

Talepapir



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

16. januar 2018

Sags nr. 2018 - 1046
Akt-id 354516

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

Hvornår: 20. februar 2018

DET TALTE ORD GÆLDER

Samrådsspørgsmål P:

*Vil ministeren redegøre for indholdet af og forudsætnin-
gerne for den foreløbige vurdering af Paposhvili-
dommen, som ministeriet nåede frem til i april-maj 2017,
herunder hvorfor denne foreløbige vurdering ikke står
omtalt i de foreløbige svar på UUI alm. del (2016-17) –
spm. 665 - 668 af 19. oktober 2017, samt hvad der har
ændret sig fra april-maj 2017 til 19. oktober 2017, hvor
ministeren svarer, at dommens betydning ”fortsat er un-
der overvejelse”?*

Samrådsspørgsmål Q:

*Vil ministeren redegøre for, hvorfor ministeren vælger
ikke at sætte behandlingen af sager vedrørende humani-
tært ophold i bero, enten da hun sidst i april 2017 bliver
bekendt med en pressehenvendelse om Paposhvili-
dommen og om danske juristers vurdering af denne, eller
senest da hun i oktober 2017 underskriver de foreløbige
svar på UUI alm. del (2016-17) – spm. 665-668, hvor hun
kan konstatere, at Paposhvili-dommen er mere end ti
måneder gammel, og spørgsmålene er mere end seks
måneder gamle, og at dommen rejser en række spørgs-
mål, som kræver nærmere overvejelse?*

[Indledning]

Tak for ordet.

Og tak for muligheden for yderligere at kunne belyse, hvad der er op og ned i denne sag.

[Opsummering fra samrådet d. 11. januar 2018]

Lad mig indlede med – som jeg også gjorde på det seneste samråd – at slå følgende fast:

For det første: Dommen, der blev afsagt i december 2016, fik ministeriet først kendskab til i marts 2017.

Det er ikke tilfredsstillende, at der ikke har været procedurer, der har sikret os bedre mod en sådan situation, og det rettes der nu organisatorisk op på gennem etableringen af en ny enhed i ministeriet.

Enheden skal bl.a. sikre en tættere og mere koordineret opfølgning i hele koncernen på den internationale retsudvikling på udlændingeområdet fra EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Som jeg henviste til ved min besvarelse af 11. januar 2018 af udvalgets spørgsmål nr. 228 (Alm. del), er Udlændinge- og Integrationsministeriet derudover med i Juridisk Specialudvalgs øgede fokus på sager, der behandles ved det såkaldte Storkammer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det vil blive en af enhedens nye opgaver.

For det andet:

Den umiddelbare vurdering af dommen, som jeg også beskrev på samrådet d. 11. januar 2018, og som jeg kommer nærmere ind på senere i min besvarelse her, blev først fastlagt henover april-maj 2017.

Og for det tredje:

Den umiddelbare vurdering var ikke korrekt.

Det betød, at der var nogle konkrete sager, hvor ikke alle relevante sagsskridt var iværksat, inden der blev meddelt afslag på ansøgningen om humanitært ophold eller inden den faktiske udsendelse af de pågældende personer.

Og dette kan have ført til, at der er personer, der fejlagtigt fik et afslag, og at nogle blev sendt ud af landet på et forkert grundlag.

Dette blev i sagens natur ikke gjort bevidst, men som en konsekvens af, at den umiddelbare faglige vurdering af dommen ikke var korrekt.

Og det er nu erkendt og beklaget, og der er taget en række skridt til at få identificeret de konkrete sager, der måtte være blevet fejlbehandlet, samt at få behandlet sagerne korrekt i henhold til dommen.

Jeg har ved besvarelsen af de udvalgsspørgsmål, der er stillet forud for dette samråd, redegjort nærmere for, hvad vi har gjort i forhold til personerne i de konkrete sager. Jeg henviser her særligt til udvalgets spørgsmål nr. 304, 324 og 333.

