig dernæst gå over til spørgsmålet om ministeriets behandling af sagen.

Man blev i fagkontoret først opmærksom på dommen, da man modtog den fra Justitsministeriet i begyndelsen af marts 2017.

Og sagt lige ud: Der gik for lang tid, før man blev opmærksom på dommen. Ligesom der herefter gik alt for lang tid, før man fik den endelige fortolkning på plads.

Vi skal naturligvis følge med i international domspraksis af betydning for ministeriets opgaver, og vi skal selvsagt lige så hurtigt følge op på konkrete relevante domme.

Vi må også konstatere, at der indtil nu ikke i ministeriets departement har været fastsat procedurer med det formål at opfange sager og domme på det internationale område. Man får derfor først kigget indledende på dommen hen over april og maj 2017, og her var den umiddelbare opfattelse, at den gældende praksis på det humanitære område i det væsentlige lå inden for rammerne af dommen – bortset fra sagerne omfattet af udlændingelovens § 10, stk. 4, som jeg kort berørte før.

Dette var – er det nu erkendt – forkert.

Man kan vel sige det på den måde, at man vurderede, at der fortsat skal meget til, før der ikke er faktisk adgang til en behandling, og at dette smittede af på opfattelsen af, hvornår man nærmere skulle undersøge dette spørgsmål.

Vi har nu erkendt, at der i flere tilfælde end først antaget skal foretages en undersøgelse og vurdering af, om der er faktisk adgang, men at der stadig er en høj tærskel for vurderingen heraf i forhold til, om udlændingen er beskyttet af EMRK art. 3 mod udsendelse.

Og man kommer derved til at køre videre med en forkert praksis, indtil man – igen for sent – får fortolkningen af dommen endeligt fastlagt.

Når vi kigger tilbage på det samlede forløb, kan vi se, at det er foregået i en periode med meget stort arbejdspress og på et tidspunkt, hvor der ikke i ministeriets departement var fastsat procedurer for, hvordan man følger med på det internationale område. Selv om vi ikke kan bruge det til noget i dag.

Så kort fortalt: Der blev under stort arbejdspress foretaget en forkert umiddelbar vurdering af dommen, der ikke var fuldt ud korrekt, og dette blev efterfølgende først for sent fulgt op og endeligt fastlagt.

Jeg må dog samtidig her så fastslå, at der ikke – som det af presseomtalen også synes at være antaget af nogen – er tale om, at dommen slet ikke er blevet vurderet eller anvendt.

Men det blev ikke gjort korrekt. Det skal selvsagt beklages.

[Hvad gør jeg så nu som ansvarlig minister?]

Da det stod klart for ministeriet, at dommen fører til, at der fremover vil være behov for at undersøge visse af disse særlige sager i et større omfang, end vi hidtil har gjort, gik vi i gang med at inddæmme konsekvenserne og begynde at rette op herpå.

Ministeriet har for det første besluttet at alle herværende udlændinge, der har en verserende eller en afgjort sag, og hvor den justerede praksis muligvis vil kunne have relevans, vil blive meddelt en 4 ugers udsættelse af deres ud-

rejsefrist, hvis de da ikke allerede har lov til at opholde sig her i landet. Det tilkendegav vi på ministeriets hjemmeside d. 6. januar 2018.

For det andet har ministeriet nu manuelt gennemgået de sager, hvor der er truffet afgørelse efter afsigelsen af Paposhvili-dommen. Ministeriet har også gennemgået de sager, hvor der er sket udsendelse af Danmark efter dommen.

Ministeriet har i den forbindelse fundet frem til i alt foreløbigt 11 sager, hvor dommen kan have relevans, og hvor der derfor er grund til at se nærmere på sagen i lyset heraf.

I fire af sagerne befinder ansøger sig fortsat her i landet.

I syv af sagerne er ansøger udrejst eller udsendt. Ministeriet vil nu prøve at finde disse personer med henblik på at se på deres sag igen. I en af de syv sager er det allerede nu vurderingen, at sagen er omfattet af den ændrede praksis. Jeg vil give udvalget en fortrolig orientering om denne sag.

Endelig er én sag vedrørende udelukkelse efter udlændingelovens § 10, stk. 4, blevet taget op til fornyet behandling.

Ministeriet har endnu ikke haft lejlighed til at gennemgå sager vedrørende en gruppe af udlændinge, som har fået afslag på en sag om humanitært ophold før dommen, men som fortsat befinder sig her i landet. Det kan være sager, hvor folk har været i udsendelsesposition meget længe, og hvor de helbredsforhold, der oprindeligt forelå i sagen om humanitært ophold, ikke længere er de samme. Disse sager vil også blive fremfundet og gennemgået, og indtil dette er sket, følger ministeriet med i politiets aktuelle udsendelseslister for dermed at sikre, at ingen bliver udsendt, uden at ministeriet har haft mulighed for at vurdere, om den justerede praksis kan have relevans for deres sager. Vi har som nævnt også lagt en nyhed på vores hjemmeside og nyidanmark.dk om muligheden for at rette henvendelse til myndighederne, hvis man selv mener at have en sag, der er omfattet af den justerede praksis.

