



NOTAT

Dato: 25. november 2005
Kontor: Visum, Udsendelser og
Humanitære Sager
J.nr.: 2005/4199-506
Sagsbeh.: ATO
Fil-navn: Udsendelser til Kosovo

Tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere til Kosovoprovincen i Serbien og Montenegro

1. Indledning

Personer fra Kosovoprovincen 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 Kosovoprovincen 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 Kosovoprovincen, 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 Kosovoprovincen fået asyl i Danmark. Således fik 21 personer fra Kosovoprovincen asyl i 2003, fire personer fik asyl i 2004, og pr. 5. november 2005 har ingen personer fra Kosovoprovincen fået asyl i Danmark i 2005.

En meget stor del af personerne fra Kosovoprovincen søger tillige om humanitær opholdstilladelse. Der gælder den samme praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse til personer fra Kosovoprovincen 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 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.

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. Hidtidig 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.

Ordnningen med tilbud om frivillige helbredsundersøgelser til visse personer fra Kosovoprovin- sen er siden ultimo november 2003 blevet administreret således, at kun personer fra de etni- ske 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 ret- ningslinjer helt generelt afviser at tilbagetage personer fra visse etniske minoriteter – herun- der 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 ro- maer, da UNMIK som nævnt generelt afviser at modtage disse. Det vil således være for- målsløst at tilbyde de pågældende en frivillig helbredsundersøgelse med henblik på at oply- se UNMIK om de pågældendes helbredsmæssige tilstand i forbindelse med en tvangsmæs- sig udsendelse, da der ikke vil finde en tvangsmæssig udsendelse sted inden for en over- skuelig fremtid.

Af de personer fra Kosovoprovin- sen, der opholder sig i Danmark og er i udsendelsespositi- on, har 72 personer samtykket i at gennemgå en frivillig helbredsundersøgelse og indtil vide- re 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.

Ordnningen 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 gennem- gået en frivillig helbredsundersøgelse. UNMIK har således ikke anvendt resultaterne af hel- bredsundersøgelserne til at søge at tilvejebringe relevante behandlingstilbud til personerne, men har i stedet brugt lægeerklæringerne til at afvise at tilbagetage personer med henvis- ning 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 helbreds- betinget 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 af- vist at tilbagetage personer med oplysninger modtaget fra tredjemand (udlændingens advo- kat).

Administrationen af ordningen med frivillige helbredsundersøgelser har vist sig tidskræven- de, og ordningen har derfor forlænget opholdet på asylcentre 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 helbredsmæssige oplysninger om alle perso- ner, der skal udsendes tvangsmæssigt til Kosovoprovin- sen, 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 Kosovoprovinen 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 helbredsmæssige 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 familiemæssige oplysninger, oplysninger om etnicitet, helbred og kriminalitet.

På denne baggrund er Integrationsministeriet ophørt med at tilbyde frivillige helbredsundersøgelser til personer fra Kosovoprovinen. 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 Kosovoprovinen 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 attaché 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 Kosovoprovinen 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.