

U.2008.701H

Ikke grundlag for at tilsidesætte Integrationsministeriets afslag på humanitær opholdstilladelse til ansøger fra Kosovo eller for at tilsidesætte ministeriets afgørelse om, at ansøgning om familiesammenføring skulle indgives fra hjemlandet.

Forvaltningsret 1.5 og 296.1 - Menneskerettigheder 1.4.

A kom i 2001 til Danmark fra Kosovoprovinserne i Serbien/Montenegro. Efter at A havde fået afslag på asyl, afslog Integrationsministeriet, I, i maj 2003 en ansøgning fra A om humanitær opholdstilladelse, og i oktober 2005 stadfæstede I en afgørelse fra Udlændingestyrelsen om, at A ikke under ophold i Danmark kunne indgive ansøgning om familiesammenføring her i landet. I november 2005 afslog I at genoptage behandlingen af sidstnævnte sag. A indbragte begge afgørelser for landsretten med påstand om, at de skulle ophæves. Landsretten frifandt I for så vidt angår afgørelsen om humanitær opholdstilladelse, men tog påstanden om ophævelse af afgørelsen om familiesammenføring til følge og hjemviste A's ansøgning herom til realitetsbehandling hos I. Højesteret tog i det hele I's frifindelsespåstande til følge. Vedrørende afgørelsen om familiesammenføring udtalte Højesteret herved, at der ikke var grundlag for at antage, at I havde undladt at tilvejebringe de nødvendige oplysninger eller inddrage relevante forhold ved afgørelsen. Højesteret fandt endvidere ikke, at I's afgørelse vedrørende ansøgningen om familiesammenføring stred imod menneskerettighedskonventionens artikel 8 (dissens).[1]

H.D. 19. december 2007 i sag 423/2006 (1. afd.)

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Km.adv. v/adv. Peter Biering, Kbh.)

mod

A (adv. Hans Boserup, Sønderborg, e.o.).

Vestre Landsrets dom 5. september 2006 (2. afd.)

(Mogens Heinsen, Peter Buhl, Hans-Jørgen Nymark Beck (kst.)).

A ankom i 2001 til Danmark fra Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro. Efter blandt andet at have fået afslag på asyl anmodede A om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. samt om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Sagsøgte, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet), har afslået ansøgningen om humanitær opholdstilladelse den 15. maj 2003. Ministeriet har endvidere den 31. oktober 2005 stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelse om, at A ikke kunne indgive ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, her i landet. Den 9. november 2005 afviste ministeriet at genoptage behandlingen af sagen om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1. A har ved stævning af 15. oktober 2004 indbragt ministeriets afgørelser for landsretten med følgende endelige

Påstande

1. Integrationsministeriets afgørelse af 15. maj 2003 ophæves.
2. Integrationsministeriets afgørelser af 31. oktober og 9. november 2005 ophæves.

Integrationsministeriet har nedlagt påstand om frifindelse over for A's påstand 1. Over for påstand 2 har ministeriet principalt påstået frifindelse, subsidiært hjemvisning.

B ankom i 2002 til Danmark fra Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro. Efter afslag på asyl og familiesammenføring anmodede B om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Sagsøgte, Integrationsministeriet, har afslået ansøgningen den 19.

januar 2004 og givet afslag på at genoptage behandlingen af ansøgningen ved afgørelser af 10. marts 2005 og 4. maj 2005. Ministeriet har endvidere i brev af 28. juni 2005 besvaret en henvendelse fra B's advokat. B har ved stævning af 5. november 2004 indbragt ministeriets afgørelser for landsretten med følgende endelige

Påstande

Principalt

Integrationsministeriets afgørelser af 19. januar 2004, 10. marts, 4. maj og 28. juni 2005 ophæves.

Subsidiært

Integrationsministeriet tilpligtes at anerkende, at B lider af et alvorligt handicap, og at der ved udsendelse består risiko for forværring af dette handicap.

702

Integrationsministeriet har nedlagt påstand om frifindelse over for B's principale påstand. Over for påstanden om ophævelse af Integrationsministeriets afgørelse af 28. juni 2005 og over for den subsidiære påstand har ministeriet principalt påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Sagerne er i medfør af retsplejelovens § 254 forhandlet i forbindelse med hinanden.

Sagsfremstilling

Sagsfremstilling i sagen A:

A, der er født i - - - 1983, er statsborger fra Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro. Hun kom til Danmark i juli 2001.

Efter indrejse talte A i marts 2002 med en repræsentant fra Udlændingestyrelsen. I et referat af samtalen anføres blandt andet:

»Ansøger har ikke haft nogen problemer med myndighederne i Kosovo. Ansøger har ikke været udsat for nogen form for chikane fra politiet.

Ansøger oplyser, at konflikten startede i 1998, men at ansøger kun blev berørt af konflikten i marts 1999. Ansøger oplyser, at politiet kom og smed hendes landsby ud og sagde at de skulle gå til Montenegro. Ansøger fik ikke at vide hvorfor. Adspurgt oplyser ansøger, at der havde været kampvogne mange steder i byen og der havde været mindre skyderier i landsbyen.

Ansøger gik med sine forældre i en kolonne til Montenegro. Hun oplyser, at turen tog mindst 7 timer. Ansøger så nogle politifolk tage et barn fra forældrene og afkræve dem penge for at få det tilbage. Politiet fik penge, men truede alligevel barnet med en smadret flaske. Ansøger kikkede væk og så ikke mere. Ansøger og hendes forældre blev ikke udsat for fysiske overgreb under turen, men de blev afkrævet penge af politiet og militæret, men de havde ingen penge.

Ansøger steg på bussen i Montenegro, men blev væk fra sine forældre. Ansøger kom til en lejr i Rozaj i Montenegro. Ansøger fandt ikke sine forældre. Ansøger var kun i lejren i 4 dage og blev derefter transporteret til en tobaksfabriksbygning, som blev anvendt som flygtningelejr, i Shkoder i Albanien. Ansøger oplyser, at det var i marts 1999. Ansøger ledte efter sine forældre i lejren.

...

Ansøger kom tilbage til Kosovo ultimo juni 1999 med lastbil. Ansøger tog tilbage til - - - og boede hos sin farbror.

...

Ansøgeren ledte efter sine forældre i landsbyen.

...

Ansøgeren oplyser, at hendes forældres hus er brændt ned. Ansøgeren boede hos sin farbror indtil udrejsen til Danmark. Adspurgt oplyser ansøger, at der var fred i - - - under hendes andet ophold.

Ansøger fik i september 2001, at vide at hendes forældre er kommet tilbage til Kosovo og er i god behold. Ansøger har ikke selv talt med sine forældre. Adspurgt hvorfor ansøger ikke har talt med sine forældre oplyser ansøger, at hendes mor blev skudt i hovedet og hendes far har travlt med at sørge for at ansøgers mor får behandling. Ansøgeren har

fået at vide, at hendes mors tilstand er alvorlig. Ansøgeren oplyser, at forældrene ikke har telefon og at det derfor ikke er nemt at få kontakt.

...

7. Begrundelse for ansøgningen om opholdstilladelse som flygtning, herunder hvad ansøgeren frygter ved en eventuel tilbagevenden til hjemlandet.

Ansøger søger asyl for at være sammen med sin mand i Danmark.

Ansøger ønsker at stifte familie og opnå et fredeligt liv. Ansøger har ikke mulighed for at opfoster et barn i Kosovo.»

Efter indrejse i Danmark søgte A asyl, men fik afslag. Hun søgte derefter blandt andet om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. I en afgørelse af 15. maj 2003 afslog Integrationsministeriet ansøgningen om opholdstilladelse. Af afgørelsen, der er stilet til hendes advokat, fremgår blandt andet følgende:

»De har som advokat for A, der er statsborger fra Kosovoprovinserne i Serbien og Montenegro, ved brev af 16. september 2002 til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration klaget over en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen

...

De har endvidere ansøgt om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Sagens afgørelse

...

Ministeriet finder endvidere ikke, at Deres klient opfylder betingelserne for at blive meddelt humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Det påhviler fortsat Deres klient at udrejse af landet straks.

Nedenfor følger en gennemgang af sagens faktiske omstændigheder og begrundelsen for ministeriets afgørelse.

Sagens faktiske omstændigheder

Deres klient indrejste i Danmark den 10. juli 2001 og ansøgte om asyl.

Det fremgår af registreringsrapporten af 13. juli 2001, at Deres klients helbredstilstand er ok.

Det fremgår af boligplaceringsskema af 19. marts 2002, at Deres klient har oplyst, at der ikke er særlige helbredsforhold, der bør tages i betragtning.

Den 12. april 2002 meddelte Udlændingestyrelsen Deres klient afslag på asyl efter udlændingelovens § 7. Udlændingestyrelsen bestemte samtidig - efter at sagen

703

havde været forelagt for Dansk Flygtningehjælp - at afgørelsen ikke kunne indbringes for Flygtningenævnet, da ansøgningen var åbenbart grundløs, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 3, nu udlændingelovens § 53 b, stk. 1.

De ansøgte ved brev af 18. juli 2002 på vegne af A og C om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9. Deres brev var vedlagt kopi af en erklæring af 2. juni 2002 fra speciallæge i psykiatri Ole Helbo, hvoraf det bl.a. fremgår, at A's stemningsleje er sænket, at hun ikke er behandlingskrævende deprimeret, at hun ikke er hallucineret eller psykotisk, men at hun klart beskriver paranoide oplevelser. Det fremgår endvidere, at hun har mange symptomer på PTSD, men at depressionsdiagnosen dog næppe er helt til stede. Endelig fremgår det, at hun muligvis er suicidal.

Ministeriet anmodede Dem ved brev af 16. september 2002 om at angive præcist, hvad De ønskede at ansøge om, og at ministeriet ikke foretog sig videre i anledning af Deres henvendelse.

...

De ansøgte endvidere om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

De fremsendte ved breve af 18. september 2002 kopi af recept udstedt den 9. august 2002, hvoraf det fremgår, at A blev ordineret Cipramil (middel mod depression) 10 mg, én gang.

...

Ministeriet meddelte endvidere, at Deres ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, ... ikke gav A lov til at opholde sig her i landet under ministeriets behandling af sagen.

Ved brev af 6. december 2002 henviste De til artikel 3 og artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

...

De fremsendte ved brev af 14. marts 2003 yderligere bemærkninger til sagen.

Udlændingestyrelsens udtalelse og Deres brev af 14. marts 2003 omhandler spørgsmålet om, hvorvidt A vil kunne få antidepressiv medicin i Kosovo.

Ministeriet modtog den 10. april 2003 Deres e-mail af samme dato til UNMIK.

Udlændingestyrelsen meddelte den 14. april 2003 Deres klient afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, og § 9, stk. 2, nr. 7, jf. lov bekendtgørelse 711, af 1. august 2001.

...

Det fremgår af udlændingeregistret, at C har tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark.

Retsregler og praksis vedrørende udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Ifølge udlændingelovens § 9 b, stk. 1, jf. lov bekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002, kan der gives opholdstilladelse til udlændinge, hvis »væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for at imødekomme ansøgningen.«

Afgørelsen af, om der foreligger sådanne særlige humanitære hensyn, som kan begrunde opholdstilladelse efter den nævnte bestemmelse, beror således på et skøn. Ved udøvelsen af dette skøn har ministeriet i almindelighed navnlig lagt vægt på ansøgerens personlige forhold, herunder om der er tale om en familie med mindre børn, der kommer fra et land i krig, om der foreligger en alvorlig sygdom hos den eller de pågældende, samt varigheden af opholdet her i landet.

Efter ministeriets praksis kan der bl.a. meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 b, stk. 1, til personer, der lider af fysiske eller psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter, f.eks. livstruende sygdomme og uhelbredelige sindssygdomme. Hvis en person lider af sygdom af meget alvorlig karakter og har mulighed for at modtage den fornødne lægehjælp i sit hjemland, kan der dog normalt ikke gives opholdstilladelse.

Der kan endvidere meddeles humanitær opholdstilladelse til personer, der ved en tilbagevenden til et hjemland med vanskelige levevilkår vil være i risiko for at få eller opleve en forværring af et alvorligt handicap.

Begrundelse vedrørende udlændingelovens § 9 b, stk. 1

Efter en gennemgang af sagen har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ikke fundet, at der foreligger humanitære hensyn af en sådan styrke, at disse afgørende taler for, at opholdstilladelse bør gives.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at Deres klient efter det oplyste ikke lider af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter, og at der ikke i øvrigt foreligger sådanne omstændigheder, at der er grundlag for at meddele humanitær opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Ministeriet har lagt vægt på oplysningen om, at Deres klient ikke er psykotisk eller behandlingskrævende deprimeret, og at PTSD ikke kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, uanset om det lægges til grund, at Deres klient fortsat er i antidepressiv behandling.»

