



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 15. maj 2014
Kontor: Kontoret for Humanitært
ophold og udsendelser
Sagsnr.: 2014-945-0023
Dok.: 1171037

Notat om gennemgang af afgørelser efter udlændingelovens § 9 b om humanitært ophold til børnefamilier

1. Indledning og afgrænsning af gennemgang

Danmarks Radio bragte den 24. marts 2014 programmet ”DR2 Undersøger – De Udviste Børn”, der rejste spørgsmål om, hvorvidt Justitsministeriet inddrager FN’s Børnekonvention, herunder hensynet til barnets tarv, når der bliver givet afslag på at forlænge en humanitær opholdstilladelse.

I forlængelse heraf foretog Justitsministeriet en gennemgang af de sager med familier med mindreårige børn, hvor ministeriet i 2013 havde meddelt afslag på forlængelse af humanitær opholdstilladelse. Ministeriet konstaterede i den forbindelse, at der i enkelte sager ikke var vejledt korrekt om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Det kunne således konstateres, at der var opstået en vis usikkerhed om sagsgangene i forbindelse med omlægningen af kompetencen fra Justitsministeriet til Udlændingenævnet pr. 1. januar 2013 i sager om meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Justitsministeren anmodede derfor ministeriet om at foretage en grundig gennemgang af ministeriets afgørelser om humanitært ophold med henblik på at sikre, at der i alle sager var sket korrekt vejledning om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, og at der således i sagsbehandlingen havde været tilstrækkeligt fokus på barnets tarv. I det omfang ministeriet i forbindelse med gennemgangen blev opmærksom på andre sagsbehandlingsfejl, skulle der ligeledes tages hånd om disse.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

I forbindelse med gennemgangen og udarbejdelsen af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 431 (Alm. del) af 27. marts 2014 fra Folketingets Udvalg for Udlændinge og Integration blev ministeriet opmærksom på, at der i enkelte afgørelser om afslag på forlængelse af humanitære opholdstilladelser ikke var vejledt om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, i 2011 og 2012. Ministeriet besluttede på den baggrund at udvide undersøgelsen og gennemgå alle afgørelser om afslag på forlængelse af humanitær opholdstilladelse vedrørende familier med mindreårige truffet i perioden 1. august 2010 til 24. marts 2014.

Gennemgangen i nærværende notat omhandler således afgørelser om afslag på forlængelse af opholdstilladelse vedrørende familier med mindreårige børn, der er truffet i perioden 1. august 2010 til 24. marts 2014, samt afgørelser om afslag på førstegangsansøgninger, afslag efter en fornyet gennemgang og afslag på genoptagelse vedrørende familier med mindreårige børn, der er truffet i perioden 1. januar 2013 til 24. marts 2014.

I forhold til afgørelser om afslag på førstegangsansøgninger, afslag efter en fornyet gennemgang og afslag på genoptagelse bemærkes, at der ikke i forbindelse med gennemgangen af afgørelser for perioden 1. januar 2013 til 24. marts 2014 er fundet sådanne vejlednings- og sagsbehandlingsfejl, at der også her efter Justitsministeriets opfattelse er grundlag for at gå længere tilbage end til oprettelsen af Udlændingenævnet den 1. januar 2013. Justitsministeriet har i stedet gennemgået alle sager, hvor der er sket udsendelse af familier med mindreårige børn i perioden 1. januar 2010 til 12. maj 2014, og hvor familien har søgt om humanitær opholdstilladelse.

Nedenfor gennemgås under pkt. 2 den retlige ramme for vejledningspligten. Under pkt. 3 og 4 er gennemgangen af sagerne nærmere beskrevet, mens pkt. 5 sammenfatter resultatet af gennemgangen.

2. Den retlige ramme for vejledningspligten

Efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagområde. Pligten til at yde vejledning kan også følge af den almindelige retsgrundsætning herom og af principperne om god forvaltningsskik.

Hvornår vejledningspligten indtræder, afhænger af en konkret vurdering i

den enkelte sag. Det samme gælder for omfanget af en eventuel vejledningspligt. Der vil f.eks. være vejledningspligt, når der i en sag foreligger omstændigheder, som viser, at parten er uvidende om et regelgrundlag, som har betydning for den pågældende. Er parten repræsenteret af en person, som må formodes at have særligt kendskab til regelgrundlaget, vil vejledningspligten dog bl.a. i sådanne tilfælde kunne indsnævres.

Efter forvaltningslovens § 7, stk. 2, skal en forvaltningsmyndighed, der modtager en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører forvaltningsmyndighedernes sagsområde, så vidt muligt videresende henvendelsen til rette myndighed.

En myndighed er kun forpligtet til at videresende en henvendelse, hvis det med tilstrækkelig tydelighed fremgår, hvad der er sigtet med henvendelsen.

I sager om humanitær opholdstilladelse er det Justitsministeriets opfattelse, at der er pligt til at vejlede om muligheden for at ansøge om opholdstilladelse på et andet grundlag end efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, hvis dette i det konkrete tilfælde vurderes at være relevant. Det gælder eksempelvis, hvis det på baggrund af de faktiske oplysninger eller de retlige argumenter, som parten har påberåbt sig, eller de oplysninger, som i øvrigt fremgår af sagen, fremstår som en relevant mulighed, at der vil kunne opnås opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c. Der vil også være en pligt til at oversende ansøgningen til den rette myndighed, i det omfang dette følger af forvaltningslovens § 7, stk. 2.

2.1. Barnets tarv i de internationale konventioner

2.1.1. FN's konvention om barnets rettigheder af 20. november 1989 (børnekonventionen) indeholder en regulering af børns rettigheder på alle samsømsområder.

Børnekonventionen indeholder bl.a. et krav om, at der i alle spørgsmål vedrørende børn først og fremmest skal tages hensyn til barnets tarv, ligesom konventionen opregner børns rettigheder, herunder børns grundlæggende rettigheder (mad, bolig, sundhed), børns ret til udvikling (skolegang, leg, fritid, information), børns ret til beskyttelse (mod krig, vold, narkotika, seksuel udnyttelse) og børns ret til medbestemmelse (ytringsfrihed, indflydelse, deltagelse, medbestemmelse, selvbestemmelse).

Det fremgår således af artikel 3, at barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal komme i første række. Deltagerstaterne påtager sig at sikre barnet den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for barnets 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.

Artikel 9 giver barnet ret til ikke at blive adskilt fra sine forældre mod deres vilje, medmindre dette skønnes uforeneligt med barnets tarv, ret til at opretholde kontakt til begge forældre, hvis barnet lever adskilt fra den ene eller dem begge, og forpligter desuden staten til at genskabe en sådan kontakt, hvis adskillelsen skyldes årsager iværksat af staten.

Der er i tilknytning til børnekonventionen etableret en Børnekomité, som bl.a. har udarbejdet flere såkaldte generelle bemærkninger ("general comments") vedrørende fortolkning og anvendelse af konventionens artikler.

Der er således udarbejdet generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 om hensynet til barnets tarv efter børnekonventionens artikel 3, stk. 1. På udlændingeområdet har komitéen udarbejdet generelle bemærkninger nr. 6 af 1. september 2005 i forhold til uledsagede mindreårige.

Det fremgår af de generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 (barnets tarv), at bestemmelsen i børnekonventionens artikel 3, stk. 1, om at der i alle spørgsmål vedrørende børn først og fremmest skal tages hensyn til barnets tarv, bl.a. betyder, at barnets tarv skal indgå med særlig prioriteret vægt og ikke blot være én blandt mange hensyn, der indgår i myndighedernes overvejelser. Herudover anføres det, at bestemmelsen efter komitéens opfattelse indebærer, at det af en afgørelse udtrykkeligt skal fremgå, hvorledes hensynet til barnets tarv er blevet vægtet over for modsatrettede hensyn, jf. nærmere herom bemærkningernes punkt 6 og 97.