[Om den umiddelbare vurdering fra april-maj 2017]

Jeg vil nu forsøge at ridse op og nærmere forklare, hvad der skete i forbindelse med den umiddelbare vurdering af dommen i april-maj 2017:

Allerede *inden*, at ministeriet blev opmærksom på Paposhvili-dommen, fulgte det – som jeg også har redegjort for i besvarelsen af spørgsmål nr. 665 – af dansk administrativ praksis for humanitær opholdstilladelse, at ikke blot personer, der var i terminalstadiet, men også andre alvorligt syge personer kunne få humanitær opholdstilladelse.

Som anført i samme besvarelse var det samtidig udgangspunktet for den danske praksis, at det normalt var uden betydning for meddelelse af helbredsbetings humanitær opholdstilladelse, at en given behandling alene var tilgængelig i f.eks. privat regi mod egenbetaling, ligesom egenbetalingens størrelse som udgangspunkt ikke havde nogen betydning.

Udlændinge- og Integrationsministeriet undersøgte dog i nogle få sager – som også beskrevet i besvarelsen af spørgsmål nr. 665 – spørgsmål om f.eks. meget store omkostninger til medicin og til behandling i sager, hvor

det på baggrund af den konkrete sags oplysninger umiddelbart blev skønnet, at ansøgeren opfyldte den høje tærskel for, at der kunne gives humanitær opholdstilladelse.

Altså en vurdering, der på visse punkter minder om den, der er tale om i Paposhvili-dommen. Men dette havde undtagelsens karakter.

Der er – som allerede nævnt på sidste samråd – bl.a. en sag omtalt i den redegørelse om humanitær opholdstilladelse fra 2015, som jeg også omtalte på samrådet d. 11. januar 2018.

Kendetegnende for disse få sager var, at der i sagerne skulle være klare indicier på, at tærsklen var nået, inden ministeriet foretog en undersøgelse af faktisk tilgængelighed af medicin eller behandling.

Og som jeg også sagde på sidste samråd, så skal vi ikke være sygehus for hele verden.

Og det er ministeriets vurdering, at der fortsat gælder en høj tærskel for vurderingen af den faktiske adgang – også

efter Paposhvili-dommen. Jeg henviser her til besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 665, s. 7.

Det, der afgørende ændres ved dommen, er derimod, at der helt generelt indføres en pligt til, at man i de særlige sager ("other very exceptional cases"), som er genstand for dommen, mere systemisk skal leve op til den udvide- de undersøgelsespligt, når der på baggrund af ansøgerens personlige forhold er vægtige grunde til at tro, at vedkommende ikke har faktisk adgang til at modtage be- handling i hjemlandet.

Dette gælder dog vel og mærke kun i de særlige sager, hvor der på baggrund af bl.a. dokumentation fremlagt af udlændingen er vægtige grunde til at antage [*"substantial grounds have been shown for believing"*], at udlændin- gen – uanset at pågældende ikke er i terminalstadiet – uden behandling i hjemlandet er i reel risiko for at blive udsat for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring i vedkommendes helbredstilstand, der vil resultere i intens lidelse eller i en væsentlig reduktion i forventet restleve- tid.

Som tidligere nævnt var ministeriet allerede inden Paposhvili-dommen i henhold til den danske administrative praksis for humanitært ophold opmærksom på, at der kunne være helt særlige sager, hvor der var grundlag for at undersøge den faktiske tilgængelighed nærmere.

Og det er desværre nok denne opmærksomhed, der var medvirkende til, at fagkontoret henover april-maj 2017 ikke indså, at der med dommen indføres en mere systemisk udvidet undersøgelsespligt af den faktiske tilgængelighed i de særlige sager, som dommen omhandler, og at man derfor nåede frem til den umiddelbare vurdering, at der ikke var behov for at ændre sin praksis på det her område

Men man fik desværre ikke analyseret dommen til bunds, herunder om vi opfyldte den undersøgelsespligt, der følger af Paposhvili-dommen.

[Om konsekvenserne heraf for sagsbehandlingen]

Hvad betød dette så for sagsbehandlingen?

