



9. april 2018

Humanitært ophold
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Kristina Hovmann

Sags nr. 2018 - 4381
Akt-id 389812

Tillæg til redegørelsen for praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse af 24. marts 2015 – justering af praksis på baggrund af Paposhvili-dommen

Indhold

1. Indledning.....	1
2. Den konkrete sag, som Paposhvili-dommen omhandler	1
3. Nærmere om Paposhvili-dommen	2
4. Justering af praksis for meddelelse af helbredsbetings humanitær opholdstilladelse.....	4
5. Justering af praksis for udelukkelse fra humanitær opholdstilladelse	6

1. Indledning

Justitsministeriet udfærdigede den 24. marts 2015 en redegørelse, der indeholder en gennemgang af området for humanitær opholdstilladelse. Redegørelsen blev sendt til Folketinget.

På baggrund af dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol den 13. december 2016 i sagen *Paposhvili mod Belgien* finder Udlændinge- og Integrationsministeriet anledning til at justere praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse på visse områder.

Denne beskrivelse af justering af praksis skal derfor anses som et tillæg til redegørelsen for praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse af 24. marts 2015.

2. Den konkrete sag, som Paposhvili-dommen omhandler

I den konkrete sag, som dommen omhandler, var der tale om en georgisk statsborger (Georgie Paposhvili), som kom til Belgien i 1998 med sin kone og et barn. Han fik sidenhen to børn mere. Han fik afslag på asyl og på opholdstilladelse på

andet grundlag. Fra 1999 og frem til 2005 blev Paposhvili dømt for adskillige lovovertrædelser, og han blev udvist på grund af den begåede kriminalitet.

Under afsoning af en fængselsstraf i 2006 fik han konstateret bl.a. leukæmi. Han modtog forskellig behandling, og hans forventede levetid blev i 2008 vurderet til at være 3-5 år. Sygdommen forværredes, og i 2012 vurderede en læge, at ophør af behandlingen kunne føre til Paposhvilis død. I 2015 vurderede en læge, at ophør af behandling ville medføre en forventet levetid på tre måneder, samt at Paposhvili ikke havde adgang til behandlingen i Georgien.

Paposhvili søgte flere gange om opholdstilladelse af humanitære årsager under henvisning til, at det ikke var muligt at få behandling for hans leukæmi i Georgien. Han fik imidlertid afslag med henvisning til, at han var udelukket fra at få opholdstilladelse efter belgisk lovgivning på grund af den begåede kriminalitet. De belgiske myndigheder foretog derfor ikke yderligere undersøgelser i sagen i forhold til Belgiens internationale forpligtelser.

Paposhvili indbragte herefter sagen for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med påstand om, at hans udvisning til Georgien ville sætte ham i fare for umenneskelig behandling og en tidligere død på grund af, at behandlingen, som han havde modtaget i Belgien, ikke var tilgængelig i Georgien. I 2016 døde Paposhvili i Belgien, men da de efterlodte ønskede at fortsætte sagen, fortsatte Menneskerettighedsdomstolen behandlingen.

Menneskerettighedsdomstolen fastslog i sin dom, at Belgien ville have krænket Den Europæiske Menneskeretskonventions (EMRK) artikel 3 (om forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf) og artikel 8 (om ret til privat- og familieliv), hvis Paposhvili var blevet udsendt af Belgien til Georgien, idet Belgien i den konkrete sag ikke havde overholdt sin undersøgelsespligt.

3. Nærmere om Paposhvili-dommen

Paposhvili-dommen vedrører udsendelse af alvorligt syge personer.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol gennemgår i dommen sin hidtidige praksis for udsendelse af personer, der er alvorligt syge. Domstolen opsummerer bl.a. sin hidtidige praksis, hvorefter udlændinge, der står over for udvisning, som udgangspunkt ikke har ret til ophold i en konventionsstat for dér at fortsætte med at modtage medicinsk, social eller anden form for bistand, og at det forhold, at den pågældendes vilkår, herunder den forventede levetid, vil blive væsentligt forringet eller forkortet i tilfælde af udsendelse, ikke i sig selv kan medføre en krænkelse af artikel 3. Kun i meget ekstraordinære tilfælde, hvor der er tvingende humanitære modhensyn, kan det være i strid med artikel 3 at udsende en udlænding, der lider af en alvorlig fysisk eller psykisk sygdom, til et land, hvor der ikke er adgang til behandling.

I praksis har Domstolen fortolket begrebet *meget ekstraordinære tilfælde* i overensstemmelse med sin dom af 2. maj 1997 i sagen *D mod Storbritannien* således, at meget ekstraordinære tilfælde foreligger i en situation, hvor en udlænding er kritisk syg og døden nær (terminalstadiet). I en dom af 27. maj 2008 i sagen *N mod Storbritannien* anførte Domstolen dog, at den ikke ville udelukke, at der kunne foreligge andre meget ekstraordinære tilfælde end situationen, som forelå i sagen *D mod Storbritannien*. Domstolen anførte imidlertid ikke, hvori disse andre ekstraordinære tilfælde består.

I Paposhvili-dommen præciserer Domstolen retstilstanden og redegør nærmere for, hvornår der kan foreligge "andre meget ekstraordinære tilfælde".

Domstolen angiver blandt andet, at der ved "meget ekstraordinære tilfælde" forstås situationer, hvor der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende, selvom døden ikke er nært forestående, vil blive udsat for en virkelig risiko, som følge af mangel på passende behandling i modtagerstaten eller manglende adgang til sådan behandling, for at blive udsat for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring i vedkommendes helbredstilstand, der vil resultere i intens lidelse eller i en væsentlig reduktion i forventet restlevetid. Domstolen understreger, at dette er i overensstemmelse med den høje tærskel for anvendelse af artikel 3 i sager om udsendelse af alvorligt syge udlændinge.

Med Paposhvili-dommen indfører Domstolen en sagsbehandlingspligt for de nationale myndigheder ved "meget ekstraordinære tilfælde".

Det er ifølge dommen i første omgang op til udlændingen at fremlægge beviser, der godtgør, at der er vægtige grunde til at tro, at der kan være tale om meget ekstraordinære omstændigheder, og hvis udlændingen kan føre dette bevis, er det op til staten at afkræfte tvivlen. Det forudsætter en indgående prøvelse af de forudsigelige konsekvenser af en udsendelse. Ifølge dommen skal der således ved denne vurdering lægges vægt på de generelle oplysninger om modtagerstaten og oplysningerne om den individuelle udlænding, herunder en sammenligning af udlændingens helbredstilstand henholdsvis før og efter udsendelse.

Domstolen angiver endvidere, at der i vurderingen indgår, om den behandling, der er generelt tilgængelig i modtagerstaten, er tilstrækkelig og passende til at sikre, at udlændingen ikke udsættes for en behandling i strid med artikel 3. Domstolen henviser således til, at det afgørende ikke er, behandlingsniveauet i den udvisende stat, eller om behandlingen i modtagerstaten er på et sammenligneligt niveau, ligesom domstolen henviser til, at artikel 3 ikke sikrer ret til en behandling i modtagerstaten, der ikke er tilgængelig for resten af befolkningen.

Domstolen angiver tillige, at staten også i forbindelse med sin vurdering skal overveje, om udlændingen rent faktisk har adgang til at modtage behandlingen i hjemlandet, hvilket omfatter spørgsmål om tilgængelighed både med hensyn til omkostninger, netværk og afstand. Domstolen henviser i den forbindelse til sin hidtidige praksis på området.

Hvis der herefter foreligger alvorlig tvivl med hensyn til konsekvenserne for den syge udlænding i tilfælde af udsendelse, kan den udvisende stat således have pligt til at opnå en individuel og tilstrækkelig garanti fra modtagerstaten om, at behandlingen eksisterer og vil være tilgængelig for udlændingen, inden en udsendelse gennemføres.

Domstolen anfører endvidere, at det forhold, at modtagerstaten er en medlemsstat, der også er bundet af konventionen, ikke i sig selv er afgørende for, om udsendelse vil være i strid med konventionen.

4. Justering af praksis for meddelelse af helbredsbetings humanitær opholdstilladelse

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på baggrund af dommen *Paposhvili mod Belgien* anledning til at justere praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse blandt andet for så vidt angår den udvidede undersøgelsespligt i de meget ekstraordinære tilfælde, som er omfattet af dommen.

Dommen giver ikke anledning til at ændre praksis i forhold til, at det er en betingelse for helbredsbetings humanitær opholdstilladelse, at ansøgeren lider af en alvorlig sygdom (sygdomskriteriet).

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil som hidtil i sager, hvor ansøgeren opfylder sygdomskriteriet og modtager behandling for sin lidelse, undersøge, om den nødvendige behandling er tilgængelig i modtagerstaten. Såfremt behandlingen ikke er tilgængelig i modtagerstaten, vil ansøgeren fortsat som udgangspunkt kunne meddeles humanitær opholdstilladelse i Danmark.

Såfremt ansøgeren opfylder sygdomskriteriet, og behandlingen generelt er tilgængelig i modtagerstaten, vil Udlændinge- og Integrationsministeriet skulle vurdere, om der kunne foreligge meget ekstraordinære omstændigheder, således at der kunne være tale om en situation omfattet af EMRK artikel 3 i henhold til *Paposhvili*-dommen. Det vil sige en situation, hvor der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende, selvom døden ikke er nært forestående, vil blive udsat for en virkelig risiko, som følge af mangel på passende behandling i modtagerstaten eller manglende adgang til sådan behandling, for at blive udsat for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring i vedkommendes helbredstilstand, der vil resultere i intens lidelse eller i en væsentlig reduktion i forventet restlevetid.

Det er op til udlændingen at fremlægge beviser, der godtgør, at der er vægtige grunde til at tro, at der kan være tale om sådanne meget ekstraordinære omstændigheder.

Såfremt det kan lægges til grund, at der vil være tale om meget ekstraordinære omstændigheder, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at dommen medfører, at behandlingens faktiske tilgængelighed skal undersøges nærmere, hvis der på baggrund af udlændingens egne forhold er væsentlig grund til at tro, at der ikke er faktisk adgang til en behandling i hjemlandet.

Domstolen har ikke i dommen udtalt sig om, hvornår denne undersøgelsespligt indtræder, udover at der skal foreligge vægtige grunde. Det følger dog heraf, at der skal noget til.

Er der således på baggrund af ansøgerens personlige forhold vægtige grunde til at tro, at vedkommende ikke har faktisk adgang til at modtage behandling, vil Udlændinge- og Integrationsministeriet fremover skulle foretage yderligere sagskridt med henblik på at undersøge dette nærmere.

Ved vurdering af spørgsmålet om faktisk adgang skal der bl.a. ses på spørgsmålet om omkostninger, socialt og familiært netværk og afstand. Der vil være en høj tærskel for, hvornår behandling ikke anses for faktisk tilgængeligt og vil skulle vurderes fra sag til sag ud fra de konkrete omstændigheder i sagen.

Domstolen åbner med dommen samtidig op for, at myndigheder i sager, hvor der efter den udvidede undersøgelse er alvorlig tvivl om konsekvenserne af en udsendelse, alligevel har mulighed for at udsende den pågældende ved brug af en individuel og tilstrækkelig garanti fra modtagerstaten.

Hvis der ikke er tale om en situation, hvor der foreligger meget ekstraordinære omstændigheder, vil det fortsat være således, at det som udgangspunkt vil være uden betydning for meddelelse af helbredsbebetiget humanitær opholdstilladelse, at en given behandling alene er tilgængelig i f.eks. privat regi mod egenbetaling, ligesom egenbetalingens størrelse som udgangspunkt er uden betydning.

I praksis foretager Udlændinge- og Integrationsministeriet allerede i dag sagsoplysning af en ansøgers helbredsforhold ved et kvitteringsbrev, der sendes til ansøgeren, når ansøgningen om humanitær opholdstilladelse modtages, hvis ansøgningen ikke er vedlagt tilstrækkelig lægelige oplysninger. I dette brev anmodes ansøgeren om at fremlægge relevante lægelige oplysninger til brug for sagen samtidig med, at der kvitteres for ansøgningen. Såfremt ansøgningen om humanitær opholdstilladelse allerede er vedlagt tilstrækkelig lægelig dokumentation, sendes tillige et kvitteringsbrev til ansøgeren for ansøgningens modtagelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil nu ændre disse kvitteringsbreve, så de også reflekterer Paposhvili-dommens betydning for sager om humanitært ophold. Det vil således af kvitteringsbrevene fremadrettet fremgå, at ansøgeren opfordres til at fremlægge oplysninger om, hvorvidt en eventuel behandlingskrævende sygdom er af en sådan karakter, at den pågældende, selvom døden ikke er nært forestående, vil blive udsat for en virkelig risiko, som følge af mangel på passende behandling i modtagerstaten eller manglende adgang til sådan behandling, for at blive udsat for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring i vedkommendes helbredstilstand, der vil resultere i intens lidelse eller i en væsentlig reduktion i forventet restlevetid.

Såfremt sådanne oplysninger fremlægges af ansøgeren, vil Udlændinge- og Integrationsministeriet behandle sagen efter de kriterier, der følger af Paposhvili-

dommen, herunder vurdere spørgsmålet om faktisk tilgængelighed af den relevante behandling.

Ved vurderingen af spørgsmålet om faktisk tilgængelighed vil Udlændinge- og Integrationsministeriet inddrage oplysninger fra den konkrete sag, herunder eventuelt anmode ansøgeren om supplerende oplysninger.

5. Justering af praksis for udelukkelse fra humanitær opholdstilladelse

I Paposhvili-sagen var den pågældende udelukket fra at blive meddelt opholdstilladelse som følge af, at han havde begået kriminalitet i Belgien. De belgiske myndigheder undersøgte på den baggrund ikke, om den behandling, som den pågældende havde brug for, var tilgængelig i hjemlandet.

Der er ligeledes efter dansk ret mulighed for at udelukke en udlænding fra opholdstilladelse, hvis pågældende f.eks. har begået kriminalitet. Udlændingelovens § 10 regulerer adgangen til at meddele opholdstilladelse til udlændinge, der f.eks. er vurderet til at være en fare for statens sikkerhed, i udlandet eller i Danmark er dømt for kriminalitet eller på andet grundlag er meddelt et indrejseforbud til Danmark.

I forhold til udlændinge, som er udvist af Danmark med indrejseforbud, følger det af udlændingelovens § 10, stk. 4, at "en udlænding, der har indrejseforbud, ikke kan gives opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 9-9 f, §§ 9 i-9 n eller 9 p, medmindre ganske særlige grunde taler derfor, dog tidligst to år efter udrejsen, jf. udlændingelovens § 10, stk. 4. Kravet om, at der skal være forløbet to år fra udrejsen, gælder dog ikke for en udlænding, som ikke er EU-borger, og som er udvist [administrativt] efter udlændingelovens § 25 b (om ulovligt ophold), jf. § 10, stk. 4, 2. pkt."

Efter praksis vil en udlænding, som er udvist af Danmark *ved dom* med et indrejseforbud, således være udelukket fra at blive meddelt humanitær opholdstilladelse, hvis vedkommende ikke har været udrejst i to år.

Det følger af udlændingelovens § 50, stk. 1, at en udlænding, der er udvist ved dom, som ikke har været udrejst af Danmark, og som påberåber sig, at der er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. udlændingelovens § 26, kan begære spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten.

Hvis retten dernæst ophæver udvisningen, vil udlændingen kunne meddeles humanitær opholdstilladelse efter § 9 b, stk. 1, hvis den pågældende i øvrigt opfylder betingelserne herfor.

Selvom den pågældende i Paposhvili-sagen var udelukket fra opholdstilladelse i Belgien på grund af, at han havde begået kriminalitet, fandt Domstolen, at det ville have udgjort en krænkelse af EMRK artikel 3, hvis den pågældende var blevet udsendt af Belgien, da de belgiske myndigheder ikke havde undersøgt, om der var medicin tilgængeligt i hjemlandet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har på den baggrund fundet anledning til at justere praksis i forbindelse med behandling af sager, hvor der meddeles afslag på humanitær opholdstilladelse som følge af, at en udlænding er udelukket efter udlændingelovens § 10.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil således i sager, hvor der meddeles afslag på humanitær opholdstilladelse under henvisning til udlændingelovens § 10, stk. 4, 1. pkt., og hvor udlændingen fortsat opholder sig i Danmark, vejlede udlændingen om, at udlændingen i medfør af udlændingelovens § 50 har mulighed for at indbringe spørgsmålet om ophævelse af udvisningen for domstolene, hvis der er indtrådt væsentlige ændringer i den pågældendes forhold, jf. udlændingelovens § 26.

Såfremt ansøgeren ikke ønsker at indbringe spørgsmålet om ophævelse af udvisningen for retten, eller retten ikke finder anledning til at ophæve udvisningen, jf. udlændingelovens § 50, vil Udlændinge- og Integrationsministeriet skulle vurdere, om den pågældende vil være i en situation, hvor det vil stride mod EMRK art. 3 at udsende den pågældende, og i så fald henvise den pågældende til tålt ophold, indtil vedkommende kan udsendes af landet.

Det skyldes, at udlændingelovens § 10, stk. 4, regulerer adgangen til at meddele humanitær opholdstilladelse til udlændinge, der er meddelt indrejseforbud til Danmark. En udlænding, der er meddelt et indrejseforbud til Danmark, og som har fået afslag på asyl, vil derfor ikke kunne meddeles humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, selv om den pågældende ikke for tiden kan udsendes, medmindre udvisningen og indrejseforbuddet alene er sket på baggrund af ulovligt ophold, jf. udlændingelovens § 25 b.

I andre tilfælde, hvor en ansøger er udelukket fra meddelelse af humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 10 – for eksempel hvis vedkommende er til fare for statens sikkerhed (udlændingeloven § 10, stk. 1, nr. 1), eller uden for landet er dømt for et forhold, som kunne medføre udvisning af Danmark, såfremt påbedømmelsen var sket her i landet med videre (udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 2) - vil Udlændinge- og Integrationsministeriet ligeledes vurdere, om den pågældende vil være i en situation, hvor det vil stride mod EMRK art. 3 at udsende den pågældende, og i så fald henvise den pågældende til tålt ophold, indtil vedkommende kan udsendes af landet.

Dette vil ske ved, at sagen behandles som andre sager om helbredsbetings humanitær opholdstilladelse, hvor den pågældende ikke er udelukket fra meddelelse af en sådan opholdstilladelse efter udlændingelovens § 10, jf. pkt. 4 ovenfor.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil i tilfælde, hvor en udlænding er henvist til tålt ophold, fordi vedkommende på grund af alvorlige helbredsforhold ikke kan udsendes, hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning hertil, vurdere, om der fortsat er udsendeshindringer på grund af helbredsforholdene.