Den 2. oktober 2004 har speciallæge i psykiatri Sten Thimmar afgivet en erklæring om A. I erklæringen, der er stilet til Dansk Røde Kors, anføres blandt andet:

»...

Socialt:

Født og opvokset i Kosovo, - - -. Er enebarn, men har 2 ældre halvbrødre, som bor i Tyskland. Moderen er lærer, faderen var håndværker. Under hele hendes opvækst arbejdede faderen i Tyskland, hvor han også havde en samlever, som han fik 2 sønner med. Boede i albansk område, men undervisningen var serbisk ledet.

704

Hun har aldrig haft noget særligt nært forhold til faderen, som kun kom hjem en gang imellem på kortere »inspektionsture«. Han er nu pensionist og bor i hjembyen sammen med hustruen samt samleveren. I skoletiden blev hun drillet en del p.g.a., at faderen var så meget fraværende.

Da krigen kom, måtte de i lighed med den øvrige albanske del af befolkningen søge at leve skjult så godt de kunne og håbe på at undgå at miste livet eller blive mishandlet, noget, som skete ved mindste foranledning og ganske uberegneligt. Familien måtte flygte marts 1999 til Makedonien. Blev under flugten adskilt fra forældrene og blev senere sendt over grænsen til Albanien. Faderen rejste til Tyskland. En jævnaldrende ungdomsven, som siden 1982 har boet i Danmark, hvor han har permanent opholdstilladelse, fandt via en ven ud af, at hun befandt sig alene i Albanien. Han rejste ned til hende, de forlovede sig og er siden blevet gift; hun var da 18, han 19 år. Forud for ægteskabsindgåelsen var hun flygtet til Italien og derfra videre til Danmark. De har fået 2 børn, på 10 mdr. og 2 år. De bor sammen med svigerfamilien i en stor lejlighed centralt i - - -. Moderen fik hun først kontakt til 2001. Moderen er nu atter flyttet tilbage til Kosovo. I Danmark har hun, sammen med svigermoderen, deltaget i sprogskole og har herunder lært sig flydende dansk. Hun har endnu ikke haft arbejde uden for hjemmet.

Somatisk:

Stort set rask.

Misbrug:

Intet.

Psykisk:

Har altid været en enspændernatur, isoleret sig en del. Hun mener, at hun som barn var lidt trist til mode, men der var ikke tale om noget egentligt depressivt. Har ikke haft psykiske problemer for krigen i 1999.

Siden ankomsten til Danmark har humøret være meget svingende. Hvis hun bliver mindet om politi, militær eller voldsomme hændelser på TV kan hun blive voldsomt angst, begynde at ryste og græde. Disse mindelser fra den traumatiske tid kommer især til hende om aftenen og natten, hvor hun kan vågne op med mareridt.

Disse symptomer i form af mareridt, stemningssvingninger, genoplevelser af tidligere traumatiske oplevelser, angst og uro - alt med skiftende intensitet er alt i alt blevet mindre udtalt det sidste par år. Stemningsmæssigt er der ikke tegn på noget egentligt depressivt.

Objektivt psykisk:

Er bevidsthedsklar og orienteret. Virker godt begavet, ganske ressourcefuld. Taler flydende og fejlfrit dansk. Stemningsmæssigt er hun inden for normalområdet, men under beskrivelsen af de traumatiske hændelser bliver hun emotionelt berørt og anspændt. Der fremkommer ikke tegn på noget suicidalt. Intet psykotisk.

Diagnose:

Post traumatisk stressdisorder F43.2.

For et par år siden var der tidspunkter, hvor hun følte sig desperat og i afmagt, kunne slet ikke rumme de smertelige erindringer. Hun overvejede dengang ved et par lejligheder at springe ud fra altanen fra 2. sal i suicidalt øjemed. Efter at hun har fået børnene, har tanken om selvmord nok strejft hende, men hun kunne slet ikke gøre det nu, med tanke på børnene. Hun har et ønske om, at hun sammen med familien kan leve et normalt familieliv sammen med børnene og manden, der arbejder som håndværker.

Prognose:

...

21-årig kvinde, gift og med 2 børn på 10 mdr. og 2 år, som kom til Danmark i juli 2001. Har fremdeles symptomer på posttraumatisk stressdisorder. Disse symptomer er dog aftaget noget, og der skønnes ikke at være nærværende suicidal risiko. Hun har ikke fået nogen specifik behandling af de psykiske symptomer ud over kortvarig antidepressiv behandling. Har ligeledes været til en enkelt vurderingssamtale hos speciallæge i psykiatri Ole Helbo, Vejle, 02.06.2002. Prognostisk er der god udsigt til, at disse symptomer med tiden vil aftage eller forsvinde.«

A anmodede den 12. oktober 2004 om, at sagen blev genoptaget. Anmodningen var vedlagt erklæringen fra speciallæge i psykiatri Steen Thimber. Den 5. november 2004 traf Integrationsministeriet afgørelse om ikke at genoptage behandlingen af sagen.

Den 31. oktober 2005 stadfæstede Integrationsministeriet en afgørelse, der blev truffet af Udlændingestyrelsen den 4. februar 2004, hvorved A har fået afvist sin ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Det fremgår af afgørelsen, at A siden sin indrejse i Danmark var blevet gift med C og havde fået tre børn. C er meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse, ligesom børnene alle er meddelt opholdstilladelse efter reglerne om familiesammenføring. Af Integrationsministeriets afgørelse fremgår blandt andet følgende:

»...

Ministeriet finder ikke grundlag for at ændre Udlændingestyrelsens afgørelse. Deres klients ansøgning om opholdstilladelse er således afvist og vil derfor ikke blive behandlet.

Hvis Deres klient ikke allerede er udrejst, påhviler det Deres klient straks at udrejse af Danmark

...

Retsregler

...

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en

705

udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor.

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 4, skal opholdstilladelse efter stk. 1 være opnået inden indreisen. Efter indreisen kan ansøgning herom ikke indgives, behandles eller tillægges opsættende virkning, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor.

...

Efter praksis vil en sådan ganske særlig grund f.eks. kunne foreligge, hvis ansøgers helbredsmaessige forhold medfører, at det ikke bør kræves, at ansøger udrejser af Danmark for at søge om opholdstilladelse her i landet fra sit hjemland eller et andet opholdsland.

...

Deres klient har i sin e-mail af 23. november 2004 til ministeriet nærmere redegjort for omstændighederne i forbindelse med sit ophold i Danmark siden ankomsten i 2001, og har herunder blandt andet anført, at hun har klaret sig godt i det danske samfund, idet hun taler og skriver dansk, som hun har lært sig selv, og hun arbejder på et hotel - - -, hvor hun er meget glad for at være, at hendes chef er glad for hende og har gjort hende til assistent, og at hun kan forsørge sig selv, ligesom hendes ægtefælle også har arbejde på - - - i - - -.

Vurdering

Ministeriet finder, at der ikke foreligger sådanne særlige grunde, at Deres klient bør kunne indgive og få behandlet sin ansøgning om opholdstilladelse her i landet, jf. herved udlændingelovens § 9 c, stk. 4.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke foreligger oplysninger om sådanne særlige forhold, herunder oplysninger om væsentlige helbredsmaessige eller lignende omstændigheder, at det ikke bør kræves, at Deres klient skal indgive ansøgningen til en dansk repræsentation i

sit hjemland eller i et land, hvori Deres klient har fast haft ophold de sidste tre måneder.

Det, som Deres klient har anført i sin e-mail af 23. november 2004, er indgået i grundlaget for ministeriets afgørelse.

Ministeriet finder imidlertid ikke, at det af Deres klient anførte kan føre til et andet udfald af sagen, da de nævnte forhold ikke er af en sådan karakter, at der må siges at foreligge ganske særlige forhold, der kan begrunde, at en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, alligevel kan indgives i Danmark. Ministeriet har herved lagt vægt på, at Deres klient alene i perioden har haft processuelt ophold her i landet siden Deres klients indrejse, og at Deres klient på ansøgningstidspunktet den 15. april 2003 var blevet pålagt at udrejse senest 15 dage efter modtagelsen af Udlændingestyrelsens afgørelse.

Det forhold, at Deres klient og C har tre fællesbørn, som opholder sig i Danmark, kan ikke på den baggrund føre til en ændret vurdering.

Det forhold, at Deres klient har arbejdet i Danmark kan ej heller føre til en anden vurdering, da Deres klient ikke har haft ret til at arbejde her i landet. Det bemærkes herved, at Deres klient den 21. april 2005 vedtog en udenretlig bøde for ulovligt arbejde.

Vejledning:

Deres klient kan indgive ansøgning om opholdstilladelse til en dansk repræsentation i sit hjemland eller i et land, hvori Deres klient har haft fast ophold de sidste tre måneder.«

Den 9. november 2005 traf Integrationsministeriet afgørelse om ikke at genoptage behandlingen af sagen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. I afgørelsen, der er sendt til A's advokat, anføres blandt andet:

»Ved e-mail af 4. november 2005 til ministeriet har De anmodet om genoptagelse af ministeriets afgørelse af 31. oktober 2005. Til støtte herfor har De gjort gældende, at der foreligger ganske særlige grunde, og De har i den forbindelse blandt andet anført, at den omstændighed, at Danmark ikke har en repræsentation i Kosovo, medmindre man accepterer aflevering af ansøgningen til attaché Finn Særmark-Thomsen, er en ganske særlig situation, ligesom De har anført, at den omstændighed, at Deres klient ikke har haft lovligt ophold i tre måneder i et andet land, hvori Danmark har repræsentation, også er en ganske særlig grund.

Vurdering

De har ikke anført nye, væsentlige oplysninger, som kan føre til en ændret vurdering af sagen.

For så vidt angår det af Dem anførte om, at Danmark ikke har en repræsentation i Kosovo, og at Deres klient derfor ikke kan indgive ansøgning om opholdstilladelse fra hjemlandet, skal ministeriet oplyse, at Deres klient er statsborger fra Kosovoproinsen i Serbien og Montenegro, og at Danmark har repræsentationer i Serbien og Montenegro.

Ministeriet skal endvidere bemærke, at det er korrekt, at ansøgning om opholdstilladelse ikke kan indgives til Danmarks udsendelsesattaché for Balkan, Finn Særmark-Thomsen.«

Sagsfremstilling i sagen B:

B, der er født i - - - 1976, er statsborger fra Kosovoproinsen i Serbien og Montenegro. Hun kom til Danmark i februar 2002, hvor hun søgte asyl og familiesammenføring med sin mand, der boede i Danmark. Hun fik afslag på asyl og familiesammenføring. Hun søgte herefter om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. I en afgørelse af 19. januar 2004 afslog Integrationsministeriet ansøgningen om

706

opholdstilladelse og meddelte samtidig, at det påhvilede hende at udrejse af landet straks. Af afgørelsen, der er stilet til hendes advokat, fremgår blandt andet følgende:

»...«

Sagens faktiske omstændigheder

...

Det fremgår af registreringsrapport af 16. august 2002, at Deres klient i forbindelse med sin asylsag har oplyst vedrørende sin helbredstilstand, at hun har psykiske problemer i form af søvnproblemer.

Det fremgår imidlertid af boligplaceringsskema af 13. september 2002, at Deres klient har oplyst, at der ikke er særlige helbredsforhold, der bør tages i betragtning.

Den 3. oktober 2002 meddelte Udlændingestyrelsen Deres klient afslag på ansøgningen om asyl. Udlændingestyrelsen besluttede i den forbindelse - efter at sagen havde været forelagt for Dansk Flygtningehjælp - at afgørelsen ikke kunne påklages til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 b.

Det fremgår i øvrigt af sagen, at ministeriet den 7. august 2003 stadfæstede Udlændingestyrelsens afgørelse om afslag på familiesammenføring samt i øvrigt stadfæstede en afgørelse af 15. januar 2003 om afvisning af at behandle en ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1 og en afgørelse af 12. marts 2003 om afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Den 5. juli 2003 fødte Deres klient hendes og den herboende ægtefælles fællesbarn, og den 21. oktober 2003 meddelte Udlændingestyrelsen barnet opholdstilladelse i Danmark.