Af de generelle bemærkninger nr. 6 af 1. september 2005 (uledsagede mindreårige) fremgår det, at udsendelser af uledsagede mindreårige til deres hjemland kun må finde sted, hvis det er foreneligt med barnets tarv. I vurderingen heraf skal der bl.a. ses på de sikkerhedsmæssige og socioøkonomiske forhold, der afventer barnet ved tilbagevenden til hjemlandet, pasningsmulighederne for det pågældende barn, graden af integration i

værtslandet og varigheden af fraværet fra hjemlandet, barnets holdning til hjemsendelsen, barnets ret til at bevare sin identitet, herunder statsborgerskab, navn og familieforhold samt det ønskelige i, at der er sammenhæng i et barns opvækst og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og sproglige baggrund.

De generelle bemærkninger fra Børnekomitéen afspejler komiteens opfattelse af retstilstanden på området og er ikke bindende for deltagerstaterne.

2.1.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder i artikel 8 en bestemmelse om, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv.

Retten til et familieliv omfatter efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv, f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse.

Retten til et familieliv er suppleret af retten til et privatliv, idet retten til et privatliv efter Menneskerettighedsdomstolens praksis også omfatter retten til at etablere og udvikle bånd til andre mennesker og verden. Dermed bliver en udlændings samlede bånd til det danske samfund omfattet af beskyttelsen. Dette har bl.a. betydning i sager om udvisning af kriminelle udlændinge, der har haft hele eller en væsentlig del af deres opvækst og skolegang her i landet.

Menneskerettighedsdomstolen har i en række afgørelser og domme vedrørende EMRK artikel 8 udtalt sig om barnets tarv i forbindelse med familiesammenføring af børn, udvisning, inddragelse af opholdstilladelse og afslag på forlængelse af opholdstilladelse.

I dom af 26. april 2007 i *Konstatinov mod Nederlandene* opregnede Domstolen en række kriterier, der skal afvejes i sager om ægtefællesammenføring. Disse kriterier omfatter i hvilket omfang familielivet reelt vil blive afbrudt; omfanget af familiemedlemmernes bånd til medlemsstaten; om der er uoverstigelige hindringer for udøvelsen af familielivet i hjemlandet; om der er hensyn at tage til medlemsstatens mulighed for at kontrollere indvandringen (herunder om ansøgeren tidligere har forbrudt sig imod immigrationslovgivningen) eller andre hensyn til den offentlige orden;

samt om familielivet blev etableret på et tidspunkt, hvor familiemedlemmerne var klar over, at et af familiemedlemmernes opholdsgrundlag havde en sådan karakter, at muligheden for at fortsætte udøvelsen af familielivet i opholdslandet fra starten har været forbundet med usikkerhed.

I dom af 14. juni 2011 i *Osman mod Danmark* fandt Domstolen, at det var i strid med EMRK artikel 8 at nægte klageren opholdstilladelse i forlængelse af, at hun havde været sendt på genopdragelsesrejse af sine forældre mod hendes vilje, efter at hun havde tilbragt de formative år, fra hun var syv til femten år gammel i Danmark. Klager havde levet i Danmark, siden hun var 7 år gammel og var i en alder af 15 år, mod sin vilje, blevet sendt til en flygtningelejr i Kenya for at tage sig af sin farmor. To år efter sin udrejse til Kenya søgte klager om at blive genforenet med sin familie i Danmark. Hun fik afslag, da hun havde mistet sin permanente opholdstilladelse som følge af, at hun ikke havde opholdt sig i Danmark i mere end 12 måneder i træk. Menneskerettighedsdomstolen konstaterede, at samlivet mellem mindreårige, som endnu ikke havde stiftet egen familie, og de mindreåriges forældre var at betragte som familieliv i EMRK artikel 8's forstand. Menneskerettighedsdomstolen konstaterede endvidere, at klager havde levet hovedparten af sit liv i Danmark, talte dansk, havde gået i skole i Danmark og havde hovedparten af sin familie i Danmark. På den baggrund skulle der være meget tungtvejende grunde til, at myndighederne kunne afvise at forny hendes opholdstilladelse. Selv om Menneskerettighedsdomstolen var enig i, at formålet med den danske lovgivning – som bl.a. havde til formål at forhindre ”genopdragelsesrejser” – var legitimt, og at forældres ret til at beslutte, hvor mindreårige børn skal bo, måtte anses som grundlæggende i et familieforhold, fandt Menneskerettighedsdomstolen, at klagers interesser ikke var inddraget tilstrækkeligt i afgørelsen, hvorfor der forelå en krænkelse af artikel 8.

Der kan ligeledes henvises til en afvisningsafgørelse af 6. juli 2006 i *Yash Priya mod Danmark*, hvor klager indrejste i Danmark i 1999 som 27-årig på et besøgsvisum og under opholdet i Danmark giftede sig med en herboende indisk statsborger. Klager udrejste senere i 1999 til Indien, hvor hun fødte parrets første barn. I 2000 indrejste klager igen i Danmark på et besøgsvisum, og i 2001 fik parret deres andet barn. Begge børn blev meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse, indtil de fyldte 18 år. Det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration gav endeligt afslag på familiesammenføring den 24. marts 2003. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at klagen var åbenbart ubegrundet, da klageren alene havde opholdt sig i Danmark på processuelt ophold og ulovligt ophold, og hun på intet

tidspunkt havde fået tilsagn fra de danske myndigheder om, at hun ville få opholdstilladelse, og da hun i 1999 var blevet gjort bekendt med de dagældende regler om opholdstilladelse, kunne hun heller ikke forvente, at hun og parrets første barn ville få opholdstilladelse som et *fait accompli* på grund af deres tilstedeværelse i Danmark. Hun kunne heller ikke forvente at få lov til at fortsætte familielivet i Danmark. Menneskerettighedsdomstolen anførte endvidere, at det ikke kunne give klageren en bedre retsstilling i relation til de danske udlændingeregler, at hun blev skilt fra sin ægtefælle og indgik aftale om samvær med parrets fællesbarn, når dette skete med det formål at opnå opholdstilladelse og uden at ophæve samlivet med ægtefællen.

2.1.3. Menneskerettighedsdomstolen ses ikke at have udtalt sig i sager om udvisning af børn, der opholder sig ulovligt i et land. Det kan dog udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis for så vidt angår EMRK artikel 8, at bestemmelsen ikke indebærer en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori familier, herunder børn, vil udøve deres familieliv. Der skal i hver enkelt sag foretages en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens omstændigheder er proportionalt – bl.a. ud fra Danmarks interesse i at kontrollere indvandringen – at meddele afslag på opholdstilladelse. Proportionalitetsvurderingen tager afsæt i, om der er uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet i et andet land, i hvilket omfang familielivet reelt vil blive afbrudt, og omfanget af familiemedlemmernes bånd til medlemsstaten. Dette vil være tilfældet, hvis Danmark er klart nærmest til at beskytte familielivet, f.eks. på grund af et eller flere familiemedlemmers familiemæssige, sproglige og kulturelle tilknytning her til landet.

2.1.4. FN's Menneskerettighedskomité har afgivet udtalelser i en række sager vedrørende familiesammenføring i forhold til FN's konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR).