Det betød, at behandlingen af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse som det klare udgangspunkt fortsatte i overensstemmelse med den hidtidige gældende praksis.

Jeg skal for god orden skyld understrege, at for hovedparten af de sager om humanitært ophold, der behandlede efter april-maj 2017, var Paposhvili-dommen dog ikke relevant, da de pågældende ikke var alvorligt syge.

Men den manglende tilbundsgående analyse af dommen betød samtidig, at man – ved ikke mere systemisk at anvende den udvidede undersøgelsespligt i de særlige sager, som dommen som nævnt kræver – fortsatte den hidtidige sagsbehandling af en række sager og i et mindre antal sager gav afslag på humanitær opholdstilladelse, uden at der bliver iværksat den relevante udvidede undersøgelse.

Samtidigt var man dog opmærksom på, at man fremadrettet skal behandle de såkaldte § 10, stk. 4-sager anderledes.

Disse sager vedrører tilfælde, hvor ansøgeren er udvist med indrejseforbud og derfor er afskåret fra at få op-

holdstilladelse, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, dog tidligst 2 år efter udrejsen.

Hidtil havde man afgjort sådanne sager ved blot at henvise til, at den pågældende grundet bestemmelsen i udlændingelovens § 10, stk. 4, var afskåret fra opholdstilladelse, jf. også besvarelsen af spørgsmål nr. 665 s. 8.

Og dermed altså uden nærmere at undersøge sygdommens karakter samt tilgængeligheden af medicin i hjemlandet i disse sager.

Man var således i april-maj 2017 opmærksom på, at man fremadrettet skulle behandle disse sager på samme måde som sager om humanitært ophold, hvor ansøgeren ikke er udvist – altså at man skulle undersøge, om medicin og behandlingen *generelt* var tilgængelig i hjemlandet.

Og såfremt dette ikke var tilfældet, skulle man undlade at udsende den pågældende, der altså fortsat ikke vil kunne få en opholdstilladelse grundet udvisningen, men som så i stedet ville få tålt ophold.

Man indså dog heller ikke for denne gruppe af sager, at der med dommen var tale om en mere systemisk udvidet undersøgelsespligt, hvorfor sagsbehandlingen af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse fra denne gruppe fortsatte i overensstemmelse med den hidtidige gældende danske praksis i forhold til, at man som den klare hovedregel ikke undersøgte den *faktiske* tilgængelighed af medicinen og behandlingen af den pågældende i hjemlandet.

I de få sager, hvor der efter allerede gældende dansk praksis var behov for nærmere at vurdere behandlingens faktiske tilgængelighed, og i de sager, hvor dommen konkret var blevet påberåbt, var man opmærksom på, at der udestod en opgave med at få belyst og afgjort disse sager korrekt og fyldestgørende, hvilket bl.a. betød, at afgørelserne skulle begrundes i forhold til Paposhvili-dommen.

Denne opgave ville primært skulle løses ved, at man skulle have udarbejdet den endelige besvarelse af spørgsmål nr. 665, hvorved fortolkningen af dommen endeligt blev fastlagt.

Og det er her, at fejlbehandlingen af sagerne så opstod.

Den umiddelbare vurdering har altså forenklet sagt den betydning, at man i kontoret så at sige løbende opdelte de verserende sager om humanitær opholdstilladelse i to bunker: En stor bunke, der behandlede som hidtil, og en mindre bunke, der skulle viderebehandles og færdigbehandles i henhold til Paposhvili-dommen og besvarelsen af spørgsmål nr. 665, når denne var udarbejdet – altså de meget få sager, som man allerede efter gældende dansk praksis havde udtaget til nærmere vurdering af *faktisk* tilgængelighed, og de sager, hvor Paposhvili-dommen konkret var blevet påberåbt.

Kontoret var af den opfattelse, at man herved fik fanget de relevante sager, så man kunne fortsætte med at behandle de øvrige sager som hidtil.

