

Udvalget for Udlændinge- og
Integrationspolitik
UUI alm. del - Bilag 71
Offentligt

Hans Boserup
Advokat (H)

Ringgade 175
6400 Sønderborg

Hans Boserup
Anne Land
Niels-Erik Hansen

Telefon: +45 74 42 36 05
Telefax: +45 73 42 38 09

Danske Bank A/S:
kt. 3227 3227075821
CVR 27 52 99 84

Filialkontor:
Nørre Allé 7
2200 København N
Telefon: +45 35 36 38 57
Telefax: +45 35 36 15 90

Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Integrationsudvalget

Dato: 12. januar 2006
J.nr.: 25-34821 HB-MC

Skr.: Marie Auerbach
mc@bhc.dk

Deres j.nr.:

Vedr.: Tvangsmæssig udsendelse til Kosovo

Integrationsministeriet har ved notat af 25. november 2005 markant ændret proceduren om fremskaffelse af valide oplysninger til FN administrationen i Kosovo. Man forlader nu den procedure, der blev indført af minister Bertel Haarder i begyndelsen af 2003, efter at ministeren i Søndagsmagasinet den 19. januar 2003 havde kritiseret de foreliggende lægeoplysninger, og henvist til at lægeoplysninger, der skulle anses for valide, skulle indhentes fra autoriserede psykiatere. Som det fremgår af notatet, har disse speciallægeundersøgelser afdækket så alvorlige diagnoser og behandlingsbehov, at ministeriet ikke alene har måttet reducere sine udsendelsesbegæringer til FN til nogle ganske få, men på grund af speciallægeerklæringerne har måttet give et større antal humanitær opholdstilladelse.

Fremgangsmåden med undersøgelse ved speciallæge bragtes i stand, fordi FN's administration i Kosovo, UNMIK, på et møde med en dansk delegation den 22. januar 2003, krævede lægelige oplysninger af de danske myndigheder for at tage stilling til, om begæringerne om tvangsudsendelse kunne imødekommes.

Læseren af det nu fra ministeriet foreliggende notat af 25. november 2005, vil næppe finde notatets tekst særligt overensstemmende med den virkelighed, som FN og de berørte syge kosovarere har oplevet. Jeg har derfor, på baggrund af mit detailkendskab til den danske behandling af flygtningene fra Kosovo gennem de sidste cirka 10 år, føjet en række kommentarer til notatet.

Jeg anmoder venligst udvalget have ulejlighed med at rejse følgende spørgsmål overfor Integrationsministeren:

1. Der anmodes venligst om dokumentation for de af ministeriet i notatet af 25. november 2005 anførte faktiske oplysninger, som advokat Hans Boserups kommentarer bestrider rigtigheden af.
2. Integrationsministeren anmodes venligst fremkomme med de oplysninger, som advokat Hans Boserup i kommentarerne til ministeriets notat efterspørger som opfordringer.
3. Integrationsministeren anmodes venligst i så enkelt og klart afgrænset sprogbrug, som muligt, at udtrykke sin opfattelse af den nationale og internationale retsstilling i forhold til de steder i advokat Hans Boserups kommentarer til ministeriets notat, hvor der rejses tvivl om Udlændingemyndighedernes og Rigspolitiets Udlændingeafdelings opfattelse af gældende ret.

Med venlig hilsen



Hans Boserup
hb@bhc.dk

Notat af 25.11.2005 fra Integrationsministeriet.

Tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere til Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro

1. Indledning

Personer fra Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro udgør i 2005 med et indrejsetal på 119 personer pr. 6. november 2005 den tredjestørste gruppe, der ansøger om asyl i Danmark, efter det øvrige Serbien og Montenegro og Irak. Samtidig udgør personer fra Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro med 309 personer pr. 5. november 2005 den næststørste gruppe - kun overgået af irakere - af asylansøgere, der er i udsendelsesposition i Danmark efter endeligt afslag på asyl og for størstedelens vedkommende også afslag på humanitær opholdstilladelse.

Godt halvdelen af de asylansøgere fra Kosovoprovinserne, som får meddelt afslag på deres ansøgninger om asyl, får afslag på deres asylansøgninger som åbenbart grundløse af Udlændingestyrelsen efter forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp². De øvrige, der bliver meddelt afslag på asyl, får deres sager behandlet af Udlændingestyrelsen med Flygtningenævnet som klageinstans.

¹ Tidspunktet virker ikke tilfældigt. Der verserer i øjeblikket ca. 80 kosovosager mod udlændingemyndighederne ved landsretterne og ca. 10 ved Højesteret. Notatet synes at være en del af en koordineret aktion. I efteråret 2005 besluttede Integrationsministeriet at iværksætte et integrationsprojekt for kosovarer i Kosovo. Hovedmålgruppen synes at være de syge kosovarer. Danmark synes determineret på at komme af med de syge kosovarer for en hver pris og med alle midler. Det er ellers ved behandling i Danmark, at der er håb om, at de syge kosovarer kan genvinde en del af deres funktionsduelighed. Den ødelagde de serbiske myndigheder med kalkuleret overlæg, stor professionel psykiatrisk indsigt og dygtighed. Den 16. november 2005 kom dels et notat fra Integrationsministeriet om de manglende behandlingsmuligheder i Kosovo, og dels kom et notat fra Flygtningenævnet om, at man ikke er i besiddelse af forarbejderne til Flygtningekonventionen fra 1951. Dvs. ej heller den del, der dokumenterer, at alle lande med undtagelse af Frankrig og UK, lovede hinanden at følge forslaget fra Israel og USA om opholdstilladelse til de flygtninge, der ikke er i risiko for fremtidig forfølgelse, men som har tvingende grunde hidrørende fra tidligere forfølgelse, til ikke at vende tilbage til hjemlandet. (Dækningsområdet var i første omgang flygtninge fra Østrig og Tyskland, som ikke længere var i risiko for forfølgelse fra myndighedernes side). Det betyder, at heller ingen af de andre udlændingemyndigheder, Rigspolitiet, kammeradvokaten eller domstolene har forarbejderne. Det betyder, at i de fem år, hvor Hans Boserup efter opfordring fra FN har procederet på forpligtelserne ifølge forarbejderne fra 1951, har danske myndigheder og domstole ignoreret denne helt centrale retskilde. I udateret notat fra oktober 2001 har Flygtningenævnet skrevet om kriteriet subjektiv frygt, der kunne give opholdstilladelse efter dagældende Udlændingeloven § 7, 2. Der henvises til princippet i Flygtningekonventionens art. 1, C, 5, 2, hvis tekst er forslagsteksten fra Israel og USA, jf. ovenfor. Frankrig og UK havde ingen indvendinger imod, at teksten anvendtes som undtagelse til ophør af opholdstilladelse. (Parallellen i Udlændingeloven er "særlig belastning" i Udlændingelovens § 26). Men det er altså ikke Flygtningekonventionens art. 1, C, 5, 2, der er hjemlen. Hjemlen er derimod konventionslandenes multilaterale forpligtelse, der pga. Frankrigs og UKs holdning ikke er indført i konventionens art. 1, A. At reglen ifølge den på konferencen indgåede multilaterale aftale er gældende ret for de accepterende stater, er fastslået i flere domstolsafgørelser i udlandet, hvor man er nået frem til dette resultat som følge af fortolkning af konventionens tilblivelseshistorie og forarbejder. Den danske ambassadør under forhandlingerne fik mandat af Udenrigsministeriet til at acceptere den multilaterale aftale om den "uskrevne" asylgrund.

² Hverken Udlændingestyrelsen eller Dansk Flygtningehjælp anlægger selvstændige vurderinger af, hvorvidt afslagene er i overensstemmelse med de konventioner, som Danmark er forpligtet af. Deres afgørelser er alene afhængige af en prognose om, hvilket resultat Flygtningenævnet vil komme frem til. Flygtningenævnet, hvis 1/3 består af Integrationsministeriets loyale embedsmænd med en helt særlig opfattelse af dansk forvaltningsret, dansk statsret og folkeretten, retter sig kun efter to retskilder: 1) De samme embedsmænds forarbejder til Udlændingeloven, hvis forarbejder spiller en større rolle i lovens administration end lovens tekst, og 2) Flygtningenævnets egen praksis, der ikke i praksis kan prøves af danske domstole, men derimod præjudicielt af andre landes domstole. Kun gennem en meget lang og kostbar procedure kan Flygtningenævnets konventionsfortolkning prøves af Menneskeretsdomstolen i Strassburg og FNs Menneskeretskomite i Geneve, der begge kræver de nationale retsmidler udtømt. Der foreligger af denne grund ikke dansk domstolsfortolkning af Flygtningekonventionen, og andre landes domstoles fortolkning af konventionen ignoreres fuldstændigt af Flygtningenævnet ligesom forskrifterne i UNHCRs Asylhåndbog ignoreres. Så, når Udlændingestyrelsen

Inden for de sidste tre år har 25 personer fra Kosovoprovinserne fået asyl i Danmark. Således fik 21 personer fra Kosovoprovinserne asyl i 2003, fire personer fik asyl i 2004, og pr. 5. november 2005 har ingen personer fra Kosovoprovinserne fået asyl i Danmark i 2005.³

En meget stor del af personerne fra Kosovoprovinserne søger tillige om humanitær opholdstilladelse. Der gælder den samme praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse til personer fra Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro som til personer fra andre dele af verden.⁴ Efter Integrationsministeriets praksis kan der bl.a. meddeles humanitær opholdstilladelse til personer, der lider af fysiske eller psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter⁵, f.eks. livstruende sygdomme og uheldelige sindssygdomme⁶. Den omstændighed, at en person lider af PTSD - Post Traumatisk Stress Syndrom - er efter Integrationsministeriets praksis ikke i sig selv tilstrækkeligt til at kunne begrunde humanitær opholdstilladelse. Hvis en person lider af sygdom af meget alvorlig karakter og har mulighed for at modtage den fornødne lægehjælp i sit hjemland, kan der dog normalt ikke gives humanitær opholdstilladelse.

eller Dansk Flygtningehjælp forholder sig til, om en ansøgning er grundløs, foretages ikke en sædvanlig juridisk vurdering af flere retskilder. Der foretages alene en prognose af sagens gang i Flygtningenævnets lukkede selvforstærkende kredsløb. Dansk Flygtningehjælps antal af nedlagte veto mod behandling uden om Flygtningenævnet er faldet i de senere år, og ligger i dag på ca. 10 % af de forelagte sager. Ser man på regnskabet for Dansk Flygtningehjælp, vil man opdage, at Dansk Flygtningehjælp er helt afhængig af bevillingen fra Integrationsministeriet. Grundløs ansøgning om opholdstilladelse betyder altså ikke grundløs i forhold til Flygtningekonventionen, men udsigtsløs i forhold til Flygtningenævnet. At dette forvaltningsorgan med en meget lukket særegen procesform, en alternativ forvaltningsret, ingen retspleje og modparten som 1/3 af organet, i længere tid kan forblive udenfor domstolskontrol, er utænkeligt. Udelukkelse af domstolskontrol var noget, som socialdemokratiske folketingsflertal indførte i mistillid til dommerne, som de anså for politisk konservative, og som de frygtede ville udhule en lovgivning givet af de socialdemokratiske flertal. Udelukkelse af domstolskontrol med forvaltningen anses for mere end problematisk i forhold til Grundlovens § 63 og er næsten forsvundet i løbet af de sidste 30 år. Udlændingelovgivningen er en helt særpræget undtagelse, der har kortsluttet både beskyttelse af borgeren ved domstolene og ved Folketingets Ombudsmand. At Flygtningenævnet skulle være særligt sagkyndigt eller domstolslignende, har nævnets egen sagsbehandling og dets afgørelser selv dementeret. I FN's Menneskerettighedskomites sag CCPR/C/82/D/1222/2003 Byahuranga mod Flygtningenævnet udtrykte komiteen klart i sin afgørelse af 9. december 2004, at danske regler var subsidiære i forhold til konventioner, som Danmark havde tiltrådt. Derfor havde Flygtningenævnet, der alene havde inddraget dansk lovgivning og praksis, foretaget forkert rets anvendelse. Over for dette retlige standpunkt rejste Danmark ingen indvendinger. Flygtningenævnets afgørelse var ulovlig. Flygtningenævnets jurister havde forsømt sig fundamentalt imod det, de skulle være særligt sagkyndige i, nemlig juraen om opholdstilladelse. Komiteen forkastede i øvrigt også Flygtningenævnets faktiske grundlag i sagen.

