

Ansøgning om dispensation fra krav til permanent ophold – en analyse af en kompliceret proces



Indhold

3	Indledning
4	Sammenfatning
5	Anbefalinger
6	Lovgivning om permanent opholdstilladelse og dispensation
8	Antal ansøgninger om dispensation og afgørelser
9	Proces og krav til ansøgning om dispensation
10	Udfordringer med indhentning og kvalitet af lægeerklæringer og anden dokumentation
13	Vanskeligheder ved dispensation fra krav om selvforsørgelse og offentlig hjælp
14	Sprogkravet og spørgsmål om prøveafleggelse
17	Kompliceret proces – støtte er afgørende

Indledning

Spørgsmål om opholdstilladelser og opnåelse af permanent ophold i Danmark er blevet et vigtigt emne de seneste år. Lovændringer og politiske ambitioner, der i stigende grad har peget i retning af, at flygtninges ophold i Danmark bør være midlertidigt, har gjort tilværelsen usikker for mange borgere i Danmark med flugtbaggrund, der lever med midlertidige opholdstilladelser i mange år – og for nogle for altid.

Midlertidigheden er en stor stressfaktor, og for at få fastere grund under fødderne, er opnåelse af permanent ophold derfor blevet et centralt mål for mange.

Samtidig har strammere krav gjort det mere vanskeligt at opnå permanent ophold i Danmark.¹ Mange – blandt andet personer med PTSD² – kan have svært ved at leve op til de gældende krav. Derfor er muligheden for at opnå dispensation afgørende for mange borgere med flugtbaggrund, der befinder sig i udsatte positioner.

Der er en række betingelser, der skal opfyldes for opnåelse af permanent opholdstilladelse. Betingelserne inkluderer en række specifikke krav om f.eks. opholdstid i Danmark, beskæftigelse, beståelse af en danskuddannelse, selvforsørgelse og krav om ikke at have modtaget offentlig hjælp.

Ansøger kan dog søge om dispensation fra nogle af de gældende krav i tilfælde, hvor ansøger f.eks. har en alvorlig sygdom eller langvarig funktionsnedsættelse, der er en hindring for at kunne opfylde kravene. Det kan gælde for flygtninge med PTSD. Muligheden for dispensation i sådanne tilfælde hænger sammen med kravet om ligebehandling for personer med handicap, som foreskrives af FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap (Handicapkonventionen).

Ansøgning om dispensation er imidlertid en omfattende og kompliceret proces, der indebærer en række udfordringer, både for ansøgere og for de fagpersoner, der assisterer dem. Det kan i værste fald medvirke til, at nogle borgere ikke får adgang til de rettigheder, som loven ellers foreskriver.

Denne undersøgelse dækker og beskriver muligheder og udfordringer i den henseende med fokus på flygtninge med psykisk sygdom som for eksempel PTSD.

Rapporten besvarer følgende overordnede spørgsmål:

1. Hvordan er processen for ansøgning om dispensation ift. permanent ophold?
2. Hvilke muligheder og udfordringer er der i praksis?
3. Hvad har forskellige involverede aktører behov for?

Rapporten er udarbejdet af Center for Udsatte Flygtninge og baserer sig på en gennemgang af lovgivning, retningslinjer og afgørelser ved Udlændingenævnet samt på kvalitative interviews foretaget i perioden oktober 2024 - april 2025 med en række aktører, der på forskellig vis er – eller kunne være – involveret i ansøgninger om dispensation.

Interviewpersonerne inkluderer medarbejdere fra traumerehabiliteringscentre, sprogskoler, indvandrer-medicinske klinikker, DRC Dansk Flygtningehjælps Frivilligrådgivning og Udlændingestyrelsen. Desuden er der foretaget interview med en almenpraktiserende læge, indhentet input fra Lægeforeningen og afholdt et møde med Institut for Menneskerettigheder.

1 I denne rapport anvendes betegnelsen permanent ophold og permanent opholdstilladelse. I nogle sammenhænge bruges betegnelsen tidsubegrænset ophold, hvilket er det samme.