Men det gjorde man ikke, og det skyldtes som nævnt, at den umiddelbare vurdering af dommen var forkert.

Man havde derudover ikke i fornøden grad opmærksomhed på, at der kunne være allerede afgjorte sager, hvor udlændingen dog endnu ikke var sendt ud af Danmark,

og hvor man burde have set på sagen igen i lyset af dommen.

Sådan som det også er fremgået af presseomtalen af visse konkrete sager.

[Hvad skal der gøres efter at den umiddelbare vurdering er fastlagt?]

Så langt, så godt.

Men hvad skete der så herefter?

For det første: Der gik for lang tid, før man fik den umiddelbare vurdering nedfældet og gjort endelig i form af besvarelse af spørgsmål nr. 665. Som jeg tidligere har sagt, er det meget beklageligt.

Man gik i gang med at udfærdige en besvarelse af spørgsmål nr. 665 i april måned, og der blev efterfølgende arbejdet på denne besvarelse i lyset af den umiddelbare vurdering. Men det tog alt for lang tid, før udkastet blev gjort helt færdigt. Det skyldes, som jeg tidligere har

forklaret under samrådet, bl.a. et meget stort arbejdspress på fagkontoret i en lang periode.

Det er ikke tilfredsstillende, men sådan er verden altså også, og derfor har jeg – som jeg redegjorde nærmere for under det første samråd – taget skridt til at rette op herpå, så det så vidt muligt sikres, at vi ikke fremover kan komme i en tilsvarende situation.

Men det ændrer ikke ved det faktum, at man hverken inden for svarfristen på 4 uger eller i oktober 2017, hvor der blev afgivet foreløbige svar på de 4 spørgsmål fra april 2017, havde fået nedfældet den endelige vurdering af dommen. Derfor blev der afgivet de foreløbige svar i oktober 2017 med det kendte indhold.

[Øvrige punkter vedrørende administrationen]

Og lad mig så lige runde et par af de mange spørgsmål, der er stillet i relation til samrådet om netop dette tidspunkt i forløbet:

Nej, der blev ikke udarbejdet nogen skriftlige retningslinjer eller lignende. Man begyndte godt nok som nævnt at

udarbejde en besvarelse af spørgsmål nr. 665, der skulle fortolke dommen, i april måned 2017, men dette arbejde blev ikke færdiggjort – igen set i lyset af den umiddelbare vurdering.

At det ikke blev formaliseret i form af en egentlig beslutning, der skrives ned og kommunikeres, skal nok ses i lyset af det netop redegjorte forløb, hvor man altså – ganske vist forkert, viste det sig – mente, at man allerede havde en praksis, der levede op til kravene i dommen i forhold til, hvilke sager der var omfattet af kravet om vurderingen af *faktisk* tilgængelighed.

På samme måde blev der ikke forelagt mig en indstilling eller andet om den umiddelbare vurdering, ligesom der heller ikke på anden måde blev truffet en mere formaliseret beslutning.

Og tilsvarende er dette bagtæppet for det, der skete i slutningen af april 2017, hvor der var presseomtale af sagen, og hvor jeg som led i en pressehenvendelse fra Berlingske om familiesammenføring fik forelagt et kort citat om Paposhvili-dommen. På spørgsmålet om, hvorvidt

Paposhvili-dommen ville have betydning for antallet af meddelte humanitære opholdstilladelser, svarede jeg:

”Det er endnu for tidligt at sige noget om. Det skal vurderes nærmere.”

På samme måde var der ikke i mit system overvejelser om en mere generel berostillelse af sager, da man jo mente, at den gældende praksis for behandling af de humanitære sager i det væsentligste kunne videreføres.

Og at man i øvrigt havde udskilt den mindre gruppe af sager, der skulle afvente den endelige besvarelse af spørgsmål nr. 665.

Men det gør det jo ikke mindre beklageligt, at der skete de nævnte fejl.

[Om den foreløbige besvarelse af UUI-spørgsmålene i oktober 2017]

Så kommer vi frem til næste punkt i forløbet; den foreløbige besvarelse af spørgsmål UUI 665-668 i oktober 2017.