³ I intet tilfælde har Flygtningenævnet bestridt, at forpligtelserne ifølge forarbejderne var gældende. Flygtningenævnet har blot ignoreret anbringendet. I intet tilfælde har Flygtningenævnet bestridt, at FN har hjemmel til at give bindende instrukser, jf. FN chartrets art. 25, jf. kapitel VII, jf. FN resolution 1244 (administration af Kosovo). Flygtningenævnet har blot ignoreret anbringendet og bevidst forkert oversat "Positions" i UNHCRs Position Papers til "anbefalinger". Standpunkterne er ikke behandlet som de instrukser, de udgør, men som luftige anbefalinger, hvis substans hverken Flygtningenævnet eller de andre udlændingemyndigheder, har brugt en linje på at diskutere. Standpunkterne er uden begrundelse blot tilsidesat, som om de aldrig var skrevet.

⁴ Den særlige Kosovo bestemmelse i Udlændingelovens § 9, 2, 5 (nu § 9e) læner sig – sådan da – op ad UNHCRs Position Papers (mest detaljeret er det fra marts 2001). Men udlændingemyndighederne deler kosovarenes verden over i to dele med en skæringsdag, der hedder den 30. april 1999. Sager efter dette tidspunkt behandles efter den almindelige og strengere regel i Udlændingeloven § 9, 2, 2 (nu 9b, 1), som om det drejede sig om et helt andet land. UNHCRs Position Papers begrundes i manglende behandlingsmuligheder, og derfor er datoen 30. april 1999 uden relevans for FN, der blot noterer, at Danmark ikke følger de givne forskrifter og følgelig nægter tvangsudsendelse, hvis de ikke er fulgt (og hvis FN opdager dette).

⁵ Dette kriterium fra 1993 er uden belæg i forarbejderne til Udlændingeloven § 9, 2, 2. Kriteriet er indført af ministeriet på egen hånd og rettet af minister Thorkild Simonsen i en redegørelse af september 1999 til Folketingets Retsudvalg. Fra 1999 skulle der gives humanitær opholdstilladelse til flygtninge, der led af alvorligt handicap med risiko for forværing ved udsendelse. Ministeriet har imidlertid kun været i stand til at fremvise et eksempel på, at dette nye kriterium er brugt. Ministeriet har ignoreret Thorkild Simonsens ordre om at forlade kriteriet "meget alvorlig sygdom".

⁶ Dette kriterium om livstruende sygdom blev forladt ved praksisændringen i 1993. Se ministeriets notat fra 12. december 2001.

Inden for de sidste tre år har 160 personer fra Kosovoprovinserne fået humanitær opholdstilladelse i Danmark. Således har 18 personer fra Kosovoprovinserne fået humanitær opholdstilladelse i 2003, 115 personer i 2004 og pr. 5. november 2005 har 27 personer fra Kosovoprovinserne fået humanitær opholdstilladelse i Danmark i 2005.⁷

De personer fra Kosovoprovinserne, som befinder sig i udsendelsesposition i Danmark, har således som udgangspunkt fået deres sager om opholdstilladelse behandlet af flere myndigheder.⁸

Den danske udlændingelovgivning bygger på det grundlæggende princip, at en udlænding, der modtager et endeligt afslag på en ansøgning om asyl — og eventuelt tillige afslag på en ansøgning om opholdstilladelse af humanitære grunde — har pligt til selv at udrejse af landet. Dette princip fremgår af udlændingeloven (§ 30, stk. 1). Pligten til at udrejse frivilligt gentages i de konkrete afgørelser, hvorved udlændingemyndighederne meddeler udlændingen endeligt afslag på asyl/humanitær opholdstilladelse.

Efter de danske udlændingemyndigheders opfattelse påhviler der i medfør af international ret stater en pligt til at modtage egne statsborgere, hvorfor der som udgangspunkt ikke findes behov for at regulere forholdet i særlige aftaler.⁹

Personer fra Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro kan ifølge de foreliggende oplysninger rejse tilbage til Kosovoprovinserne, hvis de ønsker dette. Der foreligger således ikke generelle udsendelseshindringer i forhold til Kosovoprovinserne. Det har imidlertid i en periode på godt tre år været forbundet med betydelige vanskeligheder tvangsmæssigt at udsende visse personer, der ikke vil medvirke til en frivillig udsendelse, til Kosovoprovinserne.

2. UNHCR's retningslinjer¹⁰

Siden afslutningen af konflikten i Kosovo i 1999 og indsættelsen af UNMIK, FN's overgangsadministration i Kosovo, har FN's Flygtningehøjkommissariat, UNHCR, cirka en gang om året udsendt retningslinjer med anbefalinger¹¹ om tilbagesendelse af personer til Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro.¹²

⁷ Et stort tal af disse humanitære opholdstilladelser er givet efter, at resultatet af den frivillige speciallægeundersøgelse, jf. nedenfor, forelå. Altså i tilfælde, hvor der var givet afslag på humanitær opholdstilladelse flere gange. Den 9. januar 2006 anføres i Ugeskrift for Læger i debatindlægget: "Læger siger fra" underskrevet af ca. 600 læger:

"Som læger oplever vi:

- at etniske minoriteter bliver syge efter at være udsat for diskrimination, nedvurderende medicintale og udelukkelse fra det danske samfund
- at flygtninge på introduktionsydelse ikke har råd til at købe tilstrækkeligt af mad og medicin
- at mange asylansøgere bliver psykotiske efter mange år i Danmark med venten, afslag og flytninger mellem asylcentre. Flere har forsøgt eller begået selvmord
- at afviste asylansøgere, der ikke kan sendes hjem, sættes i særlige asyллеjre, hvor de ikke kan få kontante ydelser men kun bespisning."

⁸ Men ingen af disse myndigheder har inddraget den helt centrale forpligtelse, som Danmark påtog sig i 1951 overfor flygtninge, der havde tvingende grunde hidrørende fra tidligere forfølgelse til ikke at vende hjem.

⁹ Danmark indgik dog særlige aftaler med FN 24. juli 2000 og 22. januar 2003. FN forlangte bl.a., at syge kosovarer ikke sendtes tilbage. Danmark rettede sig efter FN's krav. Danmark bestred ikke, at FN havde hjemmel til at give bindende instrukser, jf. FN chartrets art. 25, jf. kapitel VII, jf. FN resolution 1244.

¹⁰ Et eksempel på en bevidst forkert oversættelse af "Positions". Ordet "guidelines" optræder også i FN sproget, men ikke i noget Position Paper vedrørende Kosovo.

¹¹ Et eksempel på den bevidst forkerte oversættelse af "Positions".

¹² Minister Bertel Haarder anførte i Morgenavisen Jyllands-Posten den 3. december 2002 i strid med sandheden: "Vi overholder i et og alt FN's Flygtningehøjkommissærs henstillinger vedrørende hjemsendelse af syge flygtninge." Og: "De bliver ikke sendt hjem, hvis de lider af sygdomme, som de ikke kan få behandling for i hjemlandet". I TV's Søndagsmagasinet udtalte Bertel Haarder den 19. januar 2003 i strid med sandheden: "Ingen sendes tilbage med sygdomme, de ikke kan behandles for."

Det fremgår bl.a. af UNHCR's senest udsendte retningslinjer — UNHCR Position¹³ on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo (March 2005)¹⁴ — at UNHCR finder, at bl.a. etniske romaer kun bør sendes tilbage til Kosovo på frivillig basis på grund af sikkerhedssituationen. Det fremgår endvidere, at UNHCR anbefaler, at det ved vurderingen af, om en person kan sendes tilbage til Kosovo, indgår, om personen vil være i en særlig sårbar situation ved tilbagevenden. UNHCR henviser her bl.a. til kronisk og på andre måder alvorligt syge personer, hvis tilstand kræver specialiseret lægelig behandling, som ikke for tiden er tilgængelig i Kosovo, og alvorligt og kronisk psykisk syge personer (herunder personer, som lider af alvorlig og kronisk PTSD), hvis tilstand kræver specialiseret lægelig behandling, som ikke for tiden er tilgængelig eller er svært tilgængelig i Kosovo. PTSD blev første gang specifikt nævnt under punktet om alvorligt og kronisk psykisk syge personer i UNHCR's anbefalinger fra august 2004.¹⁵

UNHCR's retningslinjer¹⁶ indgår som en del af baggrundsmaterialet i de danske udlændingemyndigheders bedømmelse af, om en person fra Kosovoprovincen i Serbien og Montenegro ud fra en konkret og individuel vurdering kan meddeles opholdstilladelse i Danmark. I forbindelse med Integrationsministeriets bedømmelse af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse vil UNHCR's retningslinjer således indgå i bedømmelsen, hvis ansøgeren eksempelvis lider af en meget alvorlig fysisk eller psykisk sygdom¹⁷, der efter Integrationsministeriets praksis kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

UNMIK har baseret sin politik for tilbagetagelse af personer til Kosovoprovincen på UNHCR's retningslinjer¹⁸. På denne baggrund afviser UNMIK helt generelt at tilbagetage personer, der ifølge de oplysninger, som UNMIK modtager, lider af sygdommen PTSD, og hvor personen har et behandlingsbehov, uden en nærmere vurdering af karakteren/alvorligheden.¹⁹

Integrationsministeriet er enig med UNMIK i, at personer fra Kosovoprovincen, der lider af alvorlig psykisk sygdom, ikke skal hjemsendes. Uenigheden består i opfattelsen af, hvem der skal vurde-

¹³ Den rette oversættelse af "UNHCR Position Paper" er: "Redegørelse for UNHCRs standpunkter".

¹⁴ Det mest detaljerede Position Paper fra UNHCR om Kosovo er fra marts 2001. Der er ingen ændringer i de senere Position Papers til dette tidlige Position Papers forskrifter.

¹⁵ Oplysningen er urigtig. UNMIK – FN administrationen af Kosovo, der arbejder under tilsyn af UNHCR – har uden vaklen siden 2002 henvist til PTSD som afvisningsgrund. I et personligt brev af 28. juni 2004 fra chefen for UNMIK til minister Bertel Haarder, begrundes afvisningerne af PTSD syge med, at disse – i forhold til behandlingsmulighederne i Kosovo – anses som for kronisk og alvorligt syge: I brevet henvises til den uafbrudte politik, som FN siden 1999 har ført i Kosovo.

¹⁶ Er Positions. – Altså standpunkter.

¹⁷ Kriteriet, der i september 1999 af minister Thorkild Simonsen efter opfordring fra folketingsmedlemmerne Peter Duetoft og Jørgen Estrup erstattedes af "alvorligt handicap med risiko for forværring ved udsendelse". I afslag overvejes og inddrages aldrig de manglende behandlingsmuligheder i Kosovo. De manglende behandlingsmuligheder udelukkes helt bevidst. Overfor domstolene hævder ministeriet, at udelukkelsen er sagligt begrundet. Der er imidlertid tale om en ulovlig begrænsning af skønnet og ulovlig tilsidesættelse af forvaltningens oplysningspligt. Ministeriets synspunkt er derfor uhjemlet og ulovlig forvaltningsvirksomhed, der i reglen dækker over forfølgelse af ulovligt formål (magtdrejning). En stud. jur. ville formentlig få en meget lav karakter ved eksamen, hvis han udtalte, at ministeriets synspunkt var gældende dansk forvaltningsret.

¹⁸ Positions.