Der kan i den forbindelse henvises til *Winata og Li mod Australien*, der omhandlede et indonesisk par, der mødte hinanden i Australien, hvor de var indrejst som voksne i henholdsvis 1985 og 1987 på turist-/studievisum. Parret forblev ulovligt i Australien efter udløbet af deres visa og fik i 1988 en dreng, der i 1998 fik australsk statsborgerskab som følge af sin fødsel og sit 10 år lange ophold i landet. I 1998 søgte parret om asyl, hvilket de fik afslag på i 2000, hvorefter de blev pålagt at udrejse. Parret indgav ansøgning om opholdstilladelse under henvisning til drengen, men det var ifølge australsk ret en betingelse, at ansøgere havde bopæl i udlandet, ligesom der formentlig ville gå flere år, førend parret kunne opnå opholdstilladelse.

delse. De australske myndigheder henviste til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om familieliv etableret under ulovligt ophold, hvorefter der skal foreligge ekstraordinære omstændigheder, førend afslag på opholdstilladelse vil være konventionsstridigt. Der blev endvidere henvist til, at drengen måtte antages at kunne begå sig i Indonesien eller forblive alene i Australien, hvor det er normalt, at børn, der går i gymnasiet, ikke bor sammen med deres forældre. Menneskerettighedskomitéen fandt, at det ville være i strid med ICCPR artikel 17, stk. 1 (om ret til privatliv mv.), sammenholdt med artikel 23 (om ret til familieliv mv.) samt artikel 24 (beskyttelse af mindreårige mv.) at udsende parret til Indonesien, da parret på tidspunktet for Menneskerettighedskomiteens udtalelse havde boet 14 år i Australien, og da drengen var 13 år og havde boet hele livet i Australien, hvor han bl.a. gik i skole og havde udviklet normale sociale relationer. På den baggrund fandt komiteen, at hensynet til håndhævelse af immigrationslovingen ikke var tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde et afslag på opholdstilladelse.

2.1.5. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det af en afgørelse udtrykkeligt skal fremgå, hvorledes hensynet til barnets tarv er blevet vægtet over for modsatrettede hensyn, bemærkes, at de almindelige regler om forvaltningens begrundelsespligt i afgørelsessager findes i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Disse regler indebærer, at en afgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Som anført i besvarelsen af 15. maj 2014 af spørgsmål nr. 424 (Alm. del) fra Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik indgår hensynet til barnets tarv efter bl.a. børnekonventionens artikel 3, stk. 1, i Justitsministeriets sagsbehandling i sager om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Når der i den forbindelse træffes afgørelse om humanitær opholdstilladelse, vil hensyn af betydning for barnets tarv, herunder f.eks. helbredsmæs-

sige forhold, indgå i begrundelsen for afgørelsen i overensstemmelse med de almindelige begrundelsesregler i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

2.2. Retsgrundlag og praksis for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1 ("ganske særlige grunde")

2.2.1. Det følger af udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., at der efter ansøgning kan gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og, hvis udlændingen er under 18 år, hensynet til barnets tarv, taler derfor.

Kompetencen til at træffe afgørelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, ligger hos Udlændingestyrelsen. Klager over styrelsens afgørelser kan indbringes for Udlændingenævnet. Før 1. januar 2013 var Justitsministeriet klageinstans i forhold til disse sager.

Formuleringen "hensynet til barnets tarv" blev indsat i bestemmelsen ved lov nr. 567 af 18. juni 2012. Med ændringen blev det tydeliggjort i selve lovtæksten, at der ved behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring med et barn under 18 år, skal tages hensyn til både familiens enhed og barnets tarv. Der var ikke tale om en ændring af anvendelsesområdet for bestemmelsen.

Af bemærkningerne til lovforslag nr. L 150 af 11. april 2012 fremgår bl.a. følgende:

"Ved den nærmere vurdering af barnets tarv indgår bl.a. længden og karakteren af barnets ophold i Danmark set i forhold til barnets ophold i hjemlandet, ligesom det vil indgå, hvor barnet har haft sin opvækst, og hvor det har gået i skole. Der skal endvidere bl.a. lægges vægt på barnets sproglige færdigheder, herunder om barnet taler dansk, og om barnet taler det sprog, der tales i hjemlandet. Det vil også indgå, om barnet i hjemlandet har opholdt sig hos nær familie."

Af bemærkningerne til lovforslag nr. L 104 af 2. marts 2012 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning fremgår følgende vedrørende vurderingen af, om der er anledning til at fravige de normale betingelser for ægtefællesammenføring på grund af børns selvstændige tilknytning til Danmark:

"Hvis der er tale om den herboendes og ansøgers fællesbørn, er det som udgangspunkt afgørende, om børnene kan antages at have opnået en stærk selvstændig tilknytning til Danmark. Her

vil der særligt blive lagt vægt på børnenes alder, på varigheden af børnenes faste ophold her i landet og på, om børnene er velintegrerede i det danske samfund, herunder om børnene gennem en længere periode har gået i dansk vuggestue, børnehave, folkeskole eller lignende og derved har opnået en sproglig tilknytning her til landet. I praksis er det antaget, at de almindelige betingelser for ægtefællesammenføring som udgangspunkt kan fraviges, når den herboendes og ansøgers fællesbørn har opholdt sig i Danmark i en samlet periode på ca. 6-7 år, og børnene i denne periode er blevet velintegrerede i det danske samfund og har opnået sproglig tilknytning her til landet.”

2.2.2. Praksis for meddelelse af opholdstilladelse af ganske særlige grunde efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, er beskrevet i det daværende Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations notat af 23. juni 2008, som er offentliggjort på www.nyidanmark.dk.

Det fremgår af notatet, at der efter praksis kan foreligge de fornødne ganske særlige grunde i tilfælde, hvor familiesammenføring ikke er muligt efter de almindelige regler, men at det som følge af Danmarks internationale forpligtelser – herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – er nødvendigt at tillade familiesammenføring.

Det fremgår endvidere af notatet, at EMRK artikel 8 ikke indebærer en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, da det følger af Domstolens praksis, at EMRK artikel 8 ikke giver familier ret til at vælge, i hvilket land de vil udøve deres familieliv. Det kan udledes af praksis fra Domstolen, at der i hver enkelt sag, hvor en udlænding søger om familiesammenføring, skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt der på baggrund af sagens omstændigheder er proportionalt at meddele afslag på opholdstilladelse.

Herudover fremgår det af notatet, at der kan gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, under henvisning til længden og karakteren af ansøgerens ophold i Danmark. I notatet fremgår således følgende (side 5):

”Der lægges ved vurderingen heraf vægt på længden af ansøgers ophold, herunder om opholdet har været på baggrund af et egentligt opholdsgrundlag, processuelt ophold eller ulovligt ophold. Det bemærkes i den forbindelse, at et langvarigt ulovligt ophold ikke i sig selv kan føre til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Der lægges desuden vægt på, om længden af opholdet skyldes ansøgers egne forhold, herunder eventuel manglende medvirken til sagens oplysning af ansøgerens sag eller manglende medvirken til udrejse.

Der lægges endvidere vægt på, om ansøgeren under opholdet har opnået en særlig tilknytning til Danmark, og om ansøgeren omvendt har en mere begrænset tilknytning til hjemlandet. Ved denne vurdering lægges bl.a. vægt på, om ansøgeren var mindreårig ved indrejsen, om ansøgeren har et socialt eller familiært netværk i hjemlandet og i Danmark, samt om ansøgeren har gået i skole, taget uddannelse eller arbejdet i Danmark.”

2.2.3. Praksis for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, er endvidere omtalt i en udtalelse af 10. marts 2010 fra det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration til Folketingets Ombudsmand.

Ministeriet oplyste i den forbindelse bl.a., at bestemmelsen også finder anvendelse i sager, hvor en udlænding får nægtet sin humanitære opholdstilladelse forlænget, fordi betingelser for forlængelse af opholdstilladelsen ikke er til stede, f.eks. på grund af en bedring af den pågældendes helbredsforhold, eller behandlingen er blevet tilgængelig i hjemlandet, og hvor en flerhed af forhold herunder f.eks. helbred, længden af ophold her i landet, tilknytningen til herboende personer og manglende netværk i hjemlandet taler herfor.