Af de på sagen allerede forelæggende akter fremgår det, at Deres klient ifølge en erklæring af 12. november 2002 fra psykolog Anita Eibye Alsbo skønnedes at lide af PTSD, svær depression uden psykotiske symptomer, svær angst samt personlighedsændring efter katastrofeoplevelse. Det fremgår endvidere, at Deres klient efter en samlet vurdering skønnedes at være i selvmordsrisiko, såfremt hun måtte blive udsat for yderligere psykisk pres.

Ved brev af 18. november 2003 meddelte ministeriet Dem, at Deres klients ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter omstændighederne var tillagt opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. Ministeriet anmodede Dem i den forbindelse om eventuelle yderligere bemærkninger i sagen, herunder aktuelle oplysninger omkring Deres klients helbredstilstand, senest fire uger fra afsendelsen af ministeriets brev.

Ved e-mail af 19. december 2003 har De over for ministeriet beklaget ikke at kunne overholde den fastsatte tidsfrist for fremsendelse af yderligere oplysninger til sagen, men oplyst at De snarest vil fremsende lægelige akter.

Ministeriet har imidlertid ikke i den forbindelse modtaget yderligere bemærkninger fra Dem.

Begrundelse

Efter en gennemgang af sagen har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ikke fundet, at der foreligger humanitære hensyn af en sådan styrke, at disse afgørende taler for, at opholdstilladelse bør gives.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at Deres klient efter det oplyste ikke lider af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter, og at der ikke i øvrigt foreligger sådanne omstændigheder, at der er grundlag for at meddele humanitær opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Uanset det forhold, at Deres klient fortsat måtte lide af PTSD og svær depression, er dette ikke en sygdom eller en lidelse af en sådan alvorlig karakter, at det kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Ministeriet skal - for så vidt angår oplysningerne om, at Deres klient ved psykologerklæring af 12. november 2002 skønnedes at være selvmordstruet - bemærke, at efter ministeriets praksis er det ikke i sig selv tilstrækkeligt til at give humanitær opholdstilladelse, at en ansøger skønnes at være selvmordstruet.

Psykisk sygdom - i kombination med oplysninger om en aktuel og overvejende risiko for selvmord - vil dog kunne danne grundlag for meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Sådanne oplysninger om en aktuell og overvejende risiko for selvmord foreligger imidlertid ikke i denne sag.

Ministeriet skal i den forbindelse henlede Deres opmærksomhed på udlændingelovens § 40, stk. 1, hvorefter en udlænding - eller dennes advokat - skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelsen af, om en tilladelse i henhold til denne lov, herunder udlændingelovens § 9 b, stk. 1, kan gives.

Ministeriet skal således oplyse Dem om, at såfremt De på et senere tidspunkt fremkommer med nye væsentlige lægelige oplysninger vedrørende Deres klients helbredstilstand, vil ministeriet overveje, om der er grundlag for at genoptage sagen.»

B anmodede flere gange om genoptagelse af sagen. Ministeriet afslog første gang at genoptage sagen ved afgørelse af 13. oktober 2004, hvori bl.a. anføres:

»De har til støtte for Deres genoptagelsesansøgning fremsendt erklæring af 13. januar 2004 fra psykolog Eydna Egholm, hvoraf det bl.a. fremgår, at B lider af posttraumatisk belastningsreaktion, depression af svær grad, panikangst og personlighedsændring efter katastrofeoplevelser.

...

Begrundelse

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har efter en gennemgang af sagen ikke fundet, at Deres breve af 17. januar 2004 og 11. marts 2004 med

707

bilag indeholder nye væsentlige oplysninger af betydning for ministeriets behandling af sagen.

Det forhold, at Deres klient leder af posttraumatisk belastningsreaktion, depression af svær grad, panikangst og personlighedsændring efter katastrofeoplevelser, kan ikke begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Ministeriet skal i øvrigt henvise til begrundelsen i ministeriets afgørelse af 19. januar 2004, hvoraf det bl.a. fremgår, at PTSD og svær depression ikke er sygdomme af en så alvorlig karakter, der kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.«

Den 21. oktober 2004 har speciallæge i psykiatri Peter Kaare Østergaard afgivet en erklæring om B. I erklæringen anføres blandt andet:

»DISPOSITIONER:

Der er ingen dispositioner til nerve-sindslidelse.

BARNDOM, SKOLEGANG:

B fortæller at hun stammer fra en by med 2500 indbyggere, beliggende i grænseområdet til Serbien. Før krigen begyndte, var der ca. 100 serbiske indbyggere. Byen var næsten hundrede procent etnisk albansk. Faderen var skolelærer på en albansk skole. Der var fire børn i ægteskabet, hvor B er nr. 3. Hun beskriver hjemmet som almindelig trygt.

B kom i skole og klarede sig godt.

Det var et ukompliceret skoleforløb. Hun gik på en albansktalende skole.

VOKSENALDER:

Efter skoletiden påbegyndte hun uddannelse på lærerseminariet, hvor hun ønskede at specialisere sig i undervisning af børn fra første til fjerde klasse trin.

B's tilværelse ændredes betydeligt i krigen. I 1993/1994 var de omringet af en stor gruppe serbere, som ransagede hjemmet. B var ikke hjemme, men på besøg hos en faster. Serberne krævede, at hendes far skulle med til afhøring på politistationen, fordi han underviste på albansk. Faderen underviste på daværende tidspunkt privat, da alle albanske skoler var lukkede af serberne. Før krigen i brød i ud hendes hjemegn, var hun øjenvidne til voldelige angreb på albanere af det serbiske politi. Hun har oplevet, at hun var i en bus med nogle veninder på vej til Pristina, da bussen blev standset af serbisk politi. Her oplevede hun, at en mand blev sparket bevidstløs. Andre mænd blev ført bort, og bussen blev beordret videre. Mange gange blev lærerne ved lærerseminariet arresteret af serbisk politi og undervisningen afbrudt, da undervisningen var på albansk. I 1997/98 var der store uroligheder og spændinger mellem albanere og serbere, og al undervisning blev erklæret ulovlig. Undervisningen fortsatte dog i forskellige kælderrum. Hvis serberne opdagede dem, risikerede både elever og lærere mishandling og fængsling.

Hver dag blev albanerne udsat for chikane, når de var på vej til undervisning, og man var aldrig helt sikker på at undervisningen ikke blev opdaget af serberne. Flere af hendes klassekammerater forsvandt i den periode.

Der var voldsomme kampe. Det serbiske politi havde omringet hele landsbyen med kampvogne samt tungt artilleri. Beboerne fra landsbyen opholdt sig i op til 7 døgn i skoven, hvorefter det blev mere roligt, og de kunne tage hjem igen. B har oplevet adskillige traumer i den situation. Hun har overværet mishandling af kvinder og mænd, og hun oplevede, at serbere omringede landsbyen og angreb dem med granater. Hendes far blev såret, og hun var vidne til, at en ældre person holdt et hovedløst barn i sine arme. Hun så flygtningekolonner, der forsøgte at skjule sig i skoven. I den periode forsvandt over 100 unge piger i alderen fra 15 til 23 år i serbernes lastbiler. Mange forsøgte at skjule pigerne, for at undgå det. Det er B's opfattelse, at pigerne blev voldtaget, mishandlet og dræbt. Der var adskillige andre oplevelser, hvor hun bl.a. var vidne til, at mænd blev taget til fange og ført ind i skoven, hun kunne høre skud fra henrettelser.

Under sin flugt, så hun lig af maltrakterede mænd, kvinder og børn. Det var tydeligt, at de var mishandlet til døde eller dræbt af granater. Hun var også vidne til at serbere kastede granater ind i en gruppe flygtninge. Hun oplevede døde, og fædre der bar på småbørn, der havde mistet et ben, en arm eller et hoved. Disse svære traumer foregik fra marts 1999 til juni 1999. Efter krigen tog B og hendes familie tilbage til landsbyen. Deres hus var nedbrændt, og familien sov i telt. I løbet af 1999/2000, mødte B hendes nuværende ægtefælle, som var på besøg fra Danmark. Parret blev gift i Kosovo den 31/10-2000, da den nuværende ægtefælle igen kom på besøg.

B fortsatte med at bo hos forældrene, medens hun ansøgte om familiesammenføring. I mellemtiden havde hun to spontane aborter. I august 2002, fik B tilladelse til at komme til Danmark, formentlig på et turistvisum. B bor hos ægtefællen. De har et barn sammen der født i sommeren 2003.

TIDLIGERE PSYKIATRISK:

Før krigsoplevelserne ikke psykisk sygdom. Ikke været hos psykiater eller psykolog før aktuelle.

PRÆMORBID PSYKISK:

Altid meget glad, åben og udadvendt. God kontakt til andre mennesker, og hun mener ikke at hun på noget tidspunkt har været specielt konfliktsky.

SOMATISK:

Hun har født et barn i sommeren 2003. I begyndelsen af graviditeten var der hyperemesis, og hun måtte indlægges to gange i forbindelse med det. Der var kvalme, opkastninger.

708

Der har været spontan abort i år 2001 og en spontan abort igen i 2002. Ellers har hun i det væsentlige været somatisk rask. Hun har dog haft problemer med hoften i de seneste måneder. B kan ikke spise noget. Hun kaster op, og får kvalme, lige så snart hun kigger på mad.

Hun har været kontakt med - - - Sygehus skadestue på baggrund af rygsmerter. Hun har været i kontakt med sygehuset den 11/08, den 01/09, den 07/09 og 09/09-2004. Hun henvendte sig i skadestuen pga. akut opståede smerter i højre side af ryggen. Diagnosen var lændesmerter. Man foreslog symptomatisk behandling, altså smertestillende behandling med paracetamol. Der var et forsøg på egenbehandling med alkohol.

ANDRES OPLYSNINGER OM PATIENTEN:

Klinisk psykolog Anita Alsboe, som skriver:

Det drejer sig om en psykisk meget traumatiseret kvinde, som lider af ubehandlet Post Traumatisk Stress Disorder (PTSD). ICD-10, F43, som kun vil blive forværret uden den nødvendige psykologiske og medicinske behandling, hun har brug for, for at bearbejde de dybe psykiske traumer. Desuden lider B af dyb sorg over nu to spontane graviditeter, og hun frygter at hun er fysisk alvorligt syg. Iflg. Hamilton depressionsskala lider hun af en svær depression. Hun scorer 40 ud af 52 mulige, hvilket giver diagnosen WHO ICD-10, F32,2. Depressiv enkeltepisode af svær grad uden psykotiske symptomer. Iflg. Hamilton angstskala lider B af en svær angsttilstand, hvor hun scorer 51 ud af 56 mulige. Dette giver diagnosen WHO ICD-10, F41,0.

Psykologerklæring der er udfærdiget af klinisk psykolog, Eydna Egholm og dateret 13/01-2004, konkluderer flg.

B lider af Post Traumatisk belastningsreaktion, depression af svær grad, panikangst, personlighedsændring efter katastrofe oplevelser (F43,1, F32,2, F41,0, F62,0 i flg. Who ICD-10). Hun kan dårligt have det værre. En udvisning, en rejse, fratagelse af samværet med barnet, vil efter min bedste vurdering udløse en svær intrapsykisk krise. Hun har brug for hjælp og behandling hurtigst muligt, også selv om man meddeler hende opholdstilladelse.

AKTUELT:

Hun fortæller at hun har haft det dårligt i mange år. Som det fremgår, har hun været udsat for svære traumer. Hun har overværet lemlæstelse, død, og selv har hun været truet på livet.

Til hverdag har hun flashbacks fra oplevelserne. Der er endvidere hyperaktivitet (arousel). Dvs. hun er lysfølsom, lydfølsom. Der er grædture med skyldfølelser og selvbekjendelser. Der er suicidale tanker. Under undersøgelsen her, kommer hun ind på noget af det værste ved hendes liv. Det var, da hun blev hentet af politiet og sendt til Sandholmlejren, et par dage før hun skulle føde sit barn. Hun har meget svært ved at falde i søvn, pga. de tanker der kører rundt i hendes hoved. Hun sover afbrudt, og vågner flere gange om natten med flashbacks, hvor hun genoplever de skrækelige forhold, som hun var udsat for i Kosovo. Bl.a. oplever hun som mareridt, at folk går rundt med hovedløse børn mm. Hun vågner tidligt om morgenen. Det kan svinge lidt mellem kl. 05 og kl. 07. Hun kan ikke koncentrere sig, og kan ikke foretage sig noget arbejdsmæssigt. Hun har svært ved at komme i gang om morgenen. Der er psykiske angstkomponenter i svær grad, og der er somatiske angstkomponenter med hjertebanken og hyperventilation. Der er snurren i fingrene og ubehagsfølelser i halsen. Hun tåler ikke at se mad, idet hun får kvalme og opkast bare ved tanken. Hun har på baggrund af det tabt en del i vægt. Derudover er hun fyldt med træthed og smerter. Hun har ikke seksuallyst, og hun er konstant bekymret for helbredet og fremtiden. Der er døgnvariationer, idet hun har det værst om morgenen. Udover det, er der avoidance. Hun tåler ikke bare tanken om krig. Hun kan f.eks. ikke se nyheder i fjernsynet.