¹⁹ Ikke rigtigt. Allerede i et memorandum fra den 31. oktober 2002 til brug for Vestre Landsrets behandling af 135 søgsmål mod udlændingemyndighederne gjorde Kosovos Sundhedsministerium detaljeret rede for den manglende mulighed for behandling af forskellige sygdomme. Mere end 25 % af befolkningen (ca. 500.000 personer) led på det tidspunkt af PTSD, og tallet viste sig stigende med en dramatisk stigning i selvmordsraten til følge. Det er desværre en påregnelig følge af PTSD, og kender man tidligere koncentrationslejr-fanger, vil man genkende, at deres uro og forpint-hed normalt stiger (eller steg, indtil de døde) med den tidsmæssige afstand til grusomhederne, der var overgået dem. Jo fjernere man kommer fra grusomhedernes egen private og sære men virkelige logik, desto vanskeligere bliver det at forene sit nuværende liv meningsfuldt med livet og oplevelserne fra dengang. Den spænding kan undertiden ikke bæres. Udlændingeforvaltningen tror derimod på, "at tiden læger alle sår" og henviser i afslag jævnlige til den tid, der (ube-handlet) er gået, siden grusomheden fandt sted.

re dette.²⁰ Det er Integrationsministeriets opfattelse, at det tilkommer de danske udlændingemyndigheder — og ikke UNMIK — at foretage vurderingen af, hvem der efter de danske regler og praksis på området opfylder betingelserne for opholdstilladelse i Danmark.²¹

3. Hidtidig procedure

Danmark havde i perioden fra sommeren 2000 til august 2002 ingen problemer med at udsende afviste asylansøgere til Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro.²² I august 2002 afviste UNMIK imidlertid at modtage to personer²³ og henviste i den forbindelse til oplysninger²⁴ fra de pågældendes advokat i Danmark om, at de pågældende var psykisk syge.²⁵ På denne baggrund afholdt en delegation med repræsentanter fra de danske udlændingemyndigheder og Rigspolitiet møde med UNMIK i Kosovo i januar 2003.²⁶ UNMIK udtrykte under mødet et ønske om i forbindelse med underretning om en udsendelse tillige at modtage helbredsoplysninger vedrørende de personer, som Danmark ønsker at udsende.²⁷ Den danske delegation redegjorde i den

²⁰ UNMIKs vurderinger er lægeligt begrundet og hidrører fra Kosovos Sundhedsministerium og Universitetshospitalet i Pristina. Udlændingemyndighederne har energisk og hidtil med støtte fra domstolene modsat sig forelæggelse for Retslægerådet eller andre specialister.

²¹ Som anført, er den danske forpligtelse overfor flygtninge med tvingende grunde hidrørende fra tidligere forfølgelse påtaget under konventionsforhandlingerne i 1951, ignoreret af såvel myndigheder som domstole i Danmark. I FNs Menneskerettighedskomites sag CCPR/C/82/D/1222/2003 Byahuranga (advokat Tyge Trier) mod Flygtningenævnet udtrykte komiteen klart, at danske regler var subsidiære i forhold til konventioner, som Danmark havde tiltrådt. Derfor havde Flygtningenævnet, der alene havde inddraget dansk lovgivning og praksis, foretaget forkert retsanvendelse. Over for dette retlige standpunkt rejste Danmark ingen indvendinger.

²² Når det var tilfældet, skyldtes det, at Rigspolitiet – formentlig i samråd med Integrationsministeriet – systematisk undertrykte de lægelige oplysninger over for UNMIK. FN gik, – i forventning om Danmarks overholdelse af aftalerne fra 24. juli 2000 om ikke at udsende syge kosovarer, – ud fra, at fravær af lægelige oplysninger betød, at der ikke var lægelige oplysninger af interesse for FN. FN troede med andre ord, at de tvangsudsendte var raske.

²³ Om den ene af disse to kosovarer udtalte Bertel Haarder i Søndagsmagasinet den 19. januar 2003: "... man havde en lægeerklæring, fra psykiatere på et dansk hospital, som sagde, at den pågældende persons adfærd var utroværdig, altså man kunne ikke fæste lid til det, han gjorde". Det var en tilsidesættelse af sandheden. Manden var klart diagnosticeret af den pågældende psykiater som PTSD syg og har i dag diagnosen skizofren paranoid. Udlændingemyndighederne og Rigspolitiet fortsætter ufortrødent med at søge at tvangsudsende ham, og svaret fra UNMIK er uden vaklen stadig afslag. Da UNMIK havde sendt den syge kosovar tilbage til Danmark den 28. august 2002, fik vicerigspolitichef Hans-Viggo Jensen ham fængslet i 7 måneder, idet han i strid med sandheden overbeviste domstolene om, at returneringen beroede på en misforståelse.

²⁴ I juni 2002 udarbejdede UNMIK et særligt 2 siders oplysningsskema, som værtslandene skulle udfylde i forbindelse med begæring til UNMIK om tvangsudsendelse – UNMIK Information Format, jf. nedenfor. De danske myndigheder oplyste over for advokat Hans Boserup, at man ikke ville udfylde skemaet, men at man ikke havde indvendinger mod, at advokaterne udfyldte dem, hvis man fandt det i klienternes interesse.

²⁵ Minister Bertel Haarder blev meget vred og udtalte til Søndagsmagasinet den 19. januar 2003: "Vi har været udsat for en helt usædvanlig dårlig og mistroisk behandling af UNMIK." Han fortsatte: "at det, der er sket her, er et problem for både advokatstanden og for lægestanden"

²⁶ 22. januar 2003. Delegationen var ledet af Integrationsministeriets departementschef Niels Preisler og bestod desuden af underdirektør Anni Fode fra Udlændingestyrelsen, vicerigspolitichef Hans-Viggo Jensen samt af nogle kontorchefer og specialkonsulenter.

²⁷ Da delegationen kom hjem fra mødet, udsendte Integrationsministeriet en pressemeddelelse om, at udsendelsen af kosovarer nu kunne genoptages. De deltagende myndigheder har i strid med sandheden hidtil gjort gældende, at der ikke på mødet udveksledes oplysninger af faktisk karakter til brug for afgørelsessager. Som det følger af teksten i notatet, var det netop faktiske oplysninger, man talte om, og som FN skulle bruge for at træffe korrekte afgørelser, når Danmark begærede tvangsudsendelse. Oplysningerne havde endvidere betydning for, jf. notatets følgende tekst, om Danmark ville træffe beslutning (afgørelse) om at begære tvangsudsendelse. At udlændingemyndighederne og rigspolitiet bestred indholdet af et møde med FN i Kosovo var ikke nyt. Det havde de også gjort i forhold til mødet den 24. juli 2000, indtil departementschef Niels Preisler i skrivelse af 9. december 2002 vedstod, at der var indgået en aftale, som Danmark ønskede genforhandlet. Den danske delegations adfærd på mødet forringede yderligere FNs tillid til Danmarks troværdighed i tvangsudsendelsessager.

forbindelse for de danske regler om tavshedspligt²⁸, for så vidt angår særligt fortrolige personlige oplysninger, og tilbød at etablere en ordning, hvorefter de personer fra Kosovo, der opholdt sig i Danmark, blev tilbudt en frivillig, uvildig helbredsundersøgelse med henblik på at kunne give UNMIK valide²⁹ informationer om personernes helbredstilstand i forbindelse med en udsendelse for derved at hjælpe UNMIK med at løfte deres opgave med at modtage de pågældende. Det var endvidere forudsat, at UNMIK ville tillægge det væsentlig vægt, hvis en person ikke havde samtykket til at deltage i undersøgelsen.³⁰

Det var fra dansk side intentionen med ordningen med frivillige helbredsundersøgelser at hjælpe UNMIK ved at tilvejebringe valide helbredsundersøgelser om den gruppe af personer fra Kosovo, der befandt sig i Danmark, så UNMIK kunne modtage personerne med relevante behandlingstilbud mv. Det var ikke hensigten³¹ med ordningen, at lægeerklæringerne skulle bruges til at give UNMIK mulighed for at afvise at modtage personer fra Kosovo, der har fået afslag på opholdstilladelse i Danmark. Det var endvidere fra dansk side forudsat, at ordningen angik personer, der

²⁸ I Integrationsministeriets notat af 24. april 2002 diskuteres tavshedspligten i Forvaltningslovens § 29 og i § 26 i Lov om patienters retsstilling. Notatet konkluderer, at tavshedspligten kan brydes, "hvis særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes". Fortolkning af, hvornår sådanne særlige hensyn foreligger, har Patientklagenævnet ikke været enig i. Embedsmænd hos udlændingemyndighederne har gjort brug af ministeriets forkerte fortolkning flere gange og i intet tilfælde i flygtningens interesse. Der har foreligget mindst et tilfælde, hvor ministeriet anså det for at være i flygtningens interesse at kende de lægelige akter, men ikke brugte sin hjemmel i notatet af 24. april 2002 om sagligt begrundet brud på tavshedspligten. Departementschef Niels Preisler valgte i stedet i strid med sandheden telefonisk at overbevise kontorchef James Rodehaver hos UNMIK om, at der ikke forelå oplysninger, der indikerede at flygtningene var syge. De blev derfor accepteret udsendt. FN opdagede ved deres ankomst til Pristina vildledningen og protesterede, men Danmark ville ikke tage de syge kosovarer tilbage. Nu har de på grund af meget alvorlig sygdom opholdstilladelse i Sverige. FN spurgte på mødet den 22. januar 2003 den danske delegation, om ikke spørgsmålet om tavshedspligt kunne løses ved at spørge flygtningen, om denne havde indvendinger mod, at FN fik oplysninger om helbred og etnicitet. Hverken udlændingemyndighederne eller rigspolitiet har i noget tilfælde bedt en flygtning om en sådan undtagelse fra tavshedspligten. Det skal blive spændende at se, om udlændingemyndighederne og rigspolitiet i fremtiden beder kosovarer om samtykke til, at de lægelige og etniske oplysninger om dem kan videregives til FN.

²⁹ Minister Bertel Haarder udtalte til Søndagsmagasinet den 19. januar 2003: "Ingen sendes tilbage med sygdomme, som de ikke kan behandles for. Det vil vi holde fast i. Den politik kan vi godt være bekendt og den synes vi, at UNMIK administrationen skulle have tillid til – i stedet for at henvende sig til steder i Danmark, hvor man så at sige har specialiseret sig i ikke at have tillid til ...". Han gjorde ingen indsigelse mod interviewerens følgende udtalelse: "Med denne udtalelse lægger ministeren yderligere pres på Hans Boserup ... Hans forbrydelse er angiveligt, at han har presset psykologer og læger til at skrive falske sygeerklæringer ...". Det viste sig i Vestre Landsret den 8. januar 2003, at kammeradvokaten den 13. juni 2002 havde indgivet politianmeldelse mod advokat Hans Boserup for netop dette forhold. Kammeradvokatens aktiviteter indbragte ham en sanktion fra Advokatnævnet. Politiets efterforskning stod på i 20 måneder. Da Politiet efter 12 måneder meddelte ministeriet, at de ikke kunne finde noget at sigte Boserup for, svarede ministeriet, at man ønskede de nødvendige ressourcer sat ind. I Søndagsmagasinet den 19. januar 2003 udtalte Bertel Haarder om politianmeldelsen: "Men det er jo så derfor, politiet nu undersøger sagen i alle ender og kanter ... der var noget helt galt i det her ... viser UNMIKs ledelses oversættelser af de anmeldelser, vi har fået fra kolleger – fra lægekolleger". Efter 20 måneder erhvervsmæssig belastende efterforskning opgav politiet undersøgelsen. På det tidspunkt havde Vestre Landsret netop afvist de verserende 135 sager, fordi ingen advokat turde påtage sig at tage opgaven op efter den politianmeldte Hans Boserup. Omtrent samtidigt opgav Integrationsministeriet et erstatningskrav i millionklassen mod advokat Hans Boserup. Fremsat fordi de af ham anlagte retssager, havde krævet store ressourcer i udlændingeforvaltningen.

³⁰ Integrationsministeriet indførte en regel om, at samtykket skulle gives på en særlig blanket med nogle rettighedsfraskrivelse, og at denne blanket skulle underskrives inden 10 dage. Almindeligt samtykke fra flygtningen eller dennes advokat blev betragtet som et nej til samtykke og af rigspolitiet meddelt FN som et nej til samtykke. I sådanne tilfælde fortsatte ministeriet og rigspolitiet sin praksis med ikke at give lægelige oplysninger til UNMIK ganske uanset kosovarens dokumenterede alvorlige sygdom og uanset, at FN i et brev af 15. marts 2003 til ministeriet anførte, at enhver lægelig oplysning, ville blive inddraget i FN's overvejelser om at tillade tvangsudsendelse.