2.2.4. I forhold til meddelelse af opholdstilladelse til en forælder til et herboende mindreårigt barn fremgår det af Udlændingenævnets praksis, at børn som udgangspunkt anses for at have en stærk selvstændig tilknytning til Danmark, hvis barnet har boet lovligt i Danmark i seks til syv år. Nævnets praksis er offentliggjort på <http://udln.dk/>.

2.2.5. Det kan i forlængelse af ovenstående om udlændingelovens § 9 c, stk. 1, oplyses, at der i overensstemmelse med praksis efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, også kan gives opholdstilladelse med henvisning til varigheden af en ansøgers ophold i Danmark. I det tidligere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations notat af 1. august 2010 om praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, fremgår således følgende:

”Efter forarbejderne til bestemmelsen og ministeriets praksis kan varigheden af en ansøgers ophold her i landet indgå som et af de kriterier, som skal medtages i afgørelsen af, hvorvidt der

skal gives humanitær opholdstilladelse. Opholdets varighed skal i almindelighed være på ca. 5-6 år, førend der alene under henvisning til dette kriterium kan gives humanitær opholdstilladelse.

Varigheden af en ansøgers ophold her i landet vil dog alene kunne tillægges vægt, hvis opholdet i hele perioden uafbrudt har været lovligt i form af processuelt ophold. En ansøger kan således ikke selv skabe sig et opholdsgrundlag for en humanitær opholdstilladelse ved at holde sig skjult for myndighederne. Det bemærkes i den forbindelse, at en asylansøger, som opholder sig her i landet, efter at en fastsat udrejsefrist er overskredet, ikke har lovligt ophold i form af processuelt ophold. Hvis en ansøger har opholdt sig her i landet i en periode med opholdstilladelse, indgår denne periode ikke i beregningen af, om den pågældendes samlede ophold har haft en varighed på 5-6 år. Der henvises i den forbindelse til det anførte om, at opholdet i hele perioden uafbrudt skal have været lovligt i form af processuelt ophold.

Opholdets varighed kan ikke føre til meddelelse af humanitær opholdstilladelse, hvis opholdets varighed hovedsageligt beror på ansøgerens egne forhold. Dette kan være tilfældet, hvis ansøgeren selv har bidraget til at trække sagen i langdrag f.eks. ved gentagne genoptagelsesansøgninger til udlændingemyndighederne i tilfælde, hvor anmodningen ikke indeholder nye, væsentlige oplysninger af betydning for sagens afgørelse, eller ved gentagne klager til Folketingets Ombudsmand. Hvis det langvarige ophold derimod hovedsageligt kan tilskrives udlændingemyndighederne – f.eks. på grund af en ekspeditionsfejl, som har forårsaget en særlig lang sagsbehandlingstid – vil der kunne meddeles humanitær opholdstilladelse.”

3. Gennemgangen af afgørelserne

3.1. Som anført ovenfor under pkt. 1 har Justitsministeriet i forlængelse af DR-programmet ”DR2 Undersøger – De Udviste Børn” gennemgået et stort antal afgørelser truffet i perioden 1. januar 2013 til 24. marts 2014.

Herudover har Justitsministeriet gennemgået alle afslag på forlængelse af humanitært opholdstilladelse vedrørende børnefamilier truffet siden 1. august 2010.

Endvidere har Justitsministeriet gennemgået de sager, hvor der sket udsendelse af børnefamilier i perioden 1. januar 2010 til 12. maj 2014, og hvor der er søgt om humanitært opholdstilladelse.

Ved vurderingen af, om der i afgørelserne omfattes af gennemgangen er foretaget korrekt vejledning om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, har Justitsministeriet på baggrund af de foreliggende oplysninger i sagerne foretaget en afvejning af længden og karakteren af barnets ophold i Danmark set i forhold til barnets ophold i hjemlandet i overensstemmelse med det, som er anført ovenfor under pkt. 2 om retsgrundlag og praksis. Det har i den forbindelse indgået i vurderingen, i hvilket land barnet har haft hovedparten af sin opvækst, herunder de formative år, hvor og om barnet har gået i skole, barnets sproglige færdigheder på dansk og det sprog, der tales i det pågældende hjemland. Herudover har karakteren af barnets hidtidige og aktuelle netværk, både i form af herboende familie og sociale relationer, indgået i vurderingen.

For så vidt angår karakteren af opholdet i Danmark er det indgået i vurderingen, om familien tidligere har haft en opholdstilladelse, eller om familien udelukkende har opholdt sig i Danmark på processuelt ophold og/eller ulovligt ophold, herunder om familien kan siges at have haft en forventning om at få lov til at blive i Danmark.

Længden af processuelt ophold er også blevet vurderet i lyset af Justitsministeriets (og det tidligere Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integrations) praksis om, at 5-6 års uafbrudt processuelt ophold, der hovedsageligt kan tilskrives udlændingemyndighederne, kan begrunde en humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b.

Herudover har Justitsministeriet – i overensstemmelse med praksis – inddraget, om familien har været udrejst fra Danmark i længere perioder.

3.2. Afslag på forlængelse af humanitært opholdstilladelse

3.2.1. Justitsministeriet har i perioden 1. august 2010 til 24. marts 2014 meddelt afslag på forlængelse af humanitært ophold efter udlændingelovens § 9 b i 20 afgørelser med mindreårige børn (omfattende 78 personer).

Afgørelserne er udfundet på baggrund af registreringer i udlændingeregistret samt registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem og en efterfølgende manuel gennemgang af afgørelserne.

I én afgørelse er der givet afslag under henvisning til, at ansøgeren allerede havde opholdstilladelse på et andet grundlag.

I syv afgørelser er der blevet vejledt om muligheden for at ansøge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. I tre af de syv sager er der efterfølgende søgt om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, og i to af disse sager har familien fået opholdstilladelse, mens der i den sidste sag er givet et afslag. I én af de syv sager er der efterfølgende blevet anmodet om genoptagelse af ministeriets sag om humanitær opholdstilladelse, hvorefter ministeriet af egen drift har oversendt sagen til Udlændingestyrelsen. Ansøgerne har herefter fået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. I én af de syv sager er der ikke søgt om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, men familien har efterfølgende efter en fornyet gennemgang af sagen fået humanitær opholdstilladelse efter § 9 b, stk. 1. I én af de syv sager er der ikke søgt om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, og der ses heller ikke at være søgt om opholdstilladelse på andet grundlag. Justitsministeriets afslag med vejledning om udlændingelovens § 9 c, stk. 1, blev sendt til familiens advokat, der den 19. september 2013 anmodede ministeriet om genoptagelse af sagen om humanitær opholdstilladelse. I forbindelse med ministeriets afslag herpå blev der ikke på ny vejledt om muligheden for at ansøge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, men ministeriet henholdt sig til den tidligere afgørelse og den deri anførte begrundelse. I den sidste sag søgte familiens advokat efterfølgende på ny om humanitær opholdstilladelse. Efter en fornyet gennemgang meddelte ministeriet ansøgerne et afslag herpå og vejledte i den forbindelse på ny om muligheden for at ansøge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Afslaget blev sendt til familiens advokat. Den 21. marts 2013 blev der på ny anmodet om genoptagelse af sagen om humanitær opholdstilladelse, og den 23. april 2013 blev sagen tillagt opsættende virkning. Sagen verserer fortsat i ministeriet. Endvidere ansøgte familien i november 2013 om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, i Udlændingestyrelsen. Sagen verserer fortsat i styrelsen.

I tre afgørelser har Justitsministeriet af egen drift oversendt afgørelsen til Udlændingestyrelsen med henblik på, at styrelsen vurderer, om betingelserne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, er opfyldt.