FUNKTIONELT:

Hun er præget af angst i dagligdagen. Tør ikke gå på badeværelset med mindre manden er tilstede. Hun kan klare af og påklædningen selv. Hun er meget inaktiv derhjemme. Hun kan lave lettere husholdning såsom mad, men ægtefællen har måttet holde op med at arbejde for at passe barnet og hende. Ægtefællen er dansk statsborger, og han har boet i Danmark i tolv år.

Hun kan ikke klare at købe ind.

DIAGNOSE OG STATUS:

B er orienteret i tid og sted og egne data. Der er en emotionel god kontakt. Den formelle kontakt er selvsagt lidende, og det er nødvendigt med tolk, på grund af hun ikke er i stand til at tale dansk.

Der er ikke realitetstab. Således er der ikke tanke/perceptionsforstyrrelser. Det er svært at vurdere om der egentlige sprogforstyrrelser, men det er ikke tolkens indtryk at der er problemer her, og ej heller min vurdering.

Hun er præget af arousal med hyperaktivitet, lysfølsomhed og lydfølsomhed. Der er avoidance og flashbacks. Derudover er der skyldfølelse og selvbekjendelse over situationen, altså over at hun ikke kan klare sig, som hun kunne tidligere. B scorer højt på en Hamilton depressionsskala 17 item. Således scorer hun dags dato 38, svarende til en svær depressiv tilstand. På en Hamilton angstskala scorer hun 42.

DIAGNOSE:

Post Traumatisk Stress Disorder.

Depressio mentis.

Hun opfylder kriterierne til PTSD:

709

...

Derudover opfylder hun kriterierne til en svær depression.

BEHANDLING:

B er ikke behandlet mod den psykiske lidelse. Hun har haft nogle få samtaler med psykolog, som må anses for at være en ganske insufficient behandling. Således er hun ikke blevet behandlet, hverken i Kosovo, og ej heller sufficient behandlet efter at hun kom til Danmark i år 2002. Der er mulighed for at behandle tilstanden medikamentelt. Dette har aldrig været forsøgt.

At hun har gået ubehandlet over fem år, betyder, at iværksættning af behandling vil have en dårligere prognose nu, end hvis den var påbegyndt for fem år siden, og også for to år siden.

Der er ikke planlagt nogen behandling, men det er af væsentlig betydning af en sådan iværksættes. Dette med henblik på B's funktion i fremtiden, herunder hendes muligheder for at tage sig af hendes 1-årige barn. En så svær ubehandlet lidelse, som B har, må anses at være livstruende. Dette da risikoen for suicidium er nærliggende.

PROGNOSE:

Som det fremgår lider B af Post Traumatisk Stress Disorder af svær grad. Derudover er tilstanden reelt ubehandlet. Tilstanden har været over fem år, og en så svær psykisk lidelse, medfører personlighedsændringer. Disse personlighedsændringer betyder at der kan være tale om en livsvarig tilstand. Det er dog muligt at behandling kan bedre tilstanden noget, og det er af livsvigtig betydning at hun kommer i behandling. Behandlingen må anses at være meget langvarig, formentlig flere år, og meget tænkeligt vil hun være i behov af livsvarig medikamentel behandling. Det må derudover konkluderes at B er truet på velfærd og hendes liv. Risikoen for suicidium uden behandling må anses for betydelig. Ligeledes vil risikoen for suicidium ved en iværksættelse af effektivisering af udvisning, hermed adskillelsen fra hendes barn, være meget stor.«

Denne lægeerklæring blev forelagt for ministeriet, der igen blev anmodet om at genoptage behandlingen af B's ansøgning om opholdstilladelse. Ved afgørelse af 10. marts 2005, der er sendt til B's advokat, afviste ministeriet fortsat at genoptage sagen. Det hedder i afgørelsen blandt andet:

»...«

Sagens afgørelse

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration skal meddele, at ministeriet ikke finder grundlag for at genoptage behandlingen af Deres klients sag om humanitær opholdstilladelse.

Det påhviler således fortsat Deres klient at udrejse af landet straks.

...

Begrundelse

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har efter en gennemgang af sagen ikke fundet, at erklæringen af 20. oktober 2004 fra psykiater Peter Kaare Østergaard eller Deres brev af 1. marts 2005 med bilag indeholder nye væsentlige oplysninger af betydning for ministeriets behandling af sagen.

Ministeriet kan henholde sig til begrundelsen i ministeriets afgørelse af 19. januar 2004, hvoraf det bl.a. fremgår, at PTSD og svær depression ikke er sygdomme af sådan alvorlig karakter, der kan begrunde med-

delelse af humanitær opholdstilladelse, samt at det forhold, at en person skønnes selvmordstruet, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Det, at Deres klient har smerter i ryggen og modtager smertestillende medicin herfor, er endvidere ikke en sådan meget alvorlig fysisk sygdom, der kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Det forhold, at Deres klients ægtefælle og deres fælles datter er blevet danske statsborgere, kan heller ikke begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Ministeriet kan således henholde sig til ministeriets afgørelser af 19. januar 2004 og 13. oktober 2004.

...

Den 4. april 2005 anmodede B på ny ministeriet om at genoptage behandlingen af sagen. Ved afgørelse af 4. maj 2005, der blev sendt til B's advokat, fastholdt ministeriet, at der ikke var grundlag for at genoptage sagen. Det hedder i afgørelsen blandt andet:

»...

Sagens afgørelse

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration skal meddele, at ministeriet ikke finder grundlag for at genoptage behandlingen af Deres klients sag.

...

Sagens faktiske omstændigheder

...

De har til støtte for Deres genoptagelsesansøgning anført, at ministeriet ved afgørelsen af 10. marts 2005 har foretaget forkert retsanvendelse, idet ministeriet har anvendt et indtil september 1999 gældende kriterium.

...

Begrundelse

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har efter en gennemgang af sagen ikke fundet, at Deres brev af 4. april 2005 indeholder nye væsentlige oplysninger af betydning for ministeriets behandling af sagen.

Ministeriet kan således henholde sig til afgørelserne af 19. januar 2004, 13. oktober 2004 og 10. marts 2005.

Ministeriet skal henlede Deres opmærksomhed på, at det fremgår af afsnittet i afgørelsen af 19. januar 2004 om *Retsregler og praksis*, at der endvidere kan meddeles

710

humanitær opholdstilladelse til personer, der ved en tilbagevenden til et hjemland med vanskelige levevilkår vil være i risiko for at få eller opleve en forværring af et alvorligt handicap.

Ministeriet skal endvidere henlede Deres opmærksomhed på, at det fremgår af afsnittet i afgørelsen af 19. januar 2004 om *Begrundelse*, at ministeriet ikke har fundet, at der foreligger humanitære hensyn af en sådan styrke, at disse afgørende taler for, at opholdstilladelse bør gives, og at ministeriet har lagt vægt på, at ministeriet ikke har modtaget oplysninger om, at Deres klient lider af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter, og at der ikke i øvrigt foreligger sådanne omstændigheder, at der er grundlag for at meddele humanitær opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Ministeriet kan oplyse Dem om - for så vidt angår det af Dem anførte om kriterierne for anvendelse af udlændingelovens § 9 b, stk. 1 - at Indenrigsministeriet ved brev af 22. september 1999 orienterede Folketingets Retsudvalg om, at anvendelsesområdet for udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, blev udvidet således, at der tillige som udgangspunkt meddeles humanitær opholdstilladelse til personer, der ved en tilbagevenden til et hjemland med vanskelige levevilkår vil være i risiko for at få eller opleve en forværring af et alvorligt handicap.«

Ministeriet har ved brev af 28. juni 2005 besvaret en henvendelse fra B's advokat. I besvarelsen anføres blandt andet:

»De har . . . ved brev af 10. juni 2005 adspurgt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om, hvorvidt det er ministeriets opfattelse, at Deres klient lider af et alvorligt handicap, og i bekræftende fald, hvorvidt ministeriet ved ministeriets afgørelse i sagen om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, har lagt til grund, at der foreligger en risiko for en forværring af dette handicap i forbindelse med en hjemsendelse af Deres klient. De har ved Deres spørgsmål til ministeriet henvist til kriteriet »risiko for forværring af et alvorligt handicap ved udsendelse« i forbindelse med anvendelsen af udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

...

For så vidt angår Deres henvisning til kriteriet »risiko for forværring af et alvorligt handicap ved udsendelse« i forbindelse med anvendelsen af udlændingelovens § 9 b, stk. 1, oplyste ministeriet Dem ved afgørelsen af 4. maj 2005 om, at Indenrigsministeriet ved brev af 22. september 1999 orienterede Folketingets Retsudvalg om, at anvendelsesområdet for udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 (nu § 9 b, stk. 1) blev udvidet således, at der tillige som udgangspunkt meddeles humanitær opholdstilladelse til personer, der ved en tilbagevenden til et hjemland med vanskelige levevilkår vil være i risiko for at få eller opleve en forværring af et alvorligt handicap.

Ministeriet henledte ved afgørelsen af 4. maj 2005 Deres opmærksomhed på, at det fremgår af afsnittet i afgørelsen af 19. januar 2004 om *Retsregler og praksis*, at der endvidere kan meddeles humanitær opholdstilladelse til personer, der ved en tilbagevenden til et hjemland med vanskelige levevilkår vil være i risiko for at få eller opleve en forværring af et alvorligt handicap.

Ministeriet henledte derudover ved afgørelsen af 4. maj 2005 Deres opmærksomhed på, at det fremgår af afsnittet i afgørelsen af 19. januar 2004 om *Begrundelse*, at ministeriet ikke havde fundet, at der forelå humanitære hensyn af en sådan styrke, at disse afgørende talte for, at opholdstilladelse burde gives, og at ministeriet havde lagt vægt på, at ministeriet ikke havde modtaget oplysninger om, at Deres klient led af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter, og at der ikke i øvrigt forelå sådanne omstændigheder, at der var grundlag for at meddele humanitær opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Ministeriet fandt således ikke, at Deres klient kunne gives humanitær opholdstilladelse under henvisning til kriteriet »risiko for forværring af et alvorligt handicap ved udsendelse«. Ministeriet bemærkede i den forbindelse, at der i sagen ikke var helbredsmæssige oplysninger om, at Deres klient lider af et alvorligt handicap.«

Andre oplysninger:

A og B har til støtte for deres principale påstande blandt andet gjort gældende, at Integrationsministeriet i forhold til FN ved et møde den 22. januar 2003 har forpligtet sig til ikke at udsende blandt andre syge kosovarer uden UNMIKs (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) samtykke, at ministeriet har accepteret, at kosovarer med PTSD af UNMIK anses for kronisk og alvorligt syge, og at afslag på humanitær opholdstilladelse strider mod disse forpligtelser. Til støtte herfor har de sagsøgende blandt andet fremlagt et notat udarbejdet af Integrationsministeriet om proceduren vedrørende frivillig helbredsundersøgelse af kosovarer (dateret den 18. marts 2005). I notatet anføres om mødet den 22. januar 2003, at »De danske myndigheder tilkendegav endvidere, at man var indstillet på at etablere en ordning, hvorefter udlændinge, der skal tvangsmæssigt udsendes til Kosovo, tilbydes en frivillig lægeundersøgelse, således at resultatet af undersøgelsen efter oversættelse til engelsk kan videregives af Rigspolitiet til UNMIK i forbindelse med notifikation af udsendelsen.«

A og B har endvidere fremlagt et brev, som UNMIK den 28. juni 2004 sendte til daværende integrationsminister Bertel Haarder. I brevet blev redegjort for tre

personer, som UNMIK ikke har villet modtage i Kosovo. I brevet står der blandt andet:

»...«

In the three cases where UNMIK was unable to accept returns on medical grounds, the voluntary check had revealed that the persons in question suffered from *»severe and chronic mental illness* whose condition requires specialised medical intervention of a type not yet available in Kosovo.« In each of the three cases, the illness in question was Post Traumatic Stress Disorder, and the persons were undergoing treatment in Denmark. All three people remained, therefore, in need of international protection in accordance with the UNHCR standards upon which UNMIK's policy is based, as articulated in UNHCR's series of papers relating to continued protection needs of Individuals from Kosovo.