³¹ Den hensigt delte Danmark ikke med FN, der ønskede enhver lægelig oplysning forelagt udelukkende med det formål at afgøre, om tvangsudsendelse skulle tillades.

allerede var i Danmark, hvilket i december blev præciseret³² over for UNMIK. Det var endvidere ikke på tidspunktet for etableringen af ordningen forudsat, at UNMIK ville kræve oplysninger om helbredstilstanden for personer, der havde forladt Kosovo så lang tid efter konflikten som februar 2003.

Ordningen med tilbud om frivillige helbredsundersøgelser til visse personer fra Kosovoprovinsen er siden ultimo november 2003 blevet administreret således, at kun personer fra de etniske grupper, som det har været muligt at udsende tvangsmæssigt, har fået tilbudt en frivillig helbredsundersøgelse.³³ Baggrunden herfor er, at UNMIK med henvisning til UNHCR's retningslinjer³⁴ helt generelt afviser at tilbagetage personer fra visse etniske minoriteter — herunder etniske romaer — hvis disse skal udsendes tvangsmæssigt, uanset de på baggrund af en individuel og konkret vurdering er blevet meddelt afslag på asyl i Danmark. Siden november 2003 er der således ikke sendt tilbud om helbredsundersøgelse til eksempelvis etniske romaer, da UNMIK som nævnt generelt afviser at modtage disse. Det vil således være formålsløst at tilbyde de pågældende en frivillig helbredsundersøgelse med henblik på at oplyse UNMIK om de pågældendes helbredsmæssige tilstand i forbindelse med en tvangsmæssig udsendelse, da der ikke vil finde en tvangsmæssig udsendelse sted inden for en overskuelig fremtid.³⁵

Af de personer fra Kosovoprovinsen, der opholder sig i Danmark og er i udsendelsesposition, har 72 personer samtykket³⁶ i at gennemgå en frivillig helbredsundersøgelse og indtil videre er 69 frivil-

³² FN's nej til at acceptere tvangsudsendelse af syge kosovarer var begrundet i den manglende behandlingsmulighed i Kosovo. Det var derfor uden betydning for FN, hvornår den pågældende kosovar var flygtet til Danmark. FN fortolker reglerne om beskyttelse mod grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling på en anden måde end Danmark gør det.

³³ Det betyder, at syge romaer fra Kosovo ikke tilbydes speciallægeundersøgelsen og derved går glip af muligheden for at dokumentere alvoren af deres sygdom, når de beder om genoptagelse af deres ansøgning om humanitær opholdstilladelse. Denne forskelsbehandling på etniske albanere og etniske romaer synes ikke sagligt begrundet.

³⁴ Positions.

³⁵ Dette er den første erkendelse af, at der ikke vil finde en tvangsmæssig udsendelse sted inden for en overskuelig fremtid, og udsendelse derfor er udsigtsløs. Alligevel fortsætter Danmark med at tvangsflytte de syge romaer fra Kosovo til Sandholmlejren, fratage dem kontante ydelser og holde deres børn væk fra almindelig undervisning i folkeskolen. Og alligevel fastholder Danmark, at der ikke foreligger særlige grunde, der kan begrunde humanitær eller anden opholdstilladelse for disse syge romaer. De synes dømt til i deres resterende levetid, at leve i Sandholmlejren uden penge til is eller biografbillet til børn, uden mulighed for at søge lægelig eller juridisk hjælp og uden mulighed for, at deres børn kan komme i almindelig skole. Det sidste er formentlig i strid med Lov om social service § 36: "Den, der får kendskab til, at et barn eller en ung under 18 år fra forældres eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette kommunen." Det er formentlig også i strid med FN's Børnekonventions art. 3: "I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række. Deltagerstaterne påtager sig at sikre barnet den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for dets trivsel under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre, værge eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, og skal med henblik herpå træffe alle passende lovgivningsmæssige og administrative forholdsregler. Deltagerstaterne skal sikre, at institutioner, tjenester og organer med ansvar for omsorg for eller beskyttelse af børn skal være i overensstemmelse med de standarder, der er fastsat af kompetente myndigheder, særligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, personalets antal og egnethed samt sagkyndigt tilsyn."

De syge romaer kan ikke få behandling for deres sygdomme, som danske kan få det. De kan kun få, hvad udlændingemyndighedernes jurister anser for uopsættelig lægelig hjælp ved akut sygdom. Som det anføres i debatindlægget i Ugeskrift for Læger den 9. januar 2006, fører denne praksis til mere sygdom og ikke sjældent til psykotiske tilstande. Er flygtningen først blevet psykotisk eller skizofren, kan han til gengæld få opholdstilladelse. Men så er sygdommen så vidt fremskreden, at læger, hospitaler og rehabiliteringscentre for torturofre stort set må opgive, at få flygtningen rask igen. Det betyder også, at flygtningen ikke kan genvinde sin arbejdsevne og blive integreret i samfundet.

³⁶ Her skal man huske, at samtykke, der ikke er givet på de særlige vilkår i samtykkeblanketten eller som er givet efter 10 dage, regnes som nej til samtykke og indberettes til FN som et nej til samtykke. Se om ministeriets nye ønske om samtykke til oversættelse af afslag til brug for FN's afgørelser i tvangsudsendelsesnotatet nedenfor.

lige helbredsundersøgelser gennemført. Der tilbydes som udgangspunkt kun en frivillig helbredsundersøgelse til personer over 18 år, men efter en konkret vurdering er der tilbudt frivillige helbredsundersøgelser til fem personer under 18 år³⁷, hvor en har samtykket til og gennemført en frivillig helbredsundersøgelse. De 69 personer, der har gennemgået en frivillig helbredsundersøgelse, repræsenterer således sager med i alt 111 personer.

Ordningen med frivillige helbredsundersøgelser har ikke virket efter hensigten. Der er kun blevet udsendt et mindre antal personer (indtil videre 7 ud af 59 personer), der har gennemgået en frivillig helbredsundersøgelse.³⁸ UNMIK har således ikke anvendt resultaterne af helbredsundersøgelserne til at søge at tilvejebringe relevante behandlingstilbud til personerne³⁹, men har i stedet brugt lægeerklæringerne til at afvise at tilbagetage personer med henvisning til, at personerne lider af sygdomme, som der ikke er tilstrækkelig behandlingskapacitet til i Kosovo, uanset at de pågældende ikke opfylder betingelserne for at blive meddelt en helbredsbetingset opholdstilladelse i Danmark. UNMIK har dertil i visse sager ikke lagt den fornødne vægt på, at personer ikke gav behørigt⁴⁰ samtykke til undersøgelse, men stadig afvist at tilbagetage personer med oplysninger modtaget fra tredjemand (udlændingens advokat).⁴¹

Administrationen af ordningen med frivillige helbredsundersøgelser har vist sig tidskrævende⁴², og ordningen har derfor forlænget⁴³ opholdet på asylcentre for de personer, der allerede har fået deres endelige afslag på opholdstilladelse og derfor skal forlade Danmark.

³⁷ Der findes desværre et meget stort antal syge flygtninge under 18 år, der efter denne praksis ikke får mulighed for at dokumentere, at de opfylder betingelserne for at få humanitær eller anden opholdstilladelse. Den anførte praksis må anses for stridende mod FNs Børnekonvention art. 12, der giver børn ret til at blive behandlet som selvstændige individer. "Deltagerstaterne skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet; barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed".

³⁸ At det måtte gå sådan, er ingen overraskelse for de professionelle, der har haft med disse syge kosovarer at gøre. Som hovedregel har den af ministeriet finansierede speciallægeundersøgelse ført til klarlæggelse af langt sværere sygdomstilstande, end de erklæringer, der i forvejen forelå fra private psykologer. Man kan med god ret hævde, at Bertel Haarders udtalelser i TV programmet Søndagsmagasinet den 19. januar 2003 har virket som en boomerang for ministeriet: Bertel Haarder udtalte: "Ingen sendes tilbage med sygdomme, som de ikke kan behandles for. Det vil vi holde fast i. Den politik kan vi godt være bekendt og den synes vi, at UNMIK administrationen skulle have tillid til – i stedet for at henvende sig til steder i Danmark, hvor man så at sige har specialiseret sig i ikke at have tillid til ...". Han gjorde ingen indsigelse mod interviewerens udtalelse: "Med denne udtalelse lægger ministeren yderligere pres på Hans Boserup ... Hans forbrydelse er angiveligt, at han har presset psykologer og læger til at skrive falske sygeerklæringer ...".

³⁹ Den behandlingsmæssige situation er håbløs i Kosovo, jf. ministeriets eget notat fra 16. november 2005. Der er mere end 40.000 rigtig sindssyge og mere end 500.000 PTSD ramte. Lægehjælpen, der er til rådighed, svarer til en dråbe i havet. At det er tilfældet skyldes serbernes bevidste og teknisk set dygtigt udførte strategi med at udrense etnisk på så grusom en måde, at traumerne fra gerningsstedet skulle afholde de etniske albanere fra at vende tilbage. Traumerne og den kliniske krisetilstand reaktualiseres ved længere tids ophold på gerningsstedet. Kosovos økonomi er håbløs, og politikerne har ligesom efter en hver anden krig valgt at prioritere fremtiden for de raske frem for at bruge de sparsomme midler på de syge. Det kan FN i den øjeblikkelige politiske situation ikke gøre noget ved.

⁴⁰ FN har fra den 24. juli 2000 gjort Danmark opmærksom på, at syge ikke kunne behandles, og har aldrig accepteret, at et forsinket samtykke eller et samtykke, der ikke opfyldte bureaukratiets krav, kunne medføre, at syge skulle behandles som raske.

⁴¹ Som anført, oplyste FN i brev af 15. marts 2003 at enhver lægelig oplysning ville blive taget i betragtning.

⁴² Den forvaltningsretlige officialmaksimes pligt for forvaltningen til at oplyse sagerne, så rigtige afgørelser træffes, er – ligesom demokrati og retssikkerhed – undertiden tidskrævende, men ikke desto mindre gældende ret.

⁴³ Oplysningen er forkert. Tværtimod har ordningen med speciallægeundersøgelse ført til et stort antal helbredsbetingsede opholdstilladelser, hvor udlændingemyndighedernes jurister havde skønnet forkert. Så snart opholdstilladelsen er givet, forsvinder flygtningen fra asylcentret.

UNMIK har endvidere udtrykt ønske om at få helbredsmæssige oplysninger⁴⁴ om alle personer, der skal udsendes tvangsmæssigt til Kosovoprovinserne, uanset hvornår de er indrejst i Danmark, og dermed også personer, der ikke får tilbudt en frivillig helbredsundersøgelse, fordi de er indrejst i Danmark efter den 1. februar 2003. UNMIK ønsker således også at modtage helbredsmæssige oplysninger i sager, hvor personerne har forladt Kosovoprovinserne for nylig, dvs. ganske lang tid efter konfliktens afslutning i 1999, hvor de internationale myndigheder overtog administrationen i Kosovo.⁴⁵

Udover et ønske om at modtage helbredsmæssige oplysninger om alle personer ønsker UNMIK også at modtage oplysninger om etnicitet⁴⁶ på de personer, der skal udsendes tvangsmæssigt. UNMIK har yderligere foreslået⁴⁷, at nationale myndigheder anvender et "Information Format"-skema udformet af UNMIK til at underrette om sager med tvangsmæssig udsendelse. I skemaet er det angivet, hvilke oplysninger UNMIK gerne vil have, såsom familiemæssige oplysninger, oplysninger om etnicitet, helbred og kriminalitet.⁴⁸

På denne baggrund⁴⁹ er Integrationsministeriet ophørt⁵⁰ med at tilbyde frivillige helbredsundersøgelser til personer fra Kosovoprovinserne. I de sager hvor de pågældende allerede har accepteret et tilbud om at deltage i en frivillig helbredsundersøgelse⁵¹, vil denne blive gennemført, medmindre forudsætningerne for gennemførelsen bortfalder, eksempelvis hvis den pågældende forlader Danmark, eller det viser sig, at den pågældende kan udsendes til et andet land/område end Kosovo.

⁴⁴ Altså yderligere en indrømmelse af, at der udveksles faktiske oplysninger til brug for afgørelsessager, og hvor der derfor foreligger pligt til at lave notater jf. Offentlighedslovens § 6, hvori man kan få aktindsigt. På denne baggrund må det fremstå som særligt bemærkelsesværdigt, ualmindeligt og uansvarligt, når vicerigspolitichef Hans-Viggo Jensen med Justitsministeriets godkendelse smed sine notater fra mødet den 22. januar 2003 væk.