2 PTSD er en forkortelse for Post Traumatic Stress Disorder, der almindeligvis oversættes til posttraumatisk stressforstyrrelse eller belastningsreaktion.

Sammenfatning

Denne rapport afdækker og beskriver muligheder og udfordringer ved ansøgning om dispensation fra krav til permanent ophold med fokus på flygtninge med psykisk sygdom som for eksempel PTSD. Undersøgelsen baserer sig på en gennemgang af lovgivning, relevante dokumenter, afgørelser ved Udlændingenævnet og på kvalitative interviews med en række aktører, der på forskellig vis er – eller kunne være – involveret i ansøgninger om dispensation.

For at få permanent opholdstilladelse i Danmark, skal man opfylde en række betingelser. Flygtninge med traumer og PTSD – og andre flygtninge med handicap – kan have svært ved at leve op til alle kravene, der stilles.

For at sikre ligebehandling og lige adgang til rettigheder, som det foreskrives af Handikapkonventionen, er det muligt for personer med langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse – f.eks. PTSD – at blive dispenseret fra krav vedrørende beskæftigelse, selvforsørgelse, offentlig hjælp og sprogkrav.

Der findes ikke en opgørelse over antallet af ansøgninger om dispensation, men tal fra Udlændingestyrelsen viser, at der blev givet dispensation under henvisning til Handikapkonventionen i 544 sager i perioden 2019-2024.

Det er væsentligt ved ansøgning om dispensation, at der foreligger dokumentation – primært i form af en lægefaglig vurdering – for, at funktionsnedsættelsen aktuelt og fremadrettet konkret ikke gør det muligt for ansøgeren af opfylde de krav, der søges om dispensation fra. Det er ikke nødvendigvis nok i sig selv at have et handicap.

Det er i praksis en meget omfattende og kompleks proces at søge om dispensation, og ansøgere samt aktører, der bistår dem, oplever flere konkrete udfordringer i den forbindelse.

Det kan være vanskeligt at indhente en kvalificeret lægeerklæring. Der findes ikke en blanket eller vejledning målrettet læger, og kvaliteten af lægeerklæringer kan variere meget. Ofte indeholder de udarbejdede lægeerklæringer ikke det, der kræves. Rehabiliteringscentre for flygtninge med PTSD udarbejder generelt ikke lægeerklæringer, hvilket betyder, at ansøger ofte ikke kan få udarbejdet en lægeerklæring fra den speciallæge, der kender ansøger og den aktuelle diagnose og dens betydning bedst. Derudover skal ansøger selv betale for lægeerklæringen, som kan være dyr og for hvilken der ikke er en fast pris.

Udlændingemyndighederne kræver, at lægerne skal vurdere forhold, som lægerne ikke mener at kunne give en lægefaglig vurdering af. Det gælder særligt ansøgers prognose fremadrettet og forhold vedr. dansksprogligt niveau og praktiske forhold vedr. prøveafleggelse. I praksis har vurderingen af ansøgers udfordringer tværfaglig karakter, men vurderinger fra for eksempel kommuner eller sprogskoler tillægges ikke samme værdi som den lægefaglige vurdering.

Det opleves i praksis meget vanskeligt at opnå dispensation fra kravet om, at man skal have været i fuldtidsbeskæftigelse mindst 3½ ud af de seneste fire år og kravet om ikke have modtaget visse former for offentlig hjælp de seneste 4 år, medmindre man har opnået folkepensionsalderen eller har fået tildelt førtidspension, seniorpension eller tidlig pension i perioden.

Hvad angår sprogkravet, lægger udlændingemyndighederne stor vægt på, om ansøger har forsøgt at gå op til prøve, selvom forsøg på prøveafleggelse ikke som sådan er et krav for opnåelse af dispensation. Det er muligt at blive fritaget fra at gå op til mundtlig eller skriftlig prøve, men også dette kan være en kompli-

ceret proces. Det er en relevant overvejelse for ansøgere, om de risikerer at gøre sig selv en bjørnetjeneste ved at blive fritaget for prøve, hvis begrundelsen herfor – sammenlagt med den øvrige dokumentation – ikke har en karakter, som Udlændingestyrelsen godtager.

De krav, der skal opfyldes, opleves i