...«

I forarbejderne til den nugældende udlændingelovs § 9, stk. 18, Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, side 1573, hedder det:

»...«

Det følger af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovs § 9, stk. 7, at en opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 2-4, og stk. 2, nr. 1 og nr. 3-4, skal være opnået inden indrejsen. Efter indrejsen kan ansøgning herom ikke indgives, behandles eller tillægges opsættende virkning her i landet, medmindre ganske særlige forhold taler derfor.

Det er blandt andet hensigten med bestemmelsen at forbyde, at en ansøgning om familiesammenføring fra en asylansøger, der i udlandet har indgået ægteskab med en herboende person, indgives og behandles her i landet. Uanset at det med den foreslåede ændring af ægteskabsloven ikke længere vil være muligt for en asylansøger at indgå ægteskab med en herboende person her i landet, vil forbuddet kunne omgås ved, at ægteskabet indgås i udlandet. Den foreslåede bestemmelse hindrer, at en sådan ansøgning om familiesammenføring indgives og behandles her i landet.

En ansøgning om opholdstilladelse, der i strid med den foreslåede § 9, stk. 7, er indgivet her i landet, kan, medmindre ganske særlige forhold taler derfor, ikke behandles her i landet. Dette gælder, uanset om ansøgeren opfylder betingelserne for at opnå opholdstilladelse, og uden nogen stillingtagen hertil, ligesom indgivelsen af en sådan ansøgning, medmindre ganske særlige forhold taler derfor, ikke kan tillægges opsættende virkning med hensyn til en eventuel udrejsefrist.

...

Dette indebærer, at den pågældende, medmindre ganske særlige forhold taler derimod, må udrejse af landet for at søge om opholdstilladelse fra sit hjemland eller et tredjeland.

...

Med den foreslåede bestemmelse gives der mulighed for, at en ansøgning om opholdstilladelse kan indgives efter indrejsen og behandles her i landet, når ganske særlige forhold taler derfor.

For så vidt angår udlændinge, der efter indrejsen ansøger om opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 2, kan sådanne ganske særlige forhold foreligge, hvis ansøgeren har opnået en sådan tilknytning til Danmark i kraft af et langvarigt ophold her i landet og/eller personlig tilknytning til herboende ægtefælle/samlever, at det ikke bør kræves, at den pågældende udrejser af Danmark for at søge om opholdstilladelse her i landet fra sit hjemland eller et andet opholdsland. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis en udlænding har opholdt sig her i landet i flere år og har opnået en påviselig tilknytning til en her i landet fastboende ægtefælle eller samlever, f.eks. ved samliv gennem flere år på fælles bopæl i Danmark og/eller et andet land. Har ægteparret fællesbørn, vil også kortere samliv kunne være tilstrækkeligt.

...

Det forudsættes, at en mindreårig uledsaget asylansøger eller en udlænding, der efter endeligt afslag på asyl ikke kan udsendes af landet,

fortsat kan indgive og få behandlet en ansøgning om opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 4, her i landet.

...«

I forbindelse med en ændring af udlændingeloven i 2002 blev bestemmelsen videreført. I Folketingstidende 2001-02, 2. samling, tillæg A, side 58, hedder det:

»...«

Det foreslås i § 9, stk. 12, at opholdstilladelse efter de foreslåede bestemmelser i § 9, stk. 1, skal være opnået inden indrejsen. Efter indrejsen kan ansøgning herom ikke indgives, behandles eller tillægges opsættende virkning her i landet, medmindre ganske særlige grunde taler derfor. ...

Den foreslåede bestemmelse er efter sin ordlyd indeholdt i den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7. Det bemærkes hertil, at den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, 2. pkt., i overensstemmelse med forarbejderne hertil er blevet anvendt således, at der i praksis gives udlændinge med processuelt ophold tilladelse til at indgive ansøgning om ægtefællesammenføring efter indrejsen, hvis udlændingen i kraft af et langvarigt ophold her i landet og/eller personlig tilknytning til en herboende ægtefælle eller samlever, har opnået en særlig tilknytning til Danmark.

I praksis vil asylansøgere, der gennem 1½ år har levet i et fast samlivsforhold her i landet, få tilladelse til at indgive ansøgning om ægtefællesammenføring her i landet. Hvis der i ægteskabet eller samlivsforholdet er fælles børn, vil ½ års samliv på fælles bopæl her i landet efter praksis være tilstrækkeligt. Fremover vil et

712

sådan samliv i Danmark ikke udgøre en sådan ganske særlig grund, at ansøgningen om ægtefællesammenføring vil kunne indgives her i landet.

Bestemmelsen forudsættes i øvrigt anvendt i overensstemmelse med gældende praksis.

...«

I forarbejderne til udlændingelovens § 9c, stk. 4, Folketingstidende 2001-02, 2. samling, side 4019, hedder det:

»...«

Efter den foreslåede bestemmelse i § 9c, stk. 3, 1. pkt., skal opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 9c, stk. 1, 1. pkt., være opnået inden indrejsen. Efter indrejsen kan ansøgning herom ikke indgives, behandles eller tillægges opsættende virkning her i landet, medmindre særlige grunde taler derfor, jf. den foreslåede bestemmelse i § 9c, stk. 3, 2. pkt.

Bestemmelsen forudsættes anvendt i overensstemmelse med gældende praksis. Det indebærer bl.a., at uledsagede mindreårige asylansøgere kan indgive ansøgning om opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 9c, stk. 1, 1. pkt., her i landet. Tilsvarende gælder bl.a. for asylansøgere, der efter endeligt afslag på asyl har et særligt pleje- eller behandlingsbehov, som dog ikke kan føre til meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

...«

I et notat af 15. december 2004 om ændring af praksis for indgivelse af ansøgning om ægtefællesammenføring her i landet, jf. udlændingelovens § 9, stk. 18, og § 9c, stk. 4, udarbejdet af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, hedder det:

»1. Lovreguleringen og den gældende praksis.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 18, og § 9c, stk. 4, skal ansøgning om ægtefællesammenføring som udgangspunkt indgives fra ansøgerens hjemland eller et land, hvori ansøgeren har haft fast ophold i mere end de sidste tre måneder.

Efter gældende praksis kan ansøgning om ægtefællesammenføring indgives her i landet, hvis ansøgeren på tidspunktet for ansøgningens indgivelse lovligt opholder sig her i landet med opholdstilladelse, på visum eller visumfrit, eller hvis ganske særlige grunde taler derfor.

Efter gældende praksis kan ganske særlige grunde blandt andet foreligge, hvis ansøgeren har opnået en sådan tilknytning til Danmark i kraft af et langvarigt ophold her i landet og/eller personlig tilknytning til den herboende ægtefælle, at det ikke bør kræves, at den pågældende udrejser af Danmark for at søge om opholdstilladelse her i landet fra sit hjemland eller et andet opholdsland.

2. Begrundelsen for ændring af praksis.

Der er to grunde til at ændre praksis.

For det første det forhold, at en praksisændring, der i videre omfang åbner op for, at ansøgninger om ægtefællesammenføring kan indgives her i landet, vil være bedre stemmende med Danmarks internationale forpligtelser.

For det andet det forhold, at det i visse sager kan forekomme åbenbart urimeligt, at ansøgeren skal udrejse af Danmark for at søge om ægtefællesammenføring fra sit hjemland. Det gælder navnlig i sager, hvor der er stor sandsynlighed for, at ansøgeren vil blive meddelt opholdstilladelse.

3. Den nye praksis: Indgivelse her i landet, hvis en afskæring medfører en væsentlig ulempe.

Det må antages, at behovet for ændringen kan imødekommes ved i fremtidig praksis at lægge vægt på, om det er forbundet med væsentlig ulempe for ansøgeren og dennes herboende ægtefælle og eventuelle herboende børn, at ansøgeren skal udrejse og ansøge om ægtefællesammenføring fra hjemlandet. Er det tilfældet, jf. nærmere nedenfor, vil det fremover blive antaget, at der foreligger en sådan særlig grund, at ansøgningen vil kunne indgives her i landet.

I følgende tilfælde vil der normalt foreligge væsentlig ulempe:

1. Når den herboende udlænding er flygtning. Herved undgår det, at ægtefællerne adskilles i en situation, hvor den herboende flygtning vil kunne være afskåret fra at følge med sin ægtefælle, selv om den pågældende ønsker det.

2. Når den herboende ægtefælle og ansøgeren har fællesbørn, der opholder sig her i landet, og ansøgeren skal udrejse til et land uden for Europa. F.eks. vil det normalt ikke være forbundet med væsentlig ulempe for ansøgeren at skulle udrejse til Kosovo-provinsen i Serbien og Montenegro for dér at ansøge om ægtefællesammenføring.

3. Når det antages efter en konkret vurdering, herunder når det fremstår uproportionalt at kræve, at ansøgeren rejser hjem for at indgive ansøgningen. Det vil i den forbindelse indgå i vurderingen, om det er sandsynligt, at ansøgningen vil kunne imødekommes.

Praksisændringen vil have virkning straks . . .»

Forklaringer:

A har forklaret, at hendes liv i dag er meget påvirket af hendes oplevelser fra Kosovo, inden hun kom til Danmark. Hun oplever, at hun ofte glemmer ting. Hun sover også meget dårligt om natten, normalt kun mellem 2-3 timer. Hun genoplever også de ting, som hun var vidne til, inden hun kom til Danmark. Hun føler, at hun får det gradvist værre, jo længere tid der går. Hun taler ikke rigtig med nogen om problemerne. Det skyldes, at folk fra Kosovo ikke taler om psykiske problemer, da det opfattes som pinligt. Hun har talt med en psykiater om

713

problemerne. Hun taler også med sin mand, men det er ikke altid, at han kan sætte sig ind i, hvordan hun har det. Hun har flere gange oplevet, at hendes problemer påvirkede hendes arbejde, dengang hun gjorde rent på et hotel. Nogle dage kunne hun slet ikke finde ud af at lave de ting, som hun blev sat til. Det skete enkelte gange, at hun blev sendt hjem af oldfruen, når denne kunne se, at hun ikke havde det godt.

Den første tid efter krigen havde hun svært ved at forstå, at der ikke længere var krig. I dag føles hendes problemer meget værre end dengang. Det skyldes, at hun på grund af sin situation ikke har ret til lægehjælp. Hun har ikke lov til at arbejde, og kan derfor ikke selv tjene penge til lægehjælp. Hendes mands løn er deres eneste indtægt. Børnene

kan godt mærke, at der er noget galt. Den ældste af hendes tre børn taler kun dansk. De to andre taler ikke endnu. Der tales kun dansk i hjemmet, og børnene har danske venner. Hendes eneste kontakt med Kosovo er, at hun cirka to gange om året taler med sin mor i telefonen. Moren har ingen telefon og skal derfor ringe fra posthuset. Hendes far, mor og onkel bor fortsat i Kosovo. De har mistet kontakten med søsteren under krigen, og ingen ved i dag, hvor søsteren er.

Hendes mand er 24 år gammel, og det er 16½ år siden, at han har været i Kosovo. Han har endnu ikke fået dansk statsborgerskab, da han har en gæld til det offentlige på ca. 20.000 kr. Gælden stammer fra tilbagebetalingspligtig uddannelsesstøtte, på grund af at han måtte opgive sin læreplads. Det var, i forbindelse med at de fik børn, hvor han for at kunne forsørge dem blev nødt til at få et arbejde, der var bedre betalt. Det er ikke muligt for hendes mand og børn at følge med hende tilbage til Kosovo. Hun vil selv blive sindssyg, hvis hun vender tilbage. Hun kan ikke længere skrive albansk, og det vil være meget svært for hende at få et arbejde.

Procedure

A og B har til støtte for de principale påstande gjort gældende, at de trufne afgørelser hviler på forkert retsanvendelse, mangelfuld sagsoplysning og ulovlig skønudøvelse, hvorfor afgørelserne er ugyldige.

Udlændingemyndighederne har i sager om humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 b, stk. 1, ulovhjemlet sat officialmaksimen ud af kraft og har pålagt de syge ansøgere, der samtidig nægtes adgang til lægebehandling, at oplyse sagen. Dette er i strid med almindelige forvaltningsretlige principper og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og FN's Menneskerettighedskomité.