⁴⁵ FN følger blot sine konventionsmæssige forpligtelser, som er inkorporeret i Grundloven for Kosovo (Constitutional Framework – givet af den danske Hans Hækkerup som SRSG for Kosovo i 2001). Det virker ejendommeligt, at Danmark ikke løser sin uenighed om konventionsforståelse med FN i stedet for at bruge de syge kosovarer som gidsler.

⁴⁶ Også dette er begrundet i konventionsmæssige forpligtelser og almindelig respekt for en human menneskeret.

⁴⁷ Den officielle henvendelse til Danmark herom fremsattes den 22. november 2002. Den uofficielle henvendelse skete allerede i juni 2002.

⁴⁸ Og lidelseshistorie.

⁴⁹ Hvor er det saglige argument begrundet i humanitære forpligtelser og korrekt oplysning af sagerne om helbredsbetingset opholdstilladelse?

⁵⁰ Det betyder, at den forpligtelse, som Danmark påtog sig på mødet den 22. januar 2003, nu ensidigt er trukket tilbage, selvom baggrunden for forpligtelsen eksisterer uændret.

⁵¹ Se Integrationsministeriets notat af 24. april 2002: "Erklæringer fra læger, psykologer og psykiatere er ikke hverken umulige eller vanskelige at skaffe, og fremlægges oplysningerne ikke, vil ansøgningen om opholdstilladelse kunne afslås under henvisning til, at det ikke er dokumenteret, at den pågældende lider af sygdom, der kan begrunde meddelelse af opholdstilladelse ("processuel skadevirkning")."

Har den syge kosovar ikke opholdstilladelse, har han ikke, – som danske har det, – ret til lægelig hjælp, før han har haft opholdstilladelse i 6 uger jf. § 1, stk. 3 i Lovbekendtgørelse 1998-07-01 nr. 509 om offentlig sygesikring. Har den syge kosovar ikke opholdstilladelse – og ansøgningen ikke er givet opsættende virkning, (og det har den ikke, når han er i udsendelsesposition), – får kosovaren kun udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, hvis det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af udlændingen, jf. Udlændingeloven § 42a, stk. 2. Kravene er strenge og omfatter kun uopsættelig akut sygdom eller smertelindring. Er man, som de kosovarer, tvangs- udsendelsesnotatet handler om, i udsendelsesposition, er man i reglen tvangsflyttet væk fra sit netværk (Integrationsministeriets arbejdsgruppes straffepædagogiske motivationstankegang) og sine behandlere til en af de store udsendelseslejre i Sandholm eller Avnstrup, undergivet to gange ugentlig forsætligt stressende og sygdomsforstærkende meldepligt hos politiet og frataget kontante ydelser. Det er ikke svært at se, hvorfor det uden penge eller den hidtidige behandlers forkundskab er umuligt eller vanskeligt at skaffe en lægelig erklæring og derved undgå processuel skadevirkning, selv om notatet af 24. april 2002 uden begrundelse eller argumentation oplyser, at det hverken er vanskeligt eller umuligt. Kontinuationsarkene fra flygtningecentrene er ikke lægejournaler og indeholder ikke de oplysninger, som lægejournaler indeholder. Derfor er disse utilstrækkelige til at danne grundlag for behandling af ansøgning om helbredsbetingset opholdstilladelse.

Hidtidigt samarbejde mellem Rigspolitiet og Integrationsministeriet

På grund af problemerne med tvangsmæssige udsendelser til Kosovo er underretningen af UNMIK om sager om tvangsmæssig udsendelse blevet behandlet i et tæt samarbejde mellem Integrationsministeriet og Rigspolitiet.⁵² Integrationsministeriet har på baggrund af UNHCR's retningslinjer⁵³ for tvangsmæssig tilbagesendelse af personer til Kosovopro vinsen besluttet, at Rigspolitiet kun skal forelægge sager, hvor personerne tilhører en etnisk gruppe, som UNMIK for tiden er villig til at tilbagetage tvangsmæssigt⁵⁴. Rigspolitiet udfærdiger udkast til underretning af UNMIK om den tvangsmæssige udsendelse og udkastet godkendes af Integrationsministeriet, forinden Rigspolitiet sender underretningen til UNMIK.⁵⁵

Efter afsendelsen af underretningen om den planlagte tvangsmæssige udsendelse følges der op på sagen over for UNMIK af såvel Rigspolitiet som Integrationsministeriet bl.a. via Integrationsministeriets attache på Balkan.⁵⁶

Fremtidig procedure og samarbejde

Integrationsministeriet har foreslået en ny model⁵⁷ for videregivelse af helbredsmæssige oplysninger og oplysninger om etnicitet til UNMIK, og UNMIK har taget positivt⁵⁸ imod forslaget om en sådan ny procedure.

⁵² Det er nok rigtigere at finde begrundelsen for ministeriets indblanding i tvangsudsendelserne til Kosovo i det faktum, at politiet opretholder en fiktion om, at politiet ikke træffer forvaltningsafgørelser, men kun udfører faktisk forvaltningsvirksomhed, der meget praktisk falder uden for Forvaltnings- og Offentlighedslovens beskyttelsesregler. Er der brug for afgørelser, bliver kladden skrevet af politiet og afgørelsen formelt truffet af ministeriet.

⁵³ Positions.

⁵⁴ Syge kosovarer fra denne gruppe vil altså ikke mere få det tilbud om speciallægeundersøgelse, som Danmark den 22. januar 2003 lovede FN i Pristina. Da speciallægeundersøgelserne har bragt sygdomme for dagen, som ikke fremgik af asylcentrenes kontinuationsark og derfor førte til flere afslag fra FN, må det forventes, at Danmark vil forsøge at udsende syge kosovarer fra denne gruppe i samme omfang, som før Danmark lovede FN at tilbyde speciallægeundersøgelse.

⁵⁵ Det er således Rigspolitiet, der i kladden afgør, om lægelige oplysninger skal medtages til FN eller udelades. Den formelle afgørelse træffes gennem blåstemplingen af Rigspolitets kladde af ministeriet, der endnu aldrig har kunnet formås til at oplyse, efter hvilke kriterier man godkender udeladelse af lægelige oplysninger i udsendelsesansøgningen til FN.

⁵⁶ Selvom der således er tale om udveksling af faktiske oplysninger til brug for en afgørelsessag, har det været umuligt, at få aktindsigt i, hvad denne "opfølgning" går ud på. FNs personel føler ubehag ved den måde, hvorpå "opfølgningen" foretages.

⁵⁷ Der skal ikke herske tvivl om, at den tekniske dygtighed hos udlændingeforvaltningen i Danmark er på et meget højt teknisk og kunstnerisk niveau. Allerede i 33 journalisters artikler i MAGTENS BOG, Aschehoug (2002), under redaktion af Valeur, Erik, Peter Johannes Schjødt, Ulrik Dahlin og Arne Gaardmand, fremhævedes den kunstneriske udførelse i juristernes sagsbehandling. I MAGTENS BOG kritiseres nogle af dansk forvaltnings mest opsigtsvækkende sager. Medredaktør af bogen, Erik Valeur, frygter ifølge Jeff Jørgensens anmeldelse i DJØF StudSamf Bladet nr. 3, 2003, at fremtidens magtudøvelse vil ske på stadig mere kreative og udemokratiske måder. "De 30 sager, som vi har valgt at sammenfatte, er nok de mest groteske eksempler på, at magtens udøvelse ikke er så ædel, som vi går og tror i Danmark". "I en tid hvor politikerne strømlines, lovene vedtages hurtigere og antallet af embedsmænd reduceres, er der grobund for kreativ og fordækt magtudøvelse udenfor demokratiets spilleregler". "Der begås fejl og ulovligheder i alle brancher. Men når det er topembedsmænd, der begår dem og efterfølgende forsøger at skjule dem, er det meget bekymrende. Når mediestormen er reddet af, ser vi ofte, de involverede embedsmænd blive forfremmet, - for de løste jo forvaltningens problem. Det er jo grotesk. F.eks. forstår jeg ikke, hvordan en mand som Michael Lunn i dag kan være departementschef i Justitsministeriet efter hans rolle i Tamil- og Nørrebro-sagen." "Ansaret siver langsomt, som tiden går, og embedsmændene sørger for - på mere og mere kreative måder - at redde forvaltningens anseelse og ikke mindst deres egen karriere. Netop når ansaret siver, er der behov for at kigge kritisk på processen. Det gør vi i MAGTENS BOG. Vi viser, hvordan magten faktisk er blevet udøvet og kritiserer det." I MAGTENS BOG opstilles der i sarkastisk lys nogle "skoler" i, hvordan de gennemgående metoder er, når magten udøves. F.eks. opstilles der tesen, at jo større forenkling og jo større hastighed - desto større gevinst for magtudøveren. "Vi har opstillet skolerne, fordi der er en tendens til, at metoderne accepteres i forvaltningen. Satire handler jo om at sætte tingene på spidsen." Erik Valeur mener, at embedsmænd oftere burde sige fra i pressede situationer og opfordrer DJØFere til at tage en debat om det.

Politiet vil ifølge den nye procedure i forbindelse med politiets udrejsekontrol/meldepligt anmode personer fra Kosovoprovinser i Serbien og Montenegro, der ikke ønsker at medvirke til en frivillig udsendelse af Danmark, om samtykke⁵⁹ til, at de danske myndigheder oversætter et eventuelt afslag⁶⁰ fra Integrationsministeriet på humanitær opholdstilladelse — og eventuelle afslag på genoptagelse af en sådan sag — til engelsk og sender disse til UNMIK i forbindelse med en underretning om tvangsmæssig udsendelse. Politiet vil endvidere anmode om samtykke til at videregive oplysninger om de pågældendes etnicitet til UNMIK.

UNMIK vil således i de sager, hvor de pågældende giver samtykke til, at eventuelle afslag på humanitær opholdstilladelse oversættes og sendes til UNMIK, få kendskab til, hvilke helbredsoplysninger Integrationsministeriet er i besiddelse af⁶¹ om de pågældende, og som er indgået⁶² i vurde-

I Journalisten, nr. 10/2002, anfører Leif Larsen, at journalister fra "Foreningen for Undersøgende Journalistisk" med MAGTENS BOG på knapt tusinde sider er gået sammen om en spændende opgave. Der er samlet en række fantastiske historier fra hverdagslivet. Skandaler i storskala. Mange af de 30 historier, der gennemgås, er kendte, men her får vi saftige detaljer, som må få enhver topembedsmand, landspolitiker og ankeinstans til at krølle tæer. Gennem årene har jeg selv samlet erfaringer om, hvordan "Magten" optræder, lyver, forhæler og skjuler væsentlige ting i sager, jeg har arbejdet med. De første par hundrede sider er en mageløs rundvisning i, hvordan "magten" undgår unødigt snagen og pinlige spørgsmål i de planer, de har på bedding. 10 lobbyer viser Netværksskolen, Ekspertskolen, Sprogskolen, Beslutningsskolen, Illusionsskolen, Ufejlbarlighedsskolen, Forhalingsskolen, Afværgeskolen, Abekastningsskolen og Profit-skolen. Den 3. og sidste del af bogen består af autentiske dokumenter fra de mest famøse skandalesager. Her findes mange fine eksempler på, hvordan man afslår aktindsigt og asyl, medens der er andre eksempler på, hvordan det udarter til en særlig forvaltningskunst.

⁵⁸ Oplysningen er forkert. FN ønsker som hidtil tilstrækkelige lægelige oplysninger for at kunne træffe rigtige og forsvarlige afgørelser, når Danmark begærer udsendelse. Som anført i tvangsudsendelsesnotatet, ønsker Danmark ikke at forsyne FN med lægelige oplysninger, der kan danne grundlag for, at FN afviser udsendelse, jf. ovenfor i notatets begrundelse for at ophøre med at tilbyde speciallægeundersøgelse. Ministeriet opfordres til skriftligt at dokumentere, at FNs holdning til og krav om så fyldestgørende lægelige oplysninger, som muligt, er ændret. Ministeriet opfordres til skriftligt at dokumentere, at FN ser positivt på ophøret af tilbud om speciallægeundersøgelse, der jf. UNHCRs Asylhåndbogs pkt. 208 er den foreskrevne procedure ved behandling af sager om opholdstilladelse, når det drejer sig om traumatiserede flygtninge.