Her spørges der i samrådsspørgsmål P til, ”*hvorfor den foreløbige vurdering ikke står omtalt i de foreløbige svar på UUI alm. del (2016-17) – spm. 665 - 668 af 19. oktober 2017, samt hvad der har ændret sig fra april-maj 2017 til 19. oktober 2017, hvor der svares, at dommens betydning ”fortsat er under overvejelse”.*”

Det korte svar er, at der ikke var noget, der havde ændret sig.

Ministeriet var ikke kommet videre med det opfølgende implementerende arbejde, som jeg omtalte før.

Man var derfor stadig i en situation, hvor en mindre gruppe af sager blev taget til side til videre behandling i afventning af den nærmere belysning af dommen.

Sigtet var, at dommen skulle analyseres til bunds i forbindelse med udarbejdelsen af den endelige besvarelse af spørgsmål nr. 665.

Så man fortsatte den beskrevne praksis.

Ja, spørgsmålene var på det tidspunkt ½ år gamle. Og det er jo i sig selv ikke noget, vi som ministerium bør være stolte af, og det er da også medvirkende til beslutningen om, at man som led i det nye folketingsår besluttede i det mindste at oversende en foreløbig besvarelse.

Vurderingen var, at der var styr på sagsområdet – om end der udestod den endelige besvarelse af spørgsmål nr. 665.

Og der gik derfor heller ikke signaler op i huset, der tydede på noget andet.

Og derfor i relation til samrådsspørgsmål Q om mine egne tanker og handlinger i denne sag – nej, så var der ingen anledning til, at jeg af egen drift sagde: ”Nåh, de har sikkert ikke styr på dette, så jeg må hellere selv minde dem om, at de skal behandle sagerne forvaltningsmæssigt korrekt.”

Og som jeg sagde på sidste samråd, så er det ikke en automatreaktion fra mig, hver gang det i pressen eller af andre fremføres, at vi gør dette og hint i ministeriet på en måde, som andre er uenige i. Det er altså ikke sådan, at

jeg straks berostiller større sagsområder, når der er den slags indlæg eller oplysninger.

For så skulle den til enhver tid siddende minister nok mere generelt overveje at sætte et skilt på døren, hvor der står: Lukket på grund af berostillelse.

[Hvad sker der så i december-januar?]

Så kommer vi frem til den sidste del af forløbet - i december-januar, der fører til, at vi trykker på den røde knap i begyndelsen af januar 2018.

I december 2017 fik fagkontoret den endelige besvarelse af spørgsmål nr. 665 gjort færdig. I den forbindelse drøftedes den umiddelbare vurdering igen i ministeriet, og afstemningen af den endelige besvarelse af spørgsmål nr. 665 med Justitsministeriet påbegyndtes.

Som en konsekvens heraf opstod der tvivl i fagkontoret om, hvorvidt man havde lavet en forkert umiddelbar vurdering af dommen og dermed var kommet til at tage en for lille gruppe af sager til side til videre behandling i lyset af Paposhvili-dommen.

Og at man derved fejlagtigt var kommet til at behandle – og i en række tilfælde havde færdigbehandlet – konkrete sager, hvor man skulle have foranstaltet den udvidede undersøgelsespligt, inden der kunne træffes afgørelse om afslag på opholdstilladelse.

Tilsvarende opstod der i forløbet herefter tvivl om, hvorvidt fagkontoret havde været opmærksom på, at dommen også kunne have betydning for sager, hvor der faktisk var givet afslag på humanitært ophold, inden den umiddelbare vurdering var fastlagt, men hvor selve udsendelsen af de pågældende udlændinge var sket efter dommens afsigelse, eller hvor en udsendelse nu kunne være forestående.

Fagkontoret indledte henover juledagene 2017 en manuel gennemgang af et større antal sager for at afdække, om der var konkrete sager – og i givet fald hvilke – der måtte have fået en sådan ufuldstændig behandling.