I én sag har Justitsministeriet på trods af adskillige erindringsbreve ikke modtaget de nødvendige helbredsmæssige oplysninger og har på den baggrund afsluttet sagen. Ansøgeren har kort tid herefter indsendt de relevante lægelige oplysninger, og sagen verserer fortsat i ministeriet.

I to afgørelser har ministeriet udtrykkeligt taget stilling til, om et afslag på forlængelse er i strid med barnets tarv.

I seks afgørelser er der ved en fejl ikke sket vejledning om muligheden for at søge om en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. I alle disse sager er der efterfølgende enten givet opholdstilladelse eller også er sagen fortsat under behandling. Disse gennemgås nedenfor.

Sag 1

Ansøgerne er et ægtepar fra Kosovo og deres tre mindreårige børn (født i henholdsvis 2000, 2004 og 2006). De har opholdt sig i Danmark siden 2000 og fik afslag på asyl i 2002 og første gang afslag på humanitært ophold i 2004.

Den 7. august 2007 fik familien helbredsbetings humanitær opholdstilladelse, idet moderen var psykotisk og i antipsykotisk og antidepressiv behandling, som det ikke kunne lægges til grund, at familien ville kunne afholde udgifterne til i hjemlandet. (Efter tidligere praksis, der var gældende indtil 1. august 2010, kunne der efter omstændighederne meddeles humanitær opholdstilladelse, hvis behandlingen i hjemlandet alene var tilgængelig mod en egenbetaling af en størrelse, som ansøgeren ikke kunne forventes at have en reel økonomisk mulighed for at udrede). Opholdstilladelsen blev herefter forlænget i 2008 og 2009.

Den 18. marts 2013 meddelte Justitsministeriet afslag på forlængelse af familiens opholdstilladelse. Moderen led på dette tidspunkt af PTSD med en svær depressiv komponent og med psykotisk indhold. Det fremgik imidlertid af baggrundsoplysningerne om sundhedssystemet i Kosovo, at den medicinske behandling kunne erhverves i Kosovo, og at den månedlige udgift hertil ville beløbe sig til 608,82 kr. Justitsministeriet lagde derfor til grund, at familien ville kunne afholde udgifterne til den nødvendige behandling i hjemlandet.

Det fremgik derudover af de lægelige oplysninger, at faderen led af PTSD samt depressiv enkeltepisode af moderat grad. Justitsministeriet lagde til grund, at der ikke var tale om en sådan alvorlig psykisk sygdom, der efter ministeriets praksis kan begrunde humanitært ophold. Der blev ved afgørelsen ikke vejledt om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Familien fik den 3. september 2013 opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, indtil 3. september 2015, idet Udlændingestyrelsen efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder fandt, at ganske særlige

grunde – herunder hensynet til børnenes tarv – talte for at meddele opholdstilladelse.

Sag 2

Ansøgerne er et ægtepar fra Indien og deres mindreårige barn (født i 2009). Familien har opholdt sig i Danmark siden 2008. De havde en opholdstilladelse frem til 2010 efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, på baggrund af en arbejdstilladelse. Familien fik afslag på asyl og på humanitær opholdstilladelse i 2009.

Den 18. april 2011 fik familien humanitært ophold i et år, idet moderen led af psykose og depression og var selvmordstruet i betydelig grad, og det ikke kunne lægges til grund, at familien ville kunne afholde udgifterne til den nødvendige behandling i hjemlandet.

Den 8. marts 2013 meddelte Justitsministeriet afslag på forlængelse af familiens opholdstilladelse. Ud fra de lægelige oplysninger var det ikke længere muligt at lægge til grund, at moderen fortsat led af en psykisk sygdom af meget alvorlig karakter. Ministeriet lagde derudover vægt på, at det fremgik af de foreliggende baggrundsoplysninger om sundhedssystemet i Indien, at den medicin, som moderen var i behandling med, kunne erhverves i Indien, og at den månedlige udgift hertil ville beløbe sig til 418 kr. Ministeriet lagde derfor til grund, at familien ville kunne afholde udgifterne til den nødvendige behandling i hjemlandet. Der blev ved afgørelsen ikke vejledt om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Familien anmodede om genoptagelse den 12. marts 2013 og indsendte nye oplysninger vedrørende moderens aktuelle medicinske behandling. Sagen blev tillagt opsættende virkning efter omstændighederne og er fortsat verserende.

Sag 3

Ansøgerne er et ægtepar fra Bosnien-Hercegovina og deres to mindreårige børn (født i henholdsvis 1995 og 2006). Familien har været i Danmark siden 2008, hvor de fik afslag på asyl.

Den 16. september 2008 fik familien humanitært ophold i et år, idet faderen led af psykose. Det kunne ikke lægges til grund, at familien ville kunne afholde udgifterne til den nødvendige behandling i hjemlandet. Opholdstilladelsen blev herefter forlænget i 2009 og 2010.

Den 12. april 2013 meddelte Justitsministeriet afslag på forlængelse af familiens opholdstilladelse, da faderen på dette tidspunkt led af PTSD, mens han ikke længere var diagnosticeret med en psykose. Ministeriet lagde således vægt på, at der ikke længere var tale om en psykisk sygdom af meget alvorlig karakter. Der blev ved afgørelsen ikke vejledt om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Familien anmodede herefter om genoptagelse af deres sag, og den 15. november 2013 forlængede Justitsministeriet familiens humanitære opholdstilladelse i yderligere fem år indtil den 16. september 2017 efter en fornyet gennemgang af sagen. Forlængelsen blev meddelt, da nye lægelige viste, at faderen fortsat var psykotisk, og at det ikke kunne lægges til grund, at familien ville kunne afholde udgifterne hertil i hjemlandet. Opholdstilladelsen blev meddelt med mulighed for varigt ophold.

Sag 4

Ansøgerne er et ægtepar fra Irak og deres tre mindreårige børn (født i henholdsvis 1999, 2002 og 2004). De har opholdt sig i Danmark siden 2002. Den 2. januar 2008 fik familien helbredsbetings humanitær opholdstilladelse, idet moderen led af paranoid psykose og var i antipsykotisk behandling. Det kunne ikke lægges til grund, at hun vil kunne modtage den fornødne behandling i hjemlandet.

Opholdstilladelsen blev herefter forlænget i 2009 og 2010.

Den 30. maj 2012 meddelte Justitsministeriet afslag på forlængelse af familiens humanitære opholdstilladelse. Ministeriet lagde ved afgørelsen vægt på, at moderen ikke længere led af en psykisk sygdom af meget alvorlig karakter, der kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse. Der blev ved afgørelsen ikke vejledt om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Den 11. december 2012 genoptog Justitsministeriet de pågældendes sag om humanitær opholdstilladelse og meddelte familien opholdstilladelse i yderligere fem år frem til den 2. januar 2017.

Sag 5

Ansøgerne er et ægtepar fra Serbien og deres barn (født i 2003). De indrejste senest i Danmark i 2004.

Den 2. maj 2006 fik familien helbredsbetiget humanitær opholdstilladelse, idet moren var psykotisk og led af depressiv enkeltepisode af svær grad med psykotiske symptomer. Ministeriet lagde endvidere vægt på, at hun var i psykiatrisk behandling, herunder i antidepressiv og antipsykotisk medicinsk behandling, og at det ikke kunne lægges til grund, at hun vil kunne modtage den fornødne behandling i hjemlandet.

Opholdstilladelsen blev herefter forlænget i 2007 og 2008.