⁵⁹ Mangel på samtykke har ministeriet og Rigspolitiet til stadighed overfor FN anført som et tegn på, at kosovaren ikke var syg eller simulerede, som af minister Bertel Haarder anført i Søndagsmagasinet den 19. januar 2003. Kosovaren kan derfor i praksis ikke afslå at give samtykke. Et betinget samtykke accepterer ministeriet efter praksis ikke og lader efter fast praksis Rigspolitiet viderebringe en oplysning til FN om, at samtykke ikke har kunnet opnås.

⁶⁰ Det må efter en analyse af flere hundrede afslag fra ministeriet fastslås, at ministeriets gengivelse af symptomer og diagnoser er meget selektiv, bagatelliserende og normalt taget ud af sammenhængen. De i afslaget anførte symptomer og diagnoser er derfor et utilstrækkeligt lægeligt grundlag at give FN at træffe afgørelse om tvangsudsendelse på.

⁶¹ Ministeriets praksis og ministeriets notat af 24. april 2002 viser, at ministeriet forsætligt ønsker at holde sig i uvidenhed, når det gælder sygdom. Den i al dansk forvaltningsret gældende officialmaksimes pligt til, at forvaltningen oplyser sagen forsvarligt, anser ministeriets notat af 24. april 2002 for sat ud af kraft ved Udlændingelovens § 40. Pligten til at skaffe enhver relevant oplysning om sygdom lægges uden undtagelse på den syge kosovar. Det er netop karakteristisk for den PTSD ramte, at han ikke kan koncentrere sig og ikke forsvarligt kan tage sig af egne interesser. Da psykisk sygdom i de flygtningeproducerende lande veldokumenteret og almindeligt kendt er forbundet med skam, er den almindelige reaktion hos den psykisk syge flygtning, at han skjuler dette handicap og somatiserer sin sygdom, dvs. henfører den til kropslige symptomer, der i øvrigt ofte af kulturelle grunde bagatelliseres. Ministeriet har da også en fast praksis for at henvise til sundhedsmæssig screening ved modtagelse, udfyldelse af boligplaceringsskema, etc. Flygtningens lægmandsbetraktninger om sygdom, som han nødig afslører, anføres altid i afslag på helbredsbebetet opholdstilladelse. Selvom UNHCRs Asylhåndbog netop pga. viden om denne adfærd hos flygtninge i pkt. 208 foreskriver speciallægeundersøgelse på statens regning, og selvom udlændingemyndighedernes embedsmænd efterhånden har set så mange beskrivelser af kropslige symptomer, at de må antage psykisk lidelse som sandsynlig, får denne viden aldrig embedsmænd hos udlændingemyndighederne til at undersøge, hvilke psykiske lidelser, der ligger under de somatiske / kropslige symptomer. Når ministeriet derfor vil nøjes med at anføre de helbredsoplysninger, som ministeriet er i besiddelse af, skal dette tages helt bogstaveligt. Hvad man har fået påpeget af kosovaren som et særligt problem anføres måske, men heller ikke mere. Gengivelsen i afslagenes tekst er taget ud af sammenhængen og forekommer altid bagatelliserende. Kosovarenes advokater bør derfor forlange at gennemse og korrigere ethvert UNMIK skema, som Rigspolitiet agter at sende af sted. I en periode holdt Rigspolitiet det hemmeligt for kosovarens advokat, at udsendelse var planlagt. Frem-

ringen af, hvorvidt de pågældende opfylder betingelserne for at få meddelt humanitær opholdstilladelse i Danmark.⁶³

I sager, hvor der ikke foreligger afgørelse om humanitær opholdstilladelse — fordi den pågældende ikke har ansøgt herom — vil UNMIK blive informeret om dette.⁶⁴

Integrationsministeriet har over for UNMIK tilkendegivet, at de personer, om hvem UNMIK modtager oplysninger ved underretning om tvangsmæssig udsendelse, har fået deres ansøgninger om opholdstilladelse vurderet af de danske myndigheder og har fået afslag på disse, herunder at de helbredsmæssige oplysninger, som de pågældende har påberåbt sig over for Integrationsministeriet, er blevet grundigt undersøgt⁶⁵, og at der derfor ikke efter Integrationsministeriets opfattelse er noget gyldigt grundlag⁶⁶ for at afvise en tilbagetagelse af personerne til Kosovoprovinsen. Der er således ikke ved videregivelsen af et afslag på humanitær opholdstilladelse til UNMIK lagt op til, at UNMIK skal foretage en efterprøvelse af danske forvaltningsafgørelser.⁶⁷ Videregivelsen af afgørelsen og de helbredsmæssige oplysninger heri skal alene understøtte UNMIK's modtagelse⁶⁸ af udlændingen.

I de tilfælde hvor de pågældende afviser at give samtykke til videregivelse af helbredsmæssige oplysninger i form en oversættelse af afslag på humanitær opholdstilladelse eller afviser videregivelse

gangsmåden var på højt kunstnerisk niveau og begrundelsen var åben, ærlig, frejdig og ansvarsløs. Rigspolitichefen ønskede ikke, at kosovarens advokat skulle kunne lægge hindringer i vejen for udsendelsen ved at forsyne FN med lægelige oplysninger, som fik FN til at nægte udsendelse. Der henvistes udtrykkeligt til FNs returnering af den syge kosovar den 28. august 2002, hvor det, inden flyet med kosovaren landede i Pristina, lykkedes advokaten at få lægelige oplysninger frem til FN.

⁶² Også denne begrænsning skal tages særdeles højtideligt jf. ministeriets notat af 24. april 2002, og jf. den praksis ministeriet har med at udelade symptomer, som ministeriets jurister ikke finder relevante for bedømmelse af en sygdoms alvor.

⁶³ Altså kun fysiske eller psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter, f.eks. livstruende sygdomme og uhelbredelige sindssygdomme jf. tvangsudsendelsesnotatets side 1. Den sidste del af dette kriterium blev forladt i 1992 efter opfordring fra Folketinget.

⁶⁴ Skulle ministeriet i sådanne sager f.eks. fra sagens behandling i Flygtningenævnet være i besiddelse af lægelige oplysninger, vil disse altså ikke blive meddelt FN.

⁶⁵ Som det fremgår af ministeriets notat af 24. april 2002, foretager udlændingemyndighederne ikke nogen grundig undersøgelse, – eller nogen undersøgelse overhovedet. Den planlagte oplysning vil derfor i de fleste tilfælde være direkte i strid med sandheden. I trepartsaftalen mellem Integrationsministeriet, UNHCR og det afghanske flygtningeministerium er i § 15 foreskrevet en lægeundersøgelse før anmodning om udsendelse fremsendes til UNHCR og det afghanske flygtningeministerium. Den foretages i praksis ikke. Rigspolitiet oplyser, at den screening, der foretages ved første modtagelse på asylcentre er tilstrækkelig til at opfylde kravet om lægeundersøgelse jf. trepartsaftalens § 15, – uanset hvor længe siden screeningen er foretaget. At holde sig i forsættlig uvidenhed om lægelige forhold, der er væsentlige for modtagerlandets afgørelse af, om udsendelse er forsvarlig og konventionsmæssig, er veldokumenteret dansk praksis. I det seneste tilfælde af udsendelse af en syg afghaner til Afghanistan, fik hverken UNHCR eller det afghanske flygtningeministerium på forhånd meddelelse fra ministeriet eller Rigspolitiet om, at han ville ankomme, – og ikke antydningssvis blev der på noget tidspunkt før eller efter udsendelsen givet myndigheder i Afghanistan lægelige oplysninger.

⁶⁶ Som anført ignorerer alle udlændingemyndighederne og Rigspolitiet den danske forpligtelse fra 1951 om opholdstilladelse til flygtninge, der har tvingende grunde hidrørende fra tidligere forfølgelse, til ikke at vende hjem. De har gennem de sidste mange år holdt sig i forsættlig uvidenhed om forpligtelsen ved at arkivere den på Rigsarkivet uden kopi.

⁶⁷ Udlændingemyndighederne og Rigspolitiet har for vane, at lade som om udvisningsafgørelsen og udsendelseshandlingen er en og samme forvaltningsafgørelse. FN efterprøver aldrig udvisningsafgørelsen, selvom konventionerne nok giver FN ret til det i forhold til Kosovo. FN foretager derimod en selvstændig vurdering af, om den syge kosovar eller afghaner ved udsendelsen til et land uden behandlingsmuligheder, fratages en eksisterende mulighed for lægeordineret behandling, og derved udsættes for en krænkelse af reglerne om beskyttelse mod grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling – EMRK (Europæiske Menneskerettighedskonvention) art. 3 og CCPR (Verdenserklæringen om borgerlige og politiske rettigheder) art. 7.

⁶⁸ Der er altså lagt op til, at FN alene skal have oplysninger, som kan udløse en accept på tilbagetagelse af syge kosovarer. Som anført bestrides det, at FN skulle have forholdt sig positivt til en sådan ordning. Ministeriet opfordres til skriftligt at dokumentere FNs accept heraf.

af oplysninger om etnicitet, vil UNMIK blive underrettet om dette.⁶⁹ Integrationsministeriet har over for UNMIK givet udtryk for, at de danske myndigheder forventer, at UNMIK herefter vil acceptere tvangsmæssig tilbagesendelse af disse personer, da det ellers vil være muligt⁷⁰ at modvirke en tvangsmæssig tilbagesendelse ved at undlade at give samtykke til videregivelse af oplysningerne. Det er endvidere blevet tilkendegivet over for UNMIK, at Rigspolitiet vil begynde at bruge UNMIK's "Information Format"-skema⁷¹ ved underretning af UNMIK om sager om tvangsmæssig udsendelse.⁷²

⁶⁹ Her udtrykkes det klart, at Danmark – ved betinget samtykke eller mangel på samtykke fra en psykisk forstyrret kosovar – ikke til FN vil fremsende lægelige oplysninger. Den praksis, er der desværre rigelig med dokumentation for.

⁷⁰ Oplysningen er forkert. Et fravær af samtykke til oversættelse og fremsendelse af afslaget til FN er ikke det samme som mangel på samtykke til at fremsende lægelige oplysninger. Tvangsudsendelsesnotatet rummer overhovedet ikke den mulighed, at den syge kosovar begrænser sit samtykke til, at UNMIK skemaet udfyldes med alle de lægelige eller etniske oplysninger, der måtte foreligge og vedhæftes de i skemaet anførte bilag. Ministeriet opfordres til at oplyse, hvorfor denne mulighed ikke står åben. Ministeriet opfordres til at oplyse, om kosovarens advokat inden udsendelsen overvejes hos FN, får mulighed for at fremsende lægelige oplysninger – evt. med dokumentation – til FN.