Umiddelbart efter nytår stod det klart, at der havde været administreret forkert, og at dette havde haft betydning for en række sager, der burde have været behandlet anderle-

des, og derfor besluttede ministeriet så at sige at sætte uret i stå. Det meldtes offentligt ud ved pressemeddelelsen af 6. januar 2018.

Og herefter har vi så haft fokus på at få rettet ind.

Hvad vi konkret har gjort, har jeg haft mulighed for at redegøre for i en række af de spørgsmål, som udvalget har stillet forud for dette samråd, så jeg vil ikke gå i detaljer med dette her.

Men jeg vil gerne understrege, at dette ikke er noget, som jeg eller ministeriet tager ”lemfældigt” eller på anden måde ikke tager alvorligt.

Der er *ingen*, der går på arbejde for med vilje at administrere forkert. Og medarbejderne har ydet en kæmpe indsats for at forsøge at bringe tingene tilbage på sporet igen.

Så lad mig runde af med at opsummere:

Jeg har nu igen redegjort for sagens forløb, ligesom jeg gjorde på det sidste samråd. Og sammenfattende vil jeg gentage, at dette forløb ikke har været tilfredsstillende.

Regeringens og min holdning er klar. Vi skal naturligvis følge de relevante domme, der afsiges. Og vi skal naturligvis indrette vores praksis efter dem, så vi lever op til vores internationale forpligtelser.

Det har vi ikke haft tilstrækkelige procedurer for i ministeriet, og det er vi nu i fuld gang med at rette op på.

Jeg har drøftet med mine folk, at der fremadrettet skal være skærpet fokus på denne type sager.

Der er foretaget de nødvendige organisatoriske ændringer i departementet.

Der er gjort en stor indsats for at finde frem til de konkrete sager, der er fejlbehandlet.

Det er indtil videre lykkedes at få kontakt til 7 af 8 personer, der fejlagtigt er blevet udsendt eller selv er udrejst

af Danmark, uden at deres sag var belyst korrekt i forhold til dommen.

Og jeg vil sikre, at Folketinget i den kommende tid orienteres om dels de endelige afgørelser af de konkrete fejlbehandlede sager, dels mere generelt holdes orienteret om ministeriets opfølgning på dommen.

Jeg kender efterhånden dette udvalg godt nok til at vide, at I formentlig ikke vil stille jer tilfredse med den beskrivelse af forløbet, som jeg her har givet. Det gør jeg mig ingen illusioner om, at jeg kan ændre på.

Men forløbet har været, som det har været, hverken mere eller mindre, og for mig er det vigtigste nu, at vi får rettet op på praksis og får håndteret de enkelte sager korrekt.

Og så måske lige en sidste ting, jeg har behov for at nævne:

Der er i denne sag talt meget om fejl. Om hvordan det dog kan lade sig gøre, at man kommer til at lave så åbenlyse fejl, som det efterfølgende fremstår som.

Radio 24syv har senest påstået, at Paposhvili-dommen blev nævnt på et møde i regeringens Menneskerettighedsudvalg den 8. februar 2017 – og at jeg derfor skulle have misinformeret Folketinget på sidste samråd.

Jeg kan i forhold til det blot konstatere, at historien slet og ret er ---- forkert.

Jeg har fra både mine egne embedsmænd og fra Udenrigsministeriet fået oplyst, at dommen ikke blev nævnt på mødet den 8. februar 2017 eller i øvrigt fremgik af mødematerialet.

Af praktiske grunde er der til mødereferatet fra mødet d. 8. februar 2017, som sendes rundt 5. maj 2017 – og som radio 24syv har fået aktindsigt i – vedhæftet et dokument, hvori dommen omtales.

Dette dokument er Danmarks bemærkninger til en såkaldt ”General Comment” fra FN’s Torturkomité. Men dette dokument eksisterede slet ikke i februar 2017. Det er derimod produceret efterfølgende.

Jeg har således *ikke* misinformeret Folketinget på sidste samråd.

Tak for ordet.