Den 28. februar 2011 meddelte ministeriet afslag på forlængelse af familiens humanitære opholdstilladelse. Ministeriet lagde ved afgørelsen vægt på, at moderen led af en sådan meget alvorlig psykisk sygdom, der kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse. Ministeriet lagde imidlertid til grund, at moren vil kunne afholde den månedlige udgift på 898 kr. til den medicinske behandling i hjemlandet, og at hun på den baggrund kunne få den nødvendige behandling i hjemlandet. Der blev ved afgørelsen ikke vejledt om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Den 22. marts 2012 genoptog Justitsministeriet de pågældendes sag om humanitær opholdstilladelse og meddelte familien opholdstilladelse indtil den 2. maj 2014.

Sag 6

Ansøgerne er et ægtepar fra Irak og deres – på tidspunktet for meddelelse af den humanitære opholdstilladelse – fire mindreårige børn (født i henholdsvis 1994, 1996, 1999 og 2009). De har opholdt sig i Danmark siden 2001 (faderen) og 2005 (moderen og børn). Familien består af yderligere et barn (født i 1993), der indrejste i Danmark den 13. december 2010 og fik opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 1, den 7. oktober 2011.

Den 8. juni 2010 fik familien helbredsbetiget humanitær opholdstilladelse. Ministeriet lagde ved afgørelsen vægt på oplysningerne i sagen om, at moderen var diagnosticeret med depressiv enklepisode af svær grad med psykose symptomer, at hun havde psykotiske symptomer i form af hørehallucinationer, at hun var i antidepressiv medicinsk behandling, og at det ikke kunne lægges til grund, at hun vil kunne få den nødvendige behandling i hjemlandet, idet præparatet ikke var tilgængeligt i Irak.

Opholdstilladelsen blev forlænget i 2011.

Den 16. november 2012 meddelte Justitsministeriet afslag på forlængelse af familiens opholdstilladelse. Ministeriet lagde ved afgørelsen vægt på, at moderen ikke længere led af en psykisk sygdom af meget alvorlig karakter, der kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse. Ministeriet lagde endvidere vægt på, at en behandlingsafbrydelse ifølge de lægelige oplysninger, som det var tilfældet ved den seneste forlængelse af 16. maj 2011, ikke ville medføre en psykisk tilstand, der kunne sidestilles med en psykose.

Den myndige datter (som ikke var omfattet af den humanitære opholdstilladelse) blev vejledt om at indgive en ansøgning om forlængelse af sin opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 1, til Udlændingestyrelsen. Den øvrige familie blev imidlertid ikke vejledt om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Den 10. december 2012 blev der anmodet om genoptagelse af de pågældendes sag om humanitær opholdstilladelse, og den 17. januar 2013 blev sagen tillagt opsættende virkning.

Sagen verserer fortsat i Justitsministeriet.

3.3. Afslag på førstegangsansøgninger, genoptagede sager og genoptagelsesansøgninger

3.3.1. Justitsministeriet har gennemgået 522 afgørelser, hvor der er givet afslag på førstegangsansøgninger, afslag efter en fornyet gennemgang og afslag på genoptagelse.

Sagerne er udfundet på baggrund af registreringer i udlændingeregistret samt registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem og en efterfølgende manuel gennemgang af registreringerne. Det bemærkes i den forbindelse, at afgørelserne kan vedrøre flere børn, ligesom der kan være tale om afslag på genoptagelse og afslag efter en fornyet gennemgang af sager om forlængelse af humanitær opholdstilladelse.

I 427 afgørelser havde ansøgerne været i Danmark i under to år på tidspunktet for Justitsministeriets seneste afgørelse. I de øvrige afgørelser havde ansøgerne på afgørelsestidspunktet typisk været i Danmark i en periode på mellem to til fire år på en kombination af processuelt og ulovligt ophold.

I tre afgørelser er der sket oversendelse til Udlændingestyrelsen med henblik på en vurdering af udlændingelovens § 9 c, stk. 1, og i ni afgørelser er der vejledt om muligheden for at søge opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

I forbindelse med gennemgangen har Justitsministeriet fundet én afgørelse (sag nr. 8), hvor der ikke er sket korrekt vejledning, én afgørelse, hvor der ud fra et forsigtighedsprincip kunne have været vejledt (sag nr. 10, jf. pkt. 4 nedenfor), samt to sager, hvor der er begået sagsbehandlings-/ekspeditionsfejl (sager nr. 7 og 9). Sagerne gennemgås nedenfor.

Sag 7

Ansøger, som er tyrkisk statsborger, og hendes to børn, født den 5. november 2000, indrejste i Danmark den 29. juni 2009 og ansøgte om asyl den 12. februar 2010. De pågældende ansøgte om humanitær opholdstilladelse den 23. juli 2010.

Den 30. oktober 2012 meddelte Justitsministeriet afslag på humanitær opholdstilladelse. Ministeriet lagde ved afgørelsen vægt på, at kvinden ikke led af en psykisk sygdom af en sådan meget alvorlig karakter, der kunne begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse. Oplysningerne i sagen om, at kvinden havde forsøgt at begå selvmord, kunne heller ikke begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse. Det fremgik således af de seneste lægelige oplysninger i sagen, at selvmordsfarligheden vedrørende kvinden var forsvundet.

Den 31. juli 2013 anmodede ansøger om genoptagelse af sagen om humanitær opholdstilladelse. Til støtte herfor blev det af ansøgers advokat anført, at ansøger havde været indlagt på psykiatrisk afdeling, og at hendes tilstand på daværende tidspunkt var så psykisk dårlig, at hendes børn var blevet tvangsfjernet (Dette var ikke korrekt, jf. nedenfor).

I forbindelse med sagens behandling modtog Justitsministeriet en lægelig udtalelse om, at det var helt overvejende sandsynligt, at der var tale om en skizofren person, formentlig paranoid skizofreni, at kvinden med sikkerhed var svært hallucineret, og at hun blev sat i behandling med et antipsykotisk præparat.

Den 21. august 2013 blev de pågældende udsendt til Tyrkiet. Udsendelsen foregik som en påset (frivillig) udsendelse.

Den 20. januar 2014 meddelte Justitsministeriet efter en fornyet gennemgang af sagen afslag på humanitær opholdstilladelse. Ministeriet lagde ved afgørelsen vægt på, at kvinden led af en sådan meget alvorlig psykisk sygdom, som efter praksis kunne begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse. Ministeriet lagde imidlertid til grund, at kvinden efter det oplyste ville kunne blive behandlet for sin meget alvorlige psykiske sygdom i sit hjemland. Ministeriet bemærkede endvidere, at det anførte om, at kvindens børn var blevet tvangsfjernet, ikke var en omstændighed, der kunne føre til meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Ud over spørgsmålet om tvangsfjernelse forelå der ikke oplysninger i sagen, der indikerede, at der var en sådan tilknytning til Danmark, at der efter ministeriets praksis burde have været vejledt om muligheden for at ansøge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Udlændingestyrelsen har efterfølgende oplyst, at børnene ikke var tvangsfjernede fra moderen som anført i genoptagelsesansøgningen.

Da Justitsministeriet i afgørelsen om afslag på humanitær opholdstilladelse imidlertid (fejlagtigt) lagde til grund, at børnene *var* tvangsfjernede, burde ministeriet med henvisning hertil have oversendt sagen til Udlændingestyrelsen til eventuel videre foranstaltning. Det skete ved en fejl ikke.

Sag 8

Ansøger, som er statsborger fra Bosnien-Herzegovina, indrejste den 26. august 2009 sammen med sine to mindreårige børn, født i henholdsvis 1992 og 1996, og sin voksne søn.

Ansøger og hendes to mindreårige børn blev meddelt afslag på humanitært ophold første gang den 8. februar 2010. Der blev efterfølgende den 30. marts 2010 meddelt afslag på genoptagelse.