⁷¹ Skemaet har jf. de nedenfor citerede spørgsmål dels til formål at skaffe relevante oplysninger for FN's afgørelse om accept eller afslag på Danmarks begæring om tvangsudsendelse, men dels også, at få den, der udfylder skemaet og svarer på spørgsmålene, til at reflektere over, om udsendelsesafgørelsen nu også er tilstrækkeligt gennemovervejet, forsvarlig og forenelig med konventionsforpligtelser. Ministeriet opfordres til at oplyse, om de i UNMIK skemaet efterspurgte bilag vil blive oversat og fremsendt. Spørgsmålene er:

1. Name of Returnee (or head of household):
2. Sex:
3. Marital Status of Returnee:
4. Family Size:
- 4a. No. of school age children:
- 4b. # of dependents traveling with individual:
5. Ethnicity:
6. Place of origin (village/municipality/region):
7. Last place of residence in Kosovo (village/municipality/region):
- 7a. Has the host country made any assessment of the sustainability of living conditions (access to public and social services, including medical care, and utilities or special security considerations) for the individual/family in their place of former residence (i.e. A Kosovo Albanian returning to the Northern Mitrovica area)?:
8. Does the individual/family have relatives remaining in Kosovo? Where (exact address)?:
9. Have other relatives or community members returned to Kosovo? Where?:
10. Does individual/family own property or have a house?
11. Address or names of relatives/friends where individual/family intends to stay upon return:
12. Does the individual/family member have travel documents? Type/Issuing authority:
13. Date of arrival in host country:
14. Reason for deportation:
15. Will individual/family be given notice prior to deportation?
- 15a. Who will be notified? (individual/family member/ relative/friend/neighbor/physician/lawyer/contact person in Kosovo):
- 15b. How far in advance will notice be given?:
16. Did the individual/family object to appeal against the decision to deport? If yes, on what grounds did they object and what reasoning was given by the competent court/tribunal? (Please attach any letters, written appeals, or court/tribunal decisions).
17. Does the individual or a family member being returned have any medical conditions, including mental illnesses or mental/physical disabilities, for which they are currently receiving treatment in host country? (if yes, please specify individual, diagnosis, type of medical condition/illness/disability, and type of treatment being received):
- 17a. Has the host country assessed whether any treatment for this medical condition/illness/disability is available in Kosovo and whether such treatment would be accessible to the individual/family member?
- 17b. How seriously would the lack of available treatment for this condition affect the returnee's health? Potentially life threatening/severely disabling/moderately disabling/no significant affect on day-to-day activities (please supply any medical assessment)

I de sager, hvor den pågældende har givet samtykke til videregivelse af oplysninger om, hvilken etnisk gruppe den pågældende tilhører, og om den pågældendes helbredsmæssige forhold, vil disse oplysninger således fremgå af formatet, og oplysninger om den pågældendes helbredsmæssige forhold vil fremgå af et vedhæftet, oversat afslag på humanitær opholdstilladelse.

Integrationsministeriet finder, at UNMIK's behov for oplysninger om de personer, der skal udsendes tvangsmæssigt af Danmark, må anses for at være fuldt ud dækket i denne nye procedure.

Som led i den nye procedure for underretning af UNMIK om sager om tvangsmæssig udsendelse, vil proceduren mellem Integrationsministeriet og Rigspolitiet i forbindelse med Rigspolitiets underretning af UNMIK blive forenklet.

Rigspolitiet vil herefter udfylde UNMIK's "Information Format"-skema i forhold til de personer, som Rigspolitiet planlægger at udsende tvangsmæssigt, og sende de udfyldte⁷³ formater til UNMIK, uden at Integrationsministeriet er involveret. Integrationsministeriet vil stå for at foranledige oversættelse af eventuelle⁷⁴ afslag på humanitær opholdstilladelse.

Integrationsministeriet og Rigspolitiet vil på praktikerplan⁷⁵ afholde jævnlige møder med henblik på at udvælge⁷⁶ sager, hvor der skal ske underretning af UNMIK med henblik på tvangsmæssig udsendelse. Sagerne vil bl.a. blive prioriteret ud fra, hvilke etniske minoriteter⁷⁷ UNMIK for tiden ønsker at modtage tvangsmæssigt.

18. Was the individual/family a victim of or witness to serious violations of human rights or humanitarian law that led or could be expected to lead to trauma? if so, please provide a copy of any assessment that has been made of the likely psychological effects of return to Kosovo – or if no assessment has been made, explain why this was not thought necessary:

18a. Are such incidents or individuals responsible still a concern for the individual/family?

⁷² Ministeriet opfordres til at oplyse, om UNMIK skemaet også vil blive udfyldt, hvor samtykke til oversættelse og fremsendelse af afslaget ikke foreligger eller foreligger betinget.

⁷³ Ministeriet opfordres til at oplyse, om kosovarens advokat senest samtidigt med UNMIK skemaets fremsendelse til FN, vil få kopi af det af Rigspolitiet udfyldte UNMIK skema jf. reglerne om offentlighed og partsoffentlighed. Ministeriet opfordres til at oplyse, på grundlag af hvilke oplysninger Rigspolitiet forventes at udfylde UNMIK skemaerne. Ministeriet opfordres til at oplyse, om udfyldelse af UNMIK skemaerne og ikke mindst beslutningen om, hvilke af de i skemaet efterspurgte bilag, der skal medsendes, anses for faktisk forvaltningsvirksomhed eller om udfyldelsen og valget af bilag anses som omfattet af Forvaltnings- og Offentlighedsloven.

⁷⁴ Ministeriet opfordres til at oplyse, hvad der menes med "eventuelle".

⁷⁵ Ministeriet opfordres til at oplyse, om disse møder anses for omfattet af notatpligten i Offentlighedslovens § 6.

⁷⁶ Ministeriet opfordres til at oplyse, om sådan udvælgelse anses for at være en afgørelse omfattet af Forvaltningsloven og Offentlighedsloven.

⁷⁷ Ministeriet opfordres til at oplyse, hvordan udsendelse af syge kosovarer vil indgå i denne prioritering.

Notat af 25.11.2005 fra Integrationsministeriet.

Tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere til Kosovoprovinsen i Serbien og Montenegro

1. Indledning

Personer fra Kosovoprovinsen i Serbien og Montenegro udgør i 2005 med et indrejsetal på 119 personer pr. 6. november 2005 den tredjestørste gruppe, der ansøger om asyl i Danmark, efter det øvrige Serbien og Montenegro og Irak. Samtidig udgør personer fra Kosovoprovinsen i Serbien og Montenegro med 309 personer pr. 5. november 2005 den næststørste gruppe - kun overgået af irakere - af asylansøgere, der er i udsendelsesposition i Danmark efter endeligt afslag på asyl og for størstedelens vedkommende også afslag på humanitær opholdstilladelse.

Godt halvdelen af de asylansøgere fra Kosovoprovinsen, som får meddelt afslag på deres ansøgninger om asyl, får afslag på deres asylansøgninger som åbenbart grundløse af Udlændingestyrelsen efter forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp. De øvrige, der bliver meddelt afslag på asyl, får deres sager behandlet af Udlændingestyrelsen med Flygtningenævnet som klageinstans.

Inden for de sidste tre år har 25 personer fra Kosovoprovinsen fået asyl i Danmark. Således fik 21 personer fra Kosovoprovinsen asyl i 2003, fire personer fik asyl i 2004, og pr. 5. november 2005 har ingen personer fra Kosovoprovinsen fået asyl i Danmark i 2005.

En meget stor del af personerne fra Kosovoprovinsen søger tillige om humanitær opholdstilladelse. Der gælder den samme praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse til personer fra Kosovoprovinsen i Serbien og Montenegro som til personer fra andre dele af verden. Efter Integrationsministeriets praksis kan der bl.a. meddeles humanitær opholdstilladelse til personer, der lider af fysiske eller psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter, f.eks. livstruende sygdomme og uhelbredelige sindssygdomme. Den omstændighed, at en person lider af PTSD - Post Traumatisk Stress Syndrom - er efter Integrationsministeriets praksis ikke i sig selv tilstrækkeligt til at kunne begrunde humanitær opholdstilladelse. Hvis en person lider af sygdom af meget alvorlig karakter og har mulighed for at modtage den fornødne lægehjælp i sit hjemland, kan der dog normalt ikke gives humanitær opholdstilladelse.

Inden for de sidste tre år har 160 personer fra Kosovoprovinsen fået humanitær opholdstilladelse i Danmark. Således har 18 personer fra Kosovoprovinsen fået humanitær

opholdstilladelse i 2003, 115 personer i 2004 og pr. 5. november 2005 har 27 personer fra Kosovoprovinserne fået humanitær opholdstilladelse i Danmark i 2005.

De personer fra Kosovoprovinserne, som befinder sig i udsendelsesposition i Danmark, har således som udgangspunkt fået deres sager om opholdstilladelse behandlet af flere myndigheder.

Den danske udlændingelovgivning bygger på det grundlæggende princip, at en udlænding, der modtager et endeligt afslag på en ansøgning om asyl — og eventuelt tillige afslag på en ansøgning om opholdstilladelse af humanitære grunde — har pligt til selv at udrejse af landet. Dette princip fremgår af udlændingeloven (§ 30, stk. 1). Pligten til at udrejse frivilligt gentages i de konkrete afgørelser, hvorved udlændingemyndighederne meddeler udlændingen endeligt afslag på asyl/humanitær opholdstilladelse.

Efter de danske udlændingemyndigheders opfattelse påhviler der i medfør af international ret stater en pligt til at modtage egne statsborgere, hvorfor der som udgangspunkt ikke findes behov for at regulere forholdet i særlige aftaler.

Personer fra Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro kan ifølge de foreliggende oplysninger rejse tilbage til Kosovoprovinserne, hvis de ønsker dette. Der foreligger således ikke generelle udsendeshindringer i forhold til Kosovoprovinserne. Det har imidlertid i en periode på godt tre år været forbundet med betydelige vanskeligheder tvangsmæssigt at udsende visse personer, der ikke vil medvirke til en frivillig udsendelse, til Kosovoprovinserne.

2. UNHCR's retningslinjer

Siden afslutningen af konflikten i Kosovo i 1999 og indsættelsen af UNMIK, FN's overgangsadministration i Kosovo, har FN's Flygtningehøjkommissariat, UNHCR, cirka en gang om året udsendt retningslinjer med anbefalinger om tilbagesendelse af personer til Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro.

Det fremgår bl.a. af UNHCR's senest udsendte retningslinjer — UNHCR Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo (March 2005) — at UNHCR finder, at bl.a. etniske romaer kun bør sendes tilbage til Kosovo på frivillig basis på grund af sikkerhedssituationen. Det fremgår endvidere, at UNHCR anbefaler, at det ved vurderingen af, om en person kan sendes tilbage til Kosovo, indgår, om personen vil være i en særlig sårbar situation ved tilbagevenden. UNHCR henviser her bl.a. til kronisk og på andre måder alvorligt syge personer, hvis tilstand kræver specialiseret lægelig behandling, som ikke for tiden er tilgængelig i Kosovo, og alvorligt og kronisk psykisk syge personer

(herunder personer, som lider af alvorlig og kronisk PTSD), hvis tilstand kræver specialiseret lægelig behandling, som ikke for tiden er tilgængelig eller er svært tilgængelig i Kosovo. PTSD blev første gang specifikt nævnt under punktet om alvorligt og kronisk psykisk syge personer i UNHCR's anbefalinger fra august 2004.

UNHCR's retningslinjer indgår som en del af baggrundsmaterialet i de danske udlændingemyndigheders bedømmelse af, om en person fra Kosovoprovincen i Serbien og Montenegro ud fra en konkret og individuel vurdering kan meddeles opholdstilladelse i Danmark. I forbindelse med Integrationsministeriets bedømmelse af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse vil UNHCR's retningslinjer således indgå i bedømmelsen, hvis ansøgeren eksempelvis lider af en meget alvorlig fysisk eller psykisk sygdom, der efter Integrationsministeriets praksis kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

UNMIK har baseret sin politik for tilbagetagelse af personer til Kosovoprovincen på UNHCR's retningslinjer. På denne baggrund afviser UNMIK helt generelt at tilbagetage personer, der ifølge de oplysninger, som UNMIK modtager, lider af sygdommen PTSD, og hvor personen har et behandlingsbehov, uden en nærmere vurdering af karakteren/alvorligheden.

Integrationsministeriet er enig med UNMIK i, at personer fra Kosovoprovincen, der lider af alvorlig psykisk sygdom, ikke skal hjemsendes. Uenigheden består i opfattelsen af, hvem der skal vurdere dette. Det er Integrationsministeriets opfattelse, at det tilkommer de danske udlændingemyndigheder — og ikke UNMIK — at foretage vurderingen af, hvem der efter de danske regler og praksis på området opfylder betingelserne for opholdstilladelse i Danmark.

3. Hittidlg procedure

Danmark havde i perioden fra sommeren 2000 til august 2002 ingen problemer med at udsende afviste asylansøgere til Kosovoprovincen i Serbien og Montenegro. I august 2002 afviste UNMIK imidlertid at modtage to personer og henviste i den forbindelse til oplysninger fra de pågældendes advokat i Danmark om, at de pågældende var psykisk syge.

På denne baggrund afholdt en delegation med repræsentanter fra de danske udlændingemyndigheder og Rigspolitiet møde med UNMIK i Kosovo i januar 2003. UNMIK udtrykte under mødet et ønske om i forbindelse med underretning om en udsendelse tillige at modtage helbredsoplysninger vedrørende de personer, som Danmark ønsker at udsende. Den danske delegation redegjorde i den forbindelse for de danske regler om

tavshedspligt, for så vidt angår særligt fortrolige personlige oplysninger, og tilbød at etablere en ordning, hvorefter de personer fra Kosovo, der opholdt sig i Danmark, blev tilbudt en frivillig, uvildig helbredsundersøgelse med henblik på at kunne give UNMIK valide informationer om personernes helbredstilstand i forbindelse med en udsendelse for derved at hjælpe UNMIK med at løfte deres opgave med at modtage de pågældende. Det var endvidere forudsat, at UNMIK ville tillægge det væsentlig vægt, hvis en person ikke havde samtykket til at deltage i undersøgelsen.

Det var fra dansk side intentionen med ordningen med frivillige helbredsundersøgelser at hjælpe UNMIK ved at tilvejebringe valide helbredsmæssige oplysninger om den gruppe af personer fra Kosovo, der befandt sig i Danmark, så UNMIK kunne modtage personerne med relevante behandlingstilbud mv. Det var ikke hensigten med ordningen, at lægeerklæringerne skulle bruges til at give UNMIK mulighed for at afvise at modtage personer fra Kosovo, der har fået afslag på opholdstilladelse i Danmark. Det var endvidere fra dansk side forudsat, at ordningen angik personer, der allerede var i Danmark, hvilket i december blev præciseret over for UNMIK. Det var endvidere ikke på tidspunktet for etableringen af ordningen forudsat, at UNMIK ville kræve oplysninger om helbredstilstanden for personer, der havde forladt Kosovo så lang tid efter konflikten som februar 2003.

Ordningen med tilbud om frivillige helbredsundersøgelser til visse personer fra Kosovoproinsen er siden ultimo november 2003 blevet administreret således, at kun personer fra de etniske grupper, som det har været muligt at udsende tvangsmæssigt, har fået tilbudt en frivillig helbredsundersøgelse. Baggrunden herfor er, at UNMIK med henvisning til UNHCR's retningslinjer helt generelt afviser at tilbagetage personer fra visse etniske minoriteter — herunder etniske romaer — hvis disse skal udsendes tvangsmæssigt, uanset de på baggrund af en individuel og konkret vurdering er blevet meddelt afslag på asyl i Danmark. Siden november 2003 er der således ikke sendt tilbud om helbredsundersøgelse til eksempelvis etniske romaer, da UNMIK som nævnt generelt afviser at modtage disse. Det vil således være formålsløst at tilbyde de pågældende en frivillig helbredsundersøgelse med henblik på at oplyse UNMIK om de pågældendes helbredsmæssige tilstand i forbindelse med en tvangsmæssig udsendelse, da der ikke vil finde en tvangsmæssig udsendelse sted inden for en overskuelig fremtid.

Af de personer fra Kosovoproinsen, der opholder sig i Danmark og er i udsendelsesposition, har 72 personer samtykket i at gennemgå en frivillig helbredsundersøgelse og indtil videre er 69 frivillige helbredsundersøgelser gennemført. Der tilbydes som udgangspunkt kun en frivillig helbredsundersøgelse til personer over 18

år, men efter en konkret vurdering er der tilbudt frivillige helbredsundersøgelser til fem personer under 18 år, hvor en har samtykket til og gennemført en frivillig helbredsundersøgelse. De 69 personer, der har gennemgået en frivillig helbredsundersøgelse, repræsenterer således sager med i alt 111 personer.

Ordningen med frivillige helbredsundersøgelser har ikke virket efter hensigten. Der er kun blevet udsendt et mindre antal personer (indtil videre 7 ud af 59 personer), der har gennemgået en frivillig helbredsundersøgelse. UNMIK har således ikke anvendt resultaterne af helbredsundersøgelserne til at søge at tilvejebringe relevante behandlingstilbud til personerne, men har i stedet brugt lægeerklæringerne til at afvise at tilbagetage personer med henvisning til, at personerne lider af sygdomme, som der ikke er tilstrækkelig behandlingskapacitet til i Kosovo, uanset at de pågældende ikke opfylder betingelserne for at blive meddelt en helbredsbetingset opholdstilladelse i Danmark. UNMIK har dertil i visse sager ikke lagt den fornødne vægt på, at personer ikke gav behørigt samtykke til undersøgelse, men stadig afvist at tilbagetage personer med oplysninger modtaget fra tredjemand (udlændingens advokat).

Administrationen af ordningen med frivillige helbredsundersøgelser har vist sig tidskrævende, og ordningen har derfor forlænget opholdet på asylcentrene for de personer, der allerede har fået deres endelige afslag på opholdstilladelse og derfor skal forlade Danmark.

UNMIK har endvidere udtrykt ønske om at få helbredsmaessige oplysninger om alle personer, der skal udsendes tvangsmæssigt til Kosovoprovincen, uanset hvornår de er indrejst i Danmark, og dermed også personer, der ikke får tilbudt en frivillig helbredsundersøgelse, fordi de er indrejst i Danmark efter den 1. februar 2003. UNMIK ønsker således også at modtage helbredsmaessige oplysninger i sager, hvor personerne har forladt Kosovoprovincen for nylig, dvs. ganske lang tid efter konfliktens afslutning i 1999, hvor de internationale myndigheder overtog administrationen i Kosovo.

Udover et ønske om at modtage helbredsmaessige oplysninger om alle personer ønsker UNMIK også at modtage oplysninger om etnicitet på de personer, der skal udsendes tvangsmæssigt.

UNMIK har yderligere foreslået, at nationale myndigheder anvender et "Information Format"-skema udformet af UNMIK til at underrette om sager med tvangsmæssig udsendelse. I skemaet er det angivet, hvilke oplysninger UNMIK gerne vil have, såsom familiemaessige oplysninger, oplysninger om etnicitet, helbred og kriminalitet.

På denne baggrund er Integrationsministeriet ophørt med at tilbyde frivillige helbredsundersøgelser til personer fra Kosovoprovincen. I de sager hvor de pågældende allerede har accepteret et tilbud om at deltage i en frivillig helbredsundersøgelse, vil denne blive gennemført, medmindre forudsætningerne for gennemførelsen bortfalder, eksempelvis hvis den pågældende forlader Danmark, eller det viser sig, at den pågældende kan udsendes til et andet land/område end Kosovo.

4. Hittidigt samarbejde mellem Rigspolitiet og Integrationsministeriet

På grund af problemerne med tvangsmæssige udsendelser til Kosovo er underretningen af UNMIK om sager om tvangsmæssig udsendelse blevet behandlet i et tæt samarbejde mellem Integrationsministeriet og Rigspolitiet. Integrationsministeriet har på baggrund af UNHCR's retningslinjer for tvangsmæssig tilbagesendelse af personer til Kosovoprovincen besluttet, at Rigspolitiet kun skal forelægge sager, hvor personerne tilhører en etnisk gruppe, som UNMIK for tiden er villig til at tilbagetage tvangsmæssigt. Rigspolitiet udfærdiger udkast til underretning af UNMIK om den tvangsmæssige udsendelse og udkastet godkendes af Integrationsministeriet, forinden Rigspolitiet sender underretningen til UNMIK.

Efter afsendelsen af underretningen om den planlagte tvangsmæssige udsendelse følges der op på sagen over for UNMIK af såvel Rigspolitiet som Integrationsministeriet bl.a. via Integrationsministeriets attache på Balkan.

5. Fremtidig procedure og samarbejde

Integrationsministeriet har foreslået en ny model for videregivelse af helbredsmæssige oplysninger og oplysninger om etnicitet til UNMIK, og UNMIK har taget positivt imod forslaget om en sådan ny procedure.

Politiet vil ifølge den nye procedure i forbindelse med politiets udrejsekontrol/meldepligt anmode personer fra Kosovoprovincen i Serbien og Montenegro, der ikke ønsker at medvirke til en frivillig udsendelse af Danmark, om samtykke til, at de danske myndigheder oversætter et eventuelt afslag fra Integrationsministeriet på humanitær opholdstilladelse — og eventuelle afslag på genoptagelse af en sådan sag — til engelsk og sender disse til UNMIK i forbindelse med en underretning om tvangsmæssig udsendelse. Politiet vil endvidere anmode om samtykke til at videregive oplysninger om de pågældendes etnicitet til UNMIK.

UNMIK vil således i de sager, hvor de pågældende giver samtykke til, at eventuelle afslag på humanitær opholdstilladelse oversættes og sendes til UNMIK, få kendskab til, hvilke

helbredsoplysninger Integrationsministeriet er i besiddelse af om de pågældende, og som er indgået i vurderingen af, hvorvidt de pågældende opfylder betingelserne for at få meddelt humanitær opholdstilladelse i Danmark.

I sager, hvor der ikke foreligger afgørelse om humanitær opholdstilladelse — fordi den pågældende ikke har ansøgt herom — vil UNMIK blive informeret om dette.

Integrationsministeriet har over for UNMIK tilkendegivet, at de personer, om hvem UNMIK modtager oplysninger ved underretning om tvangsmæssig udsendelse, har fået deres ansøgninger om opholdstilladelse vurderet af de danske myndigheder og har fået afslag på disse, herunder at de helbredsmæssige oplysninger, som de pågældende har påberåbt sig over for Integrationsministeriet, er blevet grundigt undersøgt, og at der derfor ikke efter Integrationsministeriets opfattelse er noget gyldigt grundlag for at afvise en tilbagetagelse af personerne til Kosovoprovinsen. Der er således ikke ved videregivelsen af et afslag på humanitær opholdstilladelse til UNMIK lagt op til, at UNMIK skal foretage en efterprøvelse af danske forvaltningsafgørelser. Videregivelsen af afgørelsen og de helbredsmæssige oplysninger heri skal alene understøtte UNMIK's modtagelse af udlændingen.

I de tilfælde hvor de pågældende afviser at give samtykke til videregivelse af helbredsmæssige oplysninger i form en oversættelse af afslag på humanitær opholdstilladelse eller afviser videregivelse af oplysninger om etnicitet, vil UNMIK blive underrettet om dette. Integrationsministeriet har over for UNMIK givet udtryk for, at de danske myndigheder forventer, at UNMIK herefter vil acceptere tvangsmæssig tilbagesendelse af disse personer, da det ellers vil være muligt at modvirke en tvangsmæssig tilbagesendelse ved at undlade at give samtykke til videregivelse af oplysningerne.

Det er endvidere blevet tilkendegivet over for UNMIK, at Rigspolitiet vil begynde at bruge UNMIK's "Information Format"-skema ved underretning af UNMIK om sager om tvangsmæssig udsendelse.

I de sager, hvor den pågældende har givet samtykke til videregivelse af oplysninger om, hvilken etnisk gruppe den pågældende tilhører, og om den pågældendes helbredsmæssige forhold, vil disse oplysninger således fremgå af formatet, og oplysninger om den pågældendes helbredsmæssige forhold vil fremgå af et vedhæftet, oversat afslag på humanitær opholdstilladelse.

Integrationsministeriet finder, at UNMIK's behov for oplysninger om de personer, der skal udsendes tvangsmæssigt af Danmark, må anses for at være fuldt ud dækket i denne nye procedure.

Som led i den nye procedure for underretning af UNMIK om sager om tvangsmæssig udsendelse, vil proceduren mellem Integrationsministeriet og Rigspolitiet i forbindelse med Rigspolitiets underretning af UNMIK blive forenklet.

Rigspolitiet vil herefter udfylde UNMIK's "Information Format"-skema i forhold til de personer, som Rigspolitiet planlægger at udsende tvangsmæssigt, og sende de udfyldte formater til UNMIK, uden at Integrationsministeriet er involveret. Integrationsministeriet vil stå for at foranledige oversættelse af eventuelle afslag på humanitær opholdstilladelse.

Integrationsministeriet og Rigspolitiet vil på praktikerplan afholde jævnlige møder med henblik på at udvælge sager, hvor der skal ske underretning af UNMIK med henblik på tvangsmæssig udsendelse. Sagerne vil bl.a. blive prioriteret ud fra, hvilke etniske minoriteter UNMIK for tiden ønsker at modtage tvangsmæssigt.