Jeg medgiver, at det her på et samråd kan være en smule kompliceret, da der er forskellige grupper af sager og

mange tal. Jeg skal også understrege, at der er tale om en manuel gennemgang af et stort antal sager, og at tallene derfor må tages med et vist forbehold.

Der er altså foretaget en omfattende gennemgang af mange sager, men der er i sagens natur altid en vis usikkerhed forbundet med en sådan manuel gennemgang. Så det kan ikke udelukkes, at der vil kunne være flere sager, hvor vi vil skulle vurdere dommens betydning, hvilket også er medvirkende til, at vi i nyheden af 6. januar 2018 oplyser, at man kan kontakte myndighederne, hvis man mener, at man er omfattet af dommen, men ikke hører noget fra myndighederne.

Og så er der måske nogen, der vil spørge om, hvad min rolle har været i sagen.

Til det er der kun ganske roligt at sige, at jeg ikke i forløbet er blevet bedt om at forholde mig til dommen i form af forelæggelser eller lignende. Jeg har i oktober 2017 afgiver foreløbige svar til Folketinget i spørgsmålene UUI 665-668 (Alm. del) (2016-2017), og ved den

lejlighed blev spørgsmålet om dommens betydning, håndtering og implementering ikke rejst over for mig.

Jeg blev desuden – som beskrevet i besvarelsen af spørgsmål UUI 237 (Alm. del), der er stillet i relation til dette samråd – i april 2017, hvor de nævnte folketingsspørgsmål blev stillet, gjort bekendt med en pressehenvendelse angående dommen sammen med en indstilling fra fagkontoret om, at det endnu er for tidligt at sige noget om dommens betydning for praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse, og at det skal vurderes nærmere. Jeg har nu – på baggrund af det opridsede sagsforløb – drøftet med min departementschef, hvad der skal til for bedst muligt at sikre os mod en gentagelse.

Helt overordnet og uafhængigt af denne sag har vi pr. 1. november 2017 opdelt udlændingområdet i to nye afdelinger for at sikre yderligere ledelsesmæssig kapacitet. Og der er på baggrund af den erkendelse af dommen og sagens forløb, som vi nu har, besluttet følgende yderligere tiltag:

Sager om humanitært ophold vil fremover blive udskilt fra det nuværende fagkontor, der også beskæftiger sig

med en række andre opgaver, og lagt i en selvstændig enhed med egen leder.

Enheden vil få to centrale arbejdsopgaver:

For det første at sikre en tættere og mere koordineret opfølgning i hele koncernen på den internationale retsudvikling på udlændingeområdet fra EU-Domstolen og EMD.

For det andet at behandle de konkrete sager om humanitær opholdstilladelse, herunder at følge op på de administrative konsekvenser af Paposhvili-dommen, som jeg har redegjort for i dag, og på de sager, der ikke er behandlet i fuld overensstemmelse hermed.

Altså et mere entydigt ledelsesmæssigt fokus på sagsområdet og på tidligere og tættere at følge med i den internationale praksis, der bl.a. er relevant for denne sagstype. Der vil desuden – som tidligere nævnt – i den nye enhed blive set nærmere på den måde, vi hidtil har holdt bl.a. Folketinget og offentligheden informeret om praksis på området.

[...]

[Afrunding]

Så lad mig afrunde med at slå fast:

- at der er tale om et meget beklageligt forløb, som jeg som minister selvsagt ikke er tilfreds med
- at der derfor nu er taget initiativ til et række tiltag, der skal modvirke en gentagelse eller lignende ukorrekt administration
- at vi i foreløbigt 4 uger fra lørdag d. 6. januar 2018 har ”sat uret i stå” i forhold til personer, der opholder sig her i landet og har en sag om humanitært ophold, hvor Paposhvili-dommen kan være relevant - så vi effektivt stopper den fejlbehæftede sagsbehandling og giver os tid til at få bragt tingene fuldt ud i orden igen
- at vi allerede har gennemgået et meget betydeligt antal af de sager, hvor betydningen af dommen kan være relevant, og derigennem fundet et mindre antal sager, hvor vi nu hurtigst muligt får set på, hvad der

skal til for at få disse sager behandlet i overensstemmelse med dommen

- at vi fremadrettet vil informere Folketinget og offentligheden om den videre implementering af Paposhvili-dommen

Og med dette vil jeg foreløbigt afslutte min redegørelse for sagen med henblik på opfølgende spørgsmål fra udvalget.