Den 31. maj 2011 blev ansøgers voksne søn meddelt humanitært opholdstilladelse. Ansøger og hendes to mindreårige børn blev ved afgørelse af samme dato meddelt afslag på genoptagelse. Justitsministeriet vejledte i den forbindelse ansøger og hendes to mindreårige børn – som var repræsenteret ved advokat – om muligheden for at indgive ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Efterfølgende blev der givet afslag efter en fornyet gennemgang den 13. juni 2012, et afslag på genoptagelse den 18. december 2012, et afslag efter

en fornyet gennemgang den 20. september 2013 og et afslag på genoptagelse den 11. oktober 2013. Justitsministeriet vejledte dog kun på ny om muligheden for at indgive ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, i afgørelsen af 20. september 2013.

Ansøger har den 6. november 2013 på ny anmodet om genoptagelse af sin sag om humanitært ophold. Sagen er tillagt opsættende virkning og verserer fortsat i Justitsministeriet.

3.4. Udsendte familier med mindreårige børn i perioden 2010 til 2014

Justitsministeriet har gennemgået alle sager vedrørende afviste asylansøgere, som er registreret som ”ledsaget udrejst”, ”påset udrejst” og ”selvudrejst” i perioden 1. januar 2010 til 12. maj 2014, og hvor ansøger har søgt om humanitær opholdstilladelse.

I ovennævnte periode er der udsendt i alt 338 familier med mindreårige børn, som er afviste asylansøgere.

I 295 sager har familierne enten opholdt sig i Danmark i under to år og/eller ikke søgt om humanitært ophold. Justitsministeriet har på denne baggrund ikke gennemgået disse sager nærmere.

I 43 sager har familierne haft et ophold i Danmark på over to år, og der er bl.a. søgt om humanitært opholdstilladelse. Justitsministeriet har ikke i forhold til disse sager fundet oplysninger i sagerne, der indikerer, at der var en sådan tilknytning til Danmark, at der i forbindelse med ministeriets afgørelse burde have været vejledt om muligheden for at ansøge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke i ovennævnte periode, er udsendt familier, der ikke har fået den korrekte vejledning i forbindelse med ministeriets afgørelse. I sag nr. 10 (som gennemgås nedenfor) kunne der ud fra et forsigtigheds princip have været sket vejledning. Der er nu en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, under behandling.

4. Konkrete sager med lange ophold i Danmark

4.1. I forbindelse med gennemgangen af sagerne er Justitsministeriet blevet opmærksom på to sager, som adskiller sig væsentligt fra de øvrige sager set i forhold til længden af opholdet i Danmark.

Sag 9

Ansøgerne indrejste i henholdsvis 2001 og 2004 og søgte om asyl. Flygtningenævnet meddelte afslag på asyl til den mandlige ansøger i 2003 og til den kvindelige ansøger i 2005. Nævnet meddelte herefter afslag på genoptagelse af asylsagen i 2005 (den mandlige ansøger), 2008 og 2011. Det blev i forbindelse med afslagene oplyst, at det fortsat påhvilede ansøgerne at udrejse af Danmark i overensstemmelse med de frister, der var blevet fastsat ved nævnets afgørelser i 2003 og 2005.

Den kvindelige ansøger fik afslag på humanitært opholdstilladelse i 2005.

Parret fik herefter to børn, som blev født i Danmark i 2005 og 2007.

Den 4. marts 2009 søgte ansøgerne på ny om humanitær opholdstilladelse og fik i den forbindelse processuelt ophold, indtil det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration den 7. september 2009 gav afslag på humanitær opholdstilladelse. Der blev efterfølgende meddelt afslag på genoptagelse i 2012 og 2013.

Herudover har ansøgerne ved flere lejligheder søgt og fået afslag på opholdstilladelse på grund af udsendelseshindringer (efter udlændingelovens § 9 c, stk. 2).

Børnene var henholdsvis 7 og 5 år på tidspunktet for Justitsministeriets seneste afgørelse i maj 2013.

I anmodningen om genoptagelse af sagen om humanitært opholdstilladelse i 2012 ansøgte parrets advokat tillige om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Det fremgår af en note på sagen, at ansøgningen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, skulle videresendes til Udlændingestyrelsen i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 2. Ved en beklagelig ekspeditionsfejl skete dette imidlertid ikke. Det fremgår imidlertid af akter modtaget efterfølgende, at advokaten samtidig med ansøgningen om humanitært opholdstilladelse sendte kopi af brevet til

Udlændingestyrelsen. Sagen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, verserer fortsat i Udlændingestyrelsen.

Der verserer for øjeblikket endvidere en klagesag over afslag på opholdstilladelse som udsendelseshindret efter udlændingelovens § 9 c, stk. 2, i Justitsministeriet, og en klagesag over en afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25 b, stk. 2, og § 32, stk. 4, 2. pkt. i Udlændingenævnet.

Familien er ikke blevet udsendt og befinder sig fortsat i Danmark.

Sag 10

Sagen vedrører en mindreårig ansøger, født i 1997, som indrejste første gang i Danmark i 1999 (17 mdr. gammel) sammen med sine forældre, idet familien var blevet meddelt opholdstilladelse.

I 2000 repatrierede ansøger sammen med sin familie til hjemlandet med økonomisk støtte.

Den 7. april 2004 indrejste ansøgers far på ny i Danmark, og den 11. maj 2004 indrejste ansøger (knap 7 år gammel) på ny i Danmark sammen med sin farmor. Den 16. september 2004 blev ansøger meddelt afslag på humanitær opholdstilladelse, og den 11. april 2005 meddelte Flygtningenævnet endeligt afslag på asyl.

Ansøgers farfar indrejste i Danmark den 11. april 2006.

Den 29. september 2006 blev ansøgers far udsendt til hjemlandet. Ansøger var på tidspunktet for sin fars udsendelse forsvundet, idet ansøger var blevet hentet af nogle slægtninge fra Tyskland for at forhindre, at ansøger blev udsendt sammen med sin far. Ansøger er registreret som udrejst den 17. oktober 2006.

Ansøger indrejste efterfølgende i Sverige fra Tyskland og ansøgte den 6. november 2006 om asyl i Sverige sammen med sin far. Ansøger og hans far blev den 17. januar 2008 meddelt afslag på asyl i Sverige.

Den 16. januar 2009 indrejste ansøger (11 år gammel) på ny i Danmark og ansøgte om asyl. Ansøger var ved indrejsen ledsaget af sin farmor og farfar.

Den 28. juli 2011 blev ansøger meddelt afslag på en ansøgning om humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Den 21. september 2011 genoptog ministeriet ansøgers sag om humanitær opholdstilladelse.

Den 7. februar 2013 blev ansøger på ny meddelt afslag på ansøgningen om humanitær opholdstilladelse, og den 11. februar 2013 modtog ministeriet en anmodning om genoptagelse.

Den 11. juli 2013 blev ansøger og hans farfar udsendt til hjemlandet. Sagen om humanitær opholdstilladelse verserer fortsat i ministeriet.

Indtil udrejsen den 11. juli 2013 har ansøger således samlet set efter Justitsministeriets oplysninger opholdt sig i Danmark i ca. 8 år, hvoraf 1 år var med opholdstilladelse, mens lidt over 3 år har været i form af usammenhængende perioder af processuelt ophold, mens resten har været ulovligt.

Der er den 15. april 2014 ansøgt om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, hos Udlændingestyrelsen.

4.2. Med udgangspunkt i de to sager har Justitsministeriet mere generelt overvejet, om længden af den pågældendes ophold *i sig selv* bør bevirke, at der skal vejledes om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Det kan i den forbindelse anføres, at der er tale om børn, der har levet hele eller hovedparten af deres liv i Danmark, taler dansk og har gået i skole og/eller institution i Danmark. Børnene er mindreårige, da beslutningen om ikke at udrejse bliver taget af deres forældre/bedsteforældre, og de har ikke mulighed for at træffe en anden beslutning eller rejse tilbage til hjemlandet på egen hånd.

Der kan heroverfor anføres, at der er tale om langvarige ulovlige ophold, hvor ansøgerne ikke på noget tidspunkt har fået tilsagn fra udlændingemyndighederne om, at de ville få opholdstilladelse, og heller ikke har kunnet forvente, at deres børn ville få opholdstilladelse alene på grund af deres tilstedeværelse i Danmark. Til forskel fra Menneskerettighedskomiteens afgørelse i sagen *Winata og Li mod Australien* (omtalt ovenfor under pkt. 2.1.3) er der således ikke tale om børn, der har fået dansk statsborgerskab. Der er heller ikke tale om, at familien i tilfælde af et afslag på opholdstil-

ladelse bliver splittet, og at børnene bliver adskilt fra deres forældre eller bedsteforældre.

Hertil kommer, at der, som nævnt ovenfor under pkt. 2, efter Justitsministeriets opfattelse foreligger en pligt til i sager om humanitær opholdstilladelse at vejlede om muligheden for at ansøge om opholdstilladelse på et andet grundlag, hvis dette i det konkrete tilfælde vurderes at være relevant, f.eks. hvis det på baggrund af de retlige argumenter, som parten har påberåbt sig, eller de oplysninger, som i øvrigt fremgår af sagen, fremstår som en relevant mulighed eller fremgår som en relevant mulighed, at der vil kunne opnås opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Da kompetencen til at meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, nu (pr. 1. januar 2013) ligger hos Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet, jf. pkt. 2 ovenfor, og da der kan foreligge helt særlige omstændigheder i sagen, som Justitsministeriet ikke kender til, finder Justitsministeriet, at der i disse sager ud fra et forsigtighedshensyn kunne ske vejledning om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1.

For så vidt angår sag nr. 10 indebærer det, at der ud fra et forsigtighedshensyn kunne ske vejledning om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1. For så vidt angår sag nr. 9 bemærkes, at der i ansøgningen om humanitær opholdstilladelse også blev ansøgt om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, og at der af den grund ikke var grundlag for at vejlede om muligheden for at ansøge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Ansøgningen om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, burde dog have været sendt til Udlændingestyrelsen i medfør af forvaltningslovens § 7, stk. 2, hvilket ikke skete som følge af en beklagelig ekspeditionsfejl.

Som det fremgår ovenfor, er der i begge sager ansøgt om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, og disse sager er fortsat verserende i Udlændingestyrelsen.

5. Sammenfatning

5.1. Afgørelser om afslag på forlængelse

Den ovennævnte gennemgang af afgørelser viser, at der for så vidt angår de afgørelser om *afslag på forlængelse* vedrørende familier med mindre-

årige børn, der er truffet siden 1. august 2010, tilsyneladende ikke i alle tilfælde har været den fornødne fokus på at vejlede om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Ud af de 20 gennemgæede afgørelser er der således konstateret vejledningsfejl i seks afgørelser (sager nr. 1-6), hvilket er meget beklageligt. Det bemærkes, at ansøgerne efterfølgende enten har fået en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b eller § 9 c, stk. 1, eller fået genoptaget deres sag i ministeriet og har i den forbindelse fået et processuelt ophold.

Den manglende vejledning kan – for så vidt angår tiden før Udlændingenævnets oprettelse – muligvis ses i lyset af, at ministeriet i sager, hvor der blev givet afslag på humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, af egen drift kunne meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Efter det oplyste var der frem til den fysiske sammenlægning af det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Justitsministeriet i januar 2012 et uformelt samarbejde mellem det kontor, der behandlede sagerne om humanitært opholdstilladelse (Udlændingekontoret), og det kontor, der behandlede ansøgningerne om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1 (Familiesammenføringskontoret). I praksis foregik det således, at hvis en sag om humanitært ophold indeholdt oplysninger, der umiddelbart blev vurderet som relevante i forhold til en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, ville sagsbehandleren i Udlændingekontoret drøfte sagen med en sagsbehandler fra Familiesammenføringskontoret. Desværre fremgår det ikke af ministeriets afgørelser om afslag på forlængelse af humanitært opholdstilladelse, eller af sagen, om det er sket.

5.2. Førstegangssager og genoptagelsessager

For så vidt angår afgørelser om afslag på førstegangsansøgninger, genoptagede sager og genoptagelsesanmodninger vedrørende familier med mindreårige børn, der er truffet i perioden 1. januar 2013 til 24. marts 2014, viser gennemgangen, at det kun er ganske få afgørelser, hvor der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er foretaget korrekt vejledning om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Ud af 522 gennemgæede afgørelser er der således konstateret vejledningsfejl i én sag (sag nr. 8). Herudover kunne der ud fra et forsigtighedsprincip

have været vejledt i én sag (sag nr. 10). Endvidere er der konstateret en beklagelig ekspeditionsfejl i sag nr. 9 og en sagsbehandlingsfejl i sag nr. 7.

For så vidt angår de konkrete sager bemærkes, at selv om der ikke i sag nr. 8 på ny blev vejledt om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, i de efterfølgende afslag efter fornyet gennemgang, blev der som nævnt vejledt om denne mulighed i ministeriets afslag på genoptagelse af 31. maj 2011 og afslag af 20. september 2013 efter fornyet gennemgang. Som anført er der på ny anmodet om genoptagelse af sagen om humanitær opholdstilladelse, og sagen er tillagt opsættende virkning og verserer fortsat i Justitsministeriet.

I sag nr. 9 og 10 er der søgt om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, og sagerne verserer fortsat i Udlændingestyrelsen.

For så vidt angår sag nr. 7 bemærkes, at sagsbehandlingsfejlen som nævnt ovenfor ikke har haft betydning for sagens udfald, og der forelå i øvrigt ingen oplysninger i sagen om en sådan tilknytning til Danmark, at der efter Justitsministeriets opfattelse burde have været sket vejledning om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

5.3. Udsendte familier i perioden 2010 til 2014

Gennemgangen af sagerne vedrørende familier med mindreårige børn, der er blevet udsendt i perioden 1. januar 2010 til 12. maj 2014, viser, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er udsendt familier, der ikke har fået den korrekte vejledning i forbindelse med ministeriets afgørelse. I sag nr. 10 kunne der ud fra et forsigtigheds princip have været sket vejledning. Der er nu en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, under behandling.

5.3. Gennemgangen viser, at der er stor forskel mellem de forskellige typer afslag på opholdstilladelse, der meddeles på det humanitære område, og at der i langt de fleste afgørelser vedrørende *førstegangsafslag* som udgangspunkt ikke er en sådan tilknytning til Danmark, at der efter en konkret vurdering bør vejledes om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

I forhold til afgørelser om afslag på *forlængelse* af opholdstilladelse er billedet derimod et noget andet. I sådanne sager har familien i højere grad

indrettet sig på et liv i Danmark efter at have haft lovligt ophold i landet i en længere årrække, også selv om tilladelsen som udgangspunkt er midlertidig. Børnene har således haft en vis berettiget forventning om at få lov til at blive i Danmark, og den sociale, sproglige og kulturelle tilknytning til Danmark er blevet styrket. Ved at sende disse afgørelser automatisk over til Udlændingestyrelsen sikrer man, at der altid foretages en vurdering af, om det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at henvise familien, herunder barnet, til at udøve deres familieliv i deres hjemland.

Justitsministeriet vil på den baggrund fortsat af egen drift automatisk oversende sager, hvor der meddeles afslag på forlængelse af humanitær opholdstilladelse til Udlændingestyrelsen. Justitsministeriet har endvidere besluttet også af egen drift at oversende førstegangssager og genoptagelsessager, hvor der gives afslag, til Udlændingestyrelsen, hvis der efter en konkret vurdering er grundlag herfor.