Ministeriet har ikke foretaget en undersøgelse af forholdene i Kosovo og ladet dette indgå i en samlet vurdering af sagsøgernes forhold. Vurderingen af, hvorvidt sagsøgernes lidelser er alvorlige, kræver kendskab til, hvordan de vil være stillet i hjemlandet med lidelsen. Forholdene på sundhedsområdet i Kosovo er så dårlige, at sagsøgerne med sikkerhed ingen behandling vil kunne få for lidelsen, hvilket vil kunne føre til, at der udvikles en egentlig sindssygdom.

Ministeriet har ved sine afgørelser, uden at det er hjemlet i forarbejderne til udlændingelovens § 9 b, stk. 1, lagt afgørende vægt på, om sagsøgerne lider af en fysisk eller psykisk sygdom af alvorlig karakter, et kriterium, der ifølge notatet af 12. december 2001 kun var gældende frem til 1999. Der er ikke i ministeriet sagkundskab til at vurdere, om dette kriterium er opfyldt. Ministeriets vurdering af, at PTSD ikke generelt kan føre til humanitær opholdstilladelse, er i klar modstrid med vurderingen hos FN, hvis anvisninger Danmark i medfør af FN-chartrets artikel 25 er forpligtet til at følge. FN har bestemt, at personer med PTSD ikke kan udsendes til Kosovo, og det er derfor i strid med Danmarks internationale forpligtelser at foretage tvangsudsendelse. Det er endvidere i strid med den aftale, der blev indgået på mødet i Pristina den 22. januar 2003, hvor Danmark forpligtede sig til ikke at udsende truede mindretal og psykisk syge, der ikke kan behandles i Kosovo, herunder personer med PTSD.

Afgørelserne, hvorefter A og B er blevet nægtet humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 b, stk. 1, er i strid med forarbejderne til bestemmelsen, hvoraf fremgår, at et betydeligt nervepres kan tale for opholdstilladelse, og at der skal tages hensyn til de kriterier, der fremgår af udlændingelovens § 26. Det skal således vurderes, om det, bl.a. under hensyn til ansøgerens helbredsforhold og tilknytning til herboende personer, vil være særligt belastende for ansøgeren, såfremt ansøgningen om humanitær opholdstilladelse afslås. I ingen af afgørelserne er dette imidlertid sket. Forarbejderne til ændringsloven fra 2002, hvor den hidtidige § 9, stk. 2, nr. 2, blev ændret til § 9 b, stk. 1, er uden retskildeværdi. Det er blot den udøvende magt, ministeriet, og ikke den lovgivende magt, Folketinget, der i forarbejderne blåstempler den hidtidige forvaltningspraksis. I øvrigt føres Folketinget bag lyset, da der i kvartalsrapporterne fra ministeriet til

Folketingets Retsudvalg kun omtales de sager, hvor humanitær opholdstilladelse gives, ikke de sager, hvor opholdstilladelse nægtes.

Endelig er ministeriets praksis i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og artikel 8.

Vedrørende afgørelserne af 31. oktober 2005 og 9. november 2005, hvorefter Integrationsministeriet har nægtet at behandle A's ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 c, har denne sagsøger gjort gældende, at der ikke er nogen saglig grund til at kræve, at hun skal tage til Beograd for at indgive sin

714

ansøgning, da der ikke vil ske nogen som helst sagsbehandling på ambassaden i Beograd. Det er serbernes overgreb, der har ført til hendes PTSD, og hendes pleje og behandlingsbehov tilsiger, at hun ikke skal til rejse til Beograd. Hvis hun rejser til Beograd, vil hun ikke kunne opholde sig i Danmark, mens sagen behandles. Afgørelsen har blot til formål at afholde hende fra at indlevere ansøgningen og er i strid med hensynet til familiens enhed.

Skrivelsen af 28. juni 2005 vedrørende B kan prøves af domstolene, uanset om der er tale om en afgørelse. Der foreligger den fornødne retlige interesse i prøvelse af såvel denne afgørelse som af B's subsidiære påstand. En stillingtagen til denne sagsøgers principale påstand indebærer ikke nødvendigvis en stillingtagen til den subsidiære påstand.

Integrationsministeriet har til støtte for sin påstand om frifindelse for de principale påstande gjort gældende, at der er foretaget et lovligt og sagligt juridisk skøn på grundlag af de foreliggende lægelige oplysninger, som er lagt til grund. Samtlige relevante kriterier er inddraget og vurderet. Behandlingsmulighederne i Kosovo er ikke relevante, når PTSD ikke giver grundlag for humanitær opholdstilladelse. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen om humanitær opholdstilladelse, at bestemmelsen er tiltænkt et snævert anvendelsesområde. Der skal lægges vægt på de hensyn, der er omtalt i udlændingelovens § 26, men det er ikke afgørende, om nægtelse af humanitær opholdstilladelse vil virke særligt belastende for ansøgeren. Ministeriets praksis er i overensstemmelse med lovens forarbejder, herunder forarbejderne til lovændringen i 2002, der omtaler den hidtidige praksis. Disse forarbejder har samme retskildemæssige værdi som andre lovforarbejder. Ministeriets praksis er i fuld overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder artikel 3 og 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. FN's holdning til tvangsmæssig udsendelse af romaer og personer med PTSD er i strid med den grundlæggende folkeretlige forpligtelse for stater til at tage mod egne statsborgere. Danmark har ikke indgået en aftale om, at disse grupper ikke kan udsendes, men Danmark opfatter FN's holdning som en de facto-hindring for tvangsmæssig udsendelse. Dette kan imidlertid under ingen omstændigheder forpligte Danmark til at meddele de omfattede grupper humanitær opholdstilladelse. Der er intet i de foreliggende sager, der kan føre til et andet resultat end det, Højesteret nåede til den 28. april 2006 i sagerne 353/2005 og 401/2005.

Til støtte for frifindelsespåstanden i forhold til A's påstand 2 har Integrationsministeriet gjort gældende, at ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, 1. pkt., kun kan indgives i Danmark, såfremt særlige grunde taler herfor. Sådanne særlige grunde foreligger ikke i denne sag. Reglerne må ikke kunne omgås, ved at ansøgerne blot rejser til Danmark, stifter familie her og derefter søger om opholdstilladelse. Der er intet til hinder for, at A, der ikke har haft lovligt ophold i Danmark siden maj 2003, indgiver ansøgningen i sit hjemland. Der er tale om en skønmæssig afgørelse, og ministeriet har truffet afgørelsen efter inddragelse og vurdering af alle relevante omstændigheder. Hvis landsretten bestemmer, at ansøgningen kunne indgives i Danmark, bør denne del af sagen hjemvises til realitetsbehandling.

Til støtte for påstanden om afvisning af B's påstand om ophævelse af Integrationsministeriets skrivelse af 28. juni 2005 har ministeriet gjort gældende, at der ikke er tale om en afgørelse, men blot en uddy-

bende begrundelse til tidligere afgørelser. Der foreligger ikke den fornødne retlige interesse i en prøvelse heraf.

Til støtte for påstanden om afvisning af B's subsidiære påstand har Integrationsministeriet gjort gældende, at der i realiteten blot er tale om et anbringende til støtte for den principale påstand. Der foreligger derfor ikke den fornødne retlige interesse.

Landsrettens begrundelse og resultat:

Posttraumatisk stress-syndrom (PTSD) kan i almindelighed ikke i sig selv begrunde humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, hvilket ikke strider mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 eller mod andre internationale forpligtelser, jf. herved Højesterets domme af 28. april 2006 i sagerne 353/2005 og 401/2005.

A:

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har i sin afgørelse af 15. maj 2003 lagt de helbredsoplysninger, der fremgår af speciallæge i psykiatri Ole Helbos erklæring af 2. juni 2002 og - i sine efterfølgende afgørelser - speciallæge i psykiatri Sten Thimmers erklæring af 2. oktober 2004, til grund. Ministeriet har herefter vurderet, at A ikke lider af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter, og at der ikke i øvrigt foreligger sådanne omstændigheder, at der er grundlag for at meddele hende humanitær opholdstilladelse.

Ministeriets afgørelse beror på et skøn. Der er ikke grundlag for at fastslå, at ministeriet har undladt at tilvejebringe nødvendige oplysninger om A's helbredsforhold, eller at ministeriet har undladt at inddrage hensyn til forholdene i Kosovo, der skulle være taget i betragtning ved afgørelsen. Landsretten finder herefter ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets skøn og frifinder som følge heraf ministeriet for A's påstand 1.

Dommerne Peter Buhl og Hans-Jørgen Nymark Beck udtaler herefter:

Med hensyn til A's påstand 2 finder vi, at der foreligger særlige grunde, herunder hensynet til familiens

715

enhed, der taler for, at ansøgningen om familiesammenføring skal behandles, selv om den først er indleveret efter indrejsen til Danmark, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 4, 2. pkt. Vi har herved lagt vægt på, at bestemmelsen i § 9 c, stk. 4, i A's særlige situation, hvor hjemsendelsen ikke kan gennemføres tvangsmæssigt, kan opleves som en så væsentlig ulempe for hende, at det i realiteten kan afskære hende fra at indlevere ansøgningen. Vi har endvidere lagt vægt på, at de familiemæssige forhold, der i givet fald skal begrunde opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, først er etableret efter indrejsen til Danmark, at hendes helbreds-mæssige forhold - selv om de ikke kan begrunde en humanitær opholdstilladelse - med nogen vægt taler imod, at hun skal forlade Danmark for at indgive ansøgning i Beograd, og at hun siden 2001 har opholdt sig i Danmark, hvor hun er blevet gift og har født 3 børn. Vi stemmer derfor for at ophæve ministeriets afgørelser af 31. oktober 2005 og 9. november 2005 og tage ministeriets påstand om hjemvisning til følge.

Dommer Mogens Heinsen udtaler herefter:

Det fremgår af udlændingelovens § 9c, stk. 4, at opholdstilladelse efter lovens § 9c, stk. 1, skal være opnået inden indrejsen til Danmark. Efter indrejsen kan ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 ikke indgives, behandles eller tillægges opsættende virkning her i landet, medmindre særlige forhold, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor.

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den forudsættes anvendt i overensstemmelse med gældende praksis, hvilket må forstås som praksis vedrørende den nugældende § 9, stk. 18, hvorom det af forarbejderne til ændringen af udlændingeloven i 2002 fremgår, at den hidtidige formulering af bestemmelsen blev videreført. Det fremgår endvidere, at der ikke skulle ske opretholdelse af den hidtidige praksis, hvorefter asylansøgere, der i en nærmere angiven periode - hvis længde

afhang af, hvorvidt der i ægteskabet eller samlivet var fællesbørn - havde levet i ægteskab eller fast samlivsforhold her i landet, kunne få tilladelse til at indgive ansøgning om ægtefællesammenføring her i landet. Sådant samliv ville fremover ikke udgøre en sådan særlig grund, at ansøgning om ægtefællesammenføring kunne indgives her i landet.

Afgørelsen af, hvorvidt der foreligger særlige forhold, der kan begrunde, at A skulle kunne få tilladelse til at indgive ansøgning i Danmark efter lovens § 9c, stk. 1, beror på et skøn. Det bemærkes herved, at A ikke er omfattet af de persongrupper, for hvilke der i henhold til notatet af 15. december 2004 fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration som udgangspunkt foreligger særlige grunde.

Ministeriet har ved sin afgørelse af 31. oktober ikke fundet, at der har foreligget sådanne særlige grunde, at A burde kunne indgive og få behandlet sin ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

Jeg finder ikke, at A har godtgjort, at ministeriet ved sagens afgørelse har undladt at tilvejebringe nødvendige oplysninger eller inddrage relevante forhold, herunder om hendes helbredsforhold, familieforhold eller om forholdene i Kosovo, hvorfor der ikke er grundlag for at tilsidesætte ministeriets afgørelse af 31. oktober 2005.

Herefter, og da der ikke i ansøgningen af 4. november 2005 om genoptagelse af behandlingen af sagen er fremkommet nye oplysninger, der kunne føre til en ændret vurdering, stemmer jeg for at frifinde ministeriet for A's påstand 2.

Der afsiges dom efter stemmeflertallet.

Alle dommere udtaler herefter:

B:

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har lagt de helbredsoplysninger, der fremgår af psykolog Anita Eibye Alsbos erklæring af 12. november 2002 og speciallæge i psykiatri Peter Kaare Østergaards erklæring af 21. oktober 2004, til grund i ministeriets afgørelser af 19. januar 2004, 10. marts 2005 og 4. maj 2005. Ministeriet har herefter vurderet, at B ikke lider af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter, og at der ikke i øvrigt foreligger sådanne omstændigheder, at der er grundlag for at meddele hende humanitær opholdstilladelse.

Ministeriets afgørelse beror på et skøn. Der er ikke grundlag for at fastslå, at ministeriet har undladt at tilvejebringe nødvendige oplysninger om B's helbredsforhold, eller at ministeriet har undladt at inddrage hensyn til forholdene i Kosovo, der skulle være taget i betragtning ved afgørelsen. Landsretten finder herefter ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets skøn og frifinder som følge heraf ministeriet for B's principale påstand med hensyn til afgørelserne af 19. januar 2004, 10. marts 2005 og 4. maj 2005.

B har ikke godtgjort at have interesse i en prøvelse af ministeriets brev af 28. juni 2005 og af sin subsidiære påstand, der rækker ud over den prøvelse, der i øvrigt kan foretages af hendes principale påstand. Landsretten afviser derfor B's påstand om ophævelse af afgørelsen af 28. juni 2005 og hendes subsidiære påstand.

Efter udfaldet af sagen mellem A og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration skal ingen af parterne betale sagsomkostninger til den anden part.

Efter udfaldet af sagen mellem B og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, skal B betale sagsomkostninger til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration med i alt 13.025 kr. Beløbet dækker 12.500 kr. til udgifter til advokatbistand og 525 kr. til udgifter til materialesamling.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.

716

Højesterets dom.

I tidligere instans er afsagt dom af Vestre Landsrets 2. afdeling den 5. september 2006.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Peter Blok, Asbjørn Jensen, Marianne Højgaard Pedersen, Thomas Rørdam og Vibeke Rønne.

Påstande

Appellanten, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, har påstået frifindelse, subsidiært stadfæstelse.

Indstævnte, A, har gentaget sine påstande og har subsidiært påstået stadfæstelse.

Anbringender

Dagen før domsforhandlingen sendte advokat Boserup med henblik på fremlæggelse en afgørelse truffet af Udlændingesservice den 5. december 2007 vedrørende opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, i en anden sag. Han oplyste, at han under henvisning til denne afgørelse ville påberåbe sig usaglig forskelsbehandling.

Integrationsministeriet har under henvisning til retsplejelovens §§ 380, 381 og 383 protesteret mod, at der gives tilladelse til at fremlægge bilaget og at fremsætte anbringendet.

Da bilaget først er fremsendt umiddelbart før hovedforhandlingen, tillader Højesteret ikke, at det fremlægges, jf. retsplejelovens § 381. Det tillades heller ikke at fremsætte det anbringende, der er knyttet til bilaget, jf. § 383.

Supplerende sagsfremstilling

I et notat af 22. december 2006 fra Integrationsministeriet om sagsforløbet hedder det bl.a.:

»A er statsborger fra Kosovo-provinsen i Serbien. Hun indrejste i Danmark i juli 2001. Hun indgik den 24. august 2001 ægteskab med en herboende serbisk statsborger fra Kosovo-provinsen.

Den herboende ægtefælle fik i juli 1996 opholdstilladelse som udsendeshindret fra Forbundsrepublikken Jugoslavien, jf. den dagældende udlændingelovs § 9, stk. 2, nr. 6. Han blev den 15. december 2000 meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark.

Parret har fået tre børn, født henholdsvis i august 2002, november 2003 og august 2005.

1. Udlændingemyndighedernes afgørelser vedrørende ansøgeren

...

A søgte den 15. april 2003 om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9c, stk. 1. Ministeriet stadfæstede den 31. oktober 2005 Udlændingesservices afgørelse af 4. februar 2004 om afvisning af ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9c, stk. 1, jf. udlændingelovens § 9c, stk. 4. Ministeriet lagde ved afgørelsen vægt på, at der ikke forelå oplysninger om sådanne særlige grunde, at A burde kunne indgive og få behandlet sin ansøgning om opholdstilladelse her i landet. Ministeriet inddrog de forhold, at A havde haft processuelt ophold her i landet fra sin indrejse til den 14. maj 2003, at hun herefter havde haft pligt til at udrejse af landet, at hun under opholdet i Danmark havde etableret et familieliv, hvorunder hun og der herboende ægtefælle havde fået tre fællesbørn, som opholdt sig i Danmark, samt at A havde arbejdet ulovligt i Danmark, men fandt ikke, at disse forhold udgjorde sådanne særlige grunde, at de i sig selv kunne begrunde, at ansøgningen skulle tillades indgivet.

Ministeriet har i forbindelse med sagens afgørelse derudover foretaget en umiddelbar vurdering af sagens omstændigheder, som sagen var oplyst på afgørelsestidspunktet, og fundet, at der ikke foreligger ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, som indebærer, at A skal meddeles opholdstilladelse uden at stille de almindelige betingelser herfor. Ministeriet har herved inddraget oplysningerne om hendes processuelle/ulovlige ophold her i landet, herunder at hun på afgørelsestidspunktet havde fået behandlet otte ansøgninger om opholdstilladelse på forskelligt grundlag, og herunder fået realitetsbehandlet en ansøgning om familiesammenføring, samt oplysninger om, at hun har etableret og videreudviklet familielivet på et tidspunkt, hvor hun ikke kunne have en berettiget forventning om at kunne udøve familielivet i Danmark. Ministeriet har endvidere lagt en vis vægt på oplysning-

gerne om hendes ægtefælles forhold, herunder at han er født i Kosovo, at han er jugoslavisk statsborger fra Kosovo, at han har haft opholdstilladelse her i landet siden 1996, at han ikke er meddelt asyl her i landet, at han har gået i folkeskole og siden april 2002 har haft arbejde her i landet, og at han efter det oplyste ikke lider af alvorlige fysiske eller psykiske sygdomme, hvorfor der efter ministeriets vurdering ikke foreligger nogen hindringer for, at han kan rejse med A til Kosovo med henblik på at indgive ansøgning om opholdstilladelse her i landet og afvente udlændingemyndighedernes sagsbehandling heraf. Det bemærkes, at den herboende ægtefælle efter A's udsendelse i november 2006 rejste sammen med børnene til Kosovo, hvor de opholdt sig en kortere periode.

Ministeriet fandt således og finder fortsat, at det ud fra en samlet vurdering af sagens omstændigheder ikke må antages at være forbundet med væsentlig ulempe for ægtefællerne og parrets fællesbørn, at ansøgeren skal udrejse og ansøge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9c, stk. 1, fra hjemlandet.

...

2. Udsendelsessagen

A har haft pligt til at udrejse af Danmark siden den 14. maj 2003.

Den 19. november 2004 blev United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) notificeret

717

om, at Rigspolitiet agtede at udsende A tvangsmæssigt til Kosovo. UNMIK fik i den forbindelse fremsendt et resumé af hendes sagsforløb i Danmark og en kortfattet beskrivelse af hendes familiesituation. Notifikationen var endvidere vedlagt en lægeerklæring vedrørende A, som var udformet på baggrund af en frivillig helbredsundersøgelse, som A havde gennemgået i forbindelse med udsendelsesbestræbelserne. Den nævnte lægeerklæring indgik i øvrigt i grundlaget for ministeriets afgørelse af 5. november 2004 om afslag på genoptagelse af sagen om humanitær opholdstilladelse.

Den 29. november 2004 afviste UNMIK at acceptere A's tvangsmæssige udsendelse til Kosovo, idet UNMIK på daværende tidspunkt fandt, at det ikke ville være i overensstemmelse med internationale standarder for familiens enhed at adskille hende fra hendes ægtefælle og hendes to mindreårige børn.

Den 15. august 2006 blev UNMIK på ny notificeret om, at Rigspolitiet agtede at udsende A tvangsmæssigt til Kosovo. UNMIK blev i den forbindelse kortfattet orienteret om hendes sagsforløb i Danmark og om hendes familiesituation. Ved e-mail af 19. august 2006 til Rigspolitiet oplyste UNMIK, at UNMIK på grund af sagens omstændigheder i forhold til, at A's ægtefælle har tidsbegrænset opholdstilladelse i Danmark, og at ægtefællerne har to mindreårige børn, ville overveje sagen nærmere, førend UNMIK kunne tage stilling til en tvangsmæssig udsendelse af A. Ved e-mail af 19. september 2006 bragte Rigspolitiet sagen i erindring over for UNMIK. UNMIK meddelte ved e-mail af 2. oktober 2006 Rigspolitiet, at UNMIK ikke havde indvendinger mod A's tilbagevenden til Kosovo.

Den 16. november 2006 blev A udsendt tvangsmæssigt til Kosovo. Højesteret afsagde den 13. december 2006 kendelse om, at A kan opholde sig her i landet, så længe sagen verserer for Højesteret.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration etablerede den 18. december 2006 mulighed for, at A kunne rejse fra Pristina i Kosovo til Danmark den 21. december 2006. Det blev i den forbindelse oplyst, at den herboende ægtefælle og parrets tre børn ligeledes opholdt sig i Kosovo, idet ægtefællen og børnene forud for Højesterets kendelse var rejst derned. Der blev ligeledes etableret mulighed for, at ægtefællen og børnene også kunne rejse til Danmark den 21. december 2006. «

Den 22. marts 2007 rettede A henvendelse til politiet i Kastrup Lufthavn, idet hun ønskede hjælp til at udrejse til Kosovo. Den 25. marts 2007 henvendte hun sig til Dansk Flygtningehjælp og oplyste, at hun alligevel ikke ønskede at udrejse.

Den 7. september 2007 henvendte hun sig til Sydøstjyllands Politi, idet hun ønskede at udrejse til Kosovo, og hun udrejste herefter frivilligt den 10. september 2007. Hun har ikke indgivet ansøgning efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, fra sit hjemland.

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, kan der gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige forhold taler derfor. I lovforslagets bemærkninger vedrørende denne bestemmelse hedder det bl.a. (Folketingstidende 2001-02, 2. samling, side 4016 f.):

»Efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 1, 1. pkt., kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde taler derfor.

Bestemmelsen viderefører dele af anvendelsesområdet for den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 1, samt dele af anvendelsesområdet for den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

...

Det primære anvendelsesområde for den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9 stk. 2, nr. 1, er meddelelse af opholdstilladelse med henblik på adoption, ophold som led i et plejeforhold eller, hvis særlige grunde taler derfor, ophold hos barnets nærmeste familie. Denne del af bestemmelsens anvendelsesområde videreføres i den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 3, jf. ovenfor.

Efter gældende praksis anvendes de gældende bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 1 og 4, endvidere i visse tilfælde, hvor der er en familiemæssig tilknytning mellem ansøgeren og den herboende person.

Det drejer sig navnlig om tilfælde, hvor familiesammenføring ikke er mulig efter de gældende bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 1, men hvor det som følge af Danmarks internationale - forpligtelser herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 - er nødvendigt at tillade familiesammenføring. Efter gældende praksis kan der endvidere i andre ganske særlige tilfælde efter en helt konkret vurdering meddeles tilladelse til familiesammenføring i tilfælde, hvor familiesammenføring ikke er mulig efter de gældende bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 1. «

Udlændingelovens § 9 c, stk. 1 og stk. 4, fik deres nuværende formulering ved lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven mv., som trådte i kraft den 1. juli 2005. Ved lovændringen blev efter ordene »særlige grunde« indsat »herunder hensynet til familiens enhed«.

§ 9 c, stk. 4, har herefter følgende ordlyd:

»Stk. 4. Opholdstilladelse efter stk. 1 skal være opnået inden indrejsen. Efter indrejsen kan ansøgning herom ikke indgives, behandles eller tillægges opsættende virkning her i landet, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor.«

Lovændringen i 2005 blev gennemført på baggrund af et lovforslag, som blev fremsat første gang den 15.

718

december 2004. I bemærkningerne til denne lovændring hedder det bl.a. (Folketingstidende 2004-05, tillæg A, side 1327 f.)

»Med de foreslåede ændringer af . . . anføres det udtrykkeligt i lovteksten, at udlændingemyndighederne ved vurderingen af, hvorvidt der foreligger særlige grunde, der taler imod at kræve de almindelige betingelser for familiesammenføring opfyldt, skal tage hensyn til familiens enhed.

Ændringen af de ovennævnte bestemmelser indebærer ingen ændringer af praksis vedrørende forståelsen af Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

På et enkelt punkt - adgangen til ægtefællesammenføring for herboende personer med flygtninge- eller beskyttelsesstatus eller opholdstilladelse som udsendelseshindret, som efter udrejsen af hjemlandet har giftet sig med en udlænding, og hvor lovens almindelige betingelser

for ægtefællesammenføring ikke er opfyldt - har regeringen dog fundet anledning til at tydeliggøre den linje, der skal administreres efter.

Hovedsigtet med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er at beskytte det allerede etablerede familieliv. Danmark er derfor først og fremmest forpligtet til at beskytte mod adskillelse af familier, der allerede eksisterer som en enhed og således udøver faktisk familieliv her i landet.

I nogle tilfælde kan artikel 8 dog få betydning, selv om en herboende ikke faktisk udøver familieliv her i landet med en udenlandsk ægtefælle. Dette følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom vedrørende en afgørelse om nægtelse af ægtefællesammenføring: Abdulaziz, Cabales og Balkandali 28/5 1985, præmis 60 og 62-63. Sagen vedrørte omfanget af statens forpligtelser til at sikre respekt for familielivet. Den relativt vide skønsmargin for statsmagten i relation til sådanne forpligtelser medførte dog i de konkrete sager afvisning af, at ægtefællesammenføring var påkrævet. Domstolen henviste til, at artikel 8 ikke kan antages at indebære en generel pligt for et land til at respektere ægtefællers valg af, i hvilket land deres familieliv skal finde sted.

Artikel 8 kan ligeledes få betydning på grund af et forudgående samliv af ægteskabslignende karakter inden den herboendes flugt fra hjemlandet, i et tredjeland eller her i landet. Der må ses på varigheden og fastheden af samlivet.

Det er imidlertid væsentligt at understrege, at der vil kunne foreligge et familieliv, uden at dette nødvendigvis aktualiserer en pligt for Danmark til at tillade familiesammenføring efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det afgørende for vurderingen heraf bliver, om der etableres et familieliv med en sådan relation til Danmark, at Danmark er forpligtet til at tillade familiesammenføring efter artikel 8.

Det må f.eks. antages, at Danmark ikke vil være forpligtet til at tillade familiesammenføring i en situation, hvor parterne ikke har haft personlig kontakt forud for ægteskabets indgåelse, og hvor ægteskabet indgås i forbindelse med et kortvarigt møde mellem parterne - typisk i et tredjeland - hvorefter der indgives ansøgning om ægtefællesammenføring i Danmark. I et sådant tilfælde vil der normalt ikke være etableret et familieliv med en sådan relation til Danmark, at Danmark vil være forpligtet til at yde beskyttelse af dette familieliv og give opholdstilladelse med henblik på ægtefællesammenføring i Danmark.

Som eksempel på et tilfælde, hvor der nok kan være etableret et familieliv, men hvor det må antages, at Danmark ikke vil være forpligtet til at tillade familiesammenføring, kan endvidere nævnes den situation, at to asylansøgere fra hvert sit land indgår ægteskab under opholdet i Danmark. Får de pågældende afslag på asyl, vil der, uanset om de pågældende ikke måtte kunne opnå tilladelse til at leve sammen i et af deres respektive hjemlande, således ikke foreligge en almindelig pligt for Danmark til at give opholdstilladelse med henblik på fortsat udøvelse af familieliv i Danmark.

Ved afgørelsen af, om det må anerkendes, at et ægtepar kan antages at have en ret til ægtefællesammenføring i Danmark, vil følgende kriterier være relevante:

- Samliv på fælles bopæl i Danmark.
- Samliv på fælles bopæl i hjemlandet eller i et tredjeland inden den herboende flygtning indrejse i Danmark.
- Kontakt mellem ægtefællerne inden den herboendes flugt fra hjemlandet, når samlivet har været udelukket på grund af de omstændigheder, der har ført til den herboende flygtning flugt fra hjemlandet.
- Børn i ægteskabet, herunder om de har opholdstilladelse i Danmark.
- Ansøgerens lovlige ophold på visum eller med opholdstilladelse her i landet.

Det skal understreges, at disse kriterier indgår i en samlet vurdering af, om der i relation til ophold i Danmark er et krav på beskyttelse af et familieliv mellem ægtefællerne og deres eventuelle børn. Det kan

således f.eks. ikke påregnes, at samliv på fælles bopæl af en vis varighed altid vil medføre et krav på opholdstilladelse. Det kan heller ikke i sig selv medføre krav på opholdstilladelse for en ansøgende ægtefælle, at ægtefællerne har fællesbørn.

Det skal endvidere understreges, at det vil være en betingelse for, at der kan antages at foreligge et krav på opholdstilladelse her i landet, at den herboende flygtning på tidspunktet for sagens behandling (fortsat) må anses for afskåret fra at tage ophold i sit hjemland.

719

Der vil derfor i tilfælde, hvor det måtte vise sig relevant, skulle ske en vurdering heraf ved høring af Udlændingestyrelsens asylafdeling.

Endelig skal det understreges, at det i alle sager skal overvejes, om hensynet til overholdelsen af internationale forpligtelser, der beskytter familielivet, i den konkrete sag skal føre til, at der meddeles opholdstilladelse til ansøgeren, uanset at en eller flere af udlændingelovens betingelser ikke er opfyldt.«

Højesterets begrundelse og resultat

Af de grunde, som landsretten har anført, tiltræder Højesteret, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Integrationsministeriets afgørelse af 15. maj 2003 om afslag på humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Fire dommere - Asbjørn Jensen, Marianne Højgaard Pedersen, Thomas Rørdam og Vibeke Rønne - udtaler herefter om A's adgang til at indgive ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, her i landet:

Som det fremgår af landsrettens mindretal beror afgørelsen efter § 9 c, stk. 4, 2. pkt., på et skøn, og der er ikke grundlag for at antage, at ministeriet har undladt at tilvejebringe nødvendige oplysninger eller inddrage relevante forhold ved afgørelserne. Det fremgår således af afgørelsen af 31. oktober 2005, at hensynet til familiens enhed også har været inddraget i vurderingen af, om A skulle have tilladelse til at indgive ansøgning efter § 9 c, stk. 1, i Danmark, idet det er anført, at det forhold, at hun og hendes ægtefælle har tre fællesbørn, som opholder sig i Danmark, ikke kan føre til en ændret vurdering.

Det bemærkes, at det fremgår af ministeriets notat af 15. december 2004 om ændring af praksis for indgivelse af ansøgning om ægtefællesammenføring her i landet efter udlændingelovens § 9, stk. 18, og § 9 c, stk. 4, at det er hensigten med notatet at gennemføre en lempelse af gældende praksis. Efter notatet skal der fremover lægges vægt på, »om det er forbundet med væsentlig ulempe for ansøgeren og dennes herboende ægtefælle og eventuelle herboende børn, at ansøgeren skal udrejse og ansøge om ægtefællesammenføring fra hjemlandet«. Efter vores opfattelse er der ikke grundlag for at antage, at de retningslinjer, der er anført i notatet, indebærer, at der ikke skal tages hensyn til sådanne ulemper, når det drejer sig om en ansøger, der skal udrejse til et land i Europa. Dette underbygges af, at det ifølge notatet i alle tilfælde skal indgå i vurderingen, om det vil være uproportionalt at kræve, at ansøgeren rejser hjem for at indgive ansøgning, og om det er sandsynligt, at en ansøgning om opholdstilladelse vil kunne imødekommes.

Herefter, og idet ministeriets afgørelse om, at A ikke kan indgive ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, her i landet, ikke kan antages at stride mod menneskerettighedskonventionens art. 8, stemmer vi for at tage ministeriets frifindelsespåstand til følge.

Dommer Peter Blok udtaler:

Integrationsministeriets notat af 15. december 2004 om ændring af praksis for indgivelse af ansøgning om ægtefællesammenføring her i landet, jf. udlændingelovens § 9, stk. 18, og § 9 c, stk. 4, indeholder en opregning af de tilfælde, hvor der efter den ændrede praksis normalt vil foreligge »væsentlig ulempe« og dermed »særlige grunde« som anført i § 9 c, stk. 4. Under nr. 2 angives, at dette gælder, »Når den herboende ægtefælle og ansøgeren har fællesbørn, der opholder sig her i landet, og ansøgeren skal udrejse til et land uden for Europa.« Til

dette led i den positive opregning tilføjes imidlertid: »F.eks. vil det normalt ikke være forbundet med væsentlig ulempe for ansøgeren at skulle udrejse til Kosovo-provinsen i Serbien og Montenegro for der at ansøge om ægtefællesammenføring.«

Notatet må efter min opfattelse herefter forstås således, at der i tilfælde, hvor ansøgeren skal udrejse til et land i Europa, herunder Kosovo-provinsen i Serbien og Montenegro, som udgangspunkt ikke skal lægges vægt på, at ansøgeren og ægtefællen har børn, som opholder sig her i landet. Dette gælder, selv om det fremgår af opregningen nr. 3, at »væsentlig ulempe« også kan antages efter en konkret vurdering, herunder ud fra et proportionalitetssynspunkt.

At notatet skal forstås på denne måde, bekræftes efter min opfattelse af ministeriets afgørelse af 31. oktober 2005 i den foreliggende sag, som må antages at være truffet på grundlag af notatets retningslinjer. Under »Retsregler« anføres bl.a., at særlige grunde efter praksis vil kunne foreligge, hvis ansøgerens helbredsmaessige forhold taler for, at ansøgning bør kunne indgives her i landet. Der siges derimod ikke noget om familiemaessige forhold. Under »Vurdering« anføres, at ministeriet har lagt vægt på, at der »ikke foreligger oplysninger om sådanne særlige forhold, herunder oplysninger om væsentlige helbredsmaessige eller lignende omstændigheder . . .«, og på, »at Deres klient alene i perioden har haft processuelt ophold her i landet siden Deres klients indrejse, og at Deres klient på ansøgningstidspunktet den 15. april 2003 var blevet pålagt at udrejse senest 15 dage efter modtagelsen af Udlændingestyrelsens afgørelse«. Vedrørende A's familiemaessige forhold anføres blot: »Det forhold, at Deres klient og C har tre fællesbørn, som opholder sig i Danmark, kan ikke på den baggrund føre til en ændret vurdering«.

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 4, 2. pkt., kan ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 ikke indgives efter indrejsen i Danmark, »medmindre særlige grunde,

720

herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor.« Ordene »herunder hensynet til familiens enhed« blev indføjet ved lov nr. 324 af 18. maj 2005, som trådte i kraft den 1. juli 2005. Den nævnte del af Integrationsministeriets retningslinjer, hvorefter der i tilfælde, hvor ansøgeren skal udrejse til et land i Europa, herunder Kosovo-provinsen i Serbien og Montenegro, som udgangspunkt ikke skal lægges vægt på, om ansøgeren og ægtefællen har fællesbørn, som opholder sig her i landet, er efter min opfattelse ikke i overensstemmelse med lovbestemmelsens ordlyd, i hvert fald ikke efter den præcisering, som blev foretaget i 2005. Forarbejderne til bestemmelsen er ikke ganske klare, men indeholder i hvert fald ingen støtte for de af ministeriet fastsatte retningslinjer, hvorefter det - således som retningslinjerne efter min opfattelse må forstås - skal tillægges afgørende betydning, om udrejse skal ske til et land uden for Europa eller til et land i Europa.

Jeg finder herefter, at Integrationsministeriets afgørelser af 31. oktober 2005 og 9. november 2005, der som nævnt må antages at være truffet på grundlag af retningslinjerne i notatet af 15. december 2004, må anses for ugyldige, og jeg stemmer derfor for at tage A's påstand 2 om ophævelse af afgørelserne til følge.

Der afsiges dom efter stemmeflertallet.

Ved fastsættelsen af sagens omkostninger har Højesteret taget hensyn til, at A's bevilling af fri proces for Højesteret er begrænset til at nedlægge påstand om stadfæstelse af landsrettens dom. Ministeriet har betalt retsafgift for Højesteret med 2.200 kr.

Thi kendes for ret:

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration frifindes.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal A betale 25.000 kr. til ministeriet. I sagsomkostninger for Højesteret skal statskassen betale 25.000 kr. til ministeriet.

De idømte beløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.

1. U 2004.305 H, U 2006.639 H, U 2006.2666 H, U 2007.1115 H, U 2007.1336 H, Bent Christensen: Forvaltningsret. Prøvelse s. 37 f., Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, 2. udg. (2003) s. 823 ff., Jens Garde m.fl.: Forvaltningsret, Almindelige emner, s. 382 f. og 419 f., Lone B. Christensen m.fl.: Udlændingeret s. 213 ff., Michael Lunn i Juristen 2001, s. 49, og Henrik Zahle: Praktisk retsfilosofi, s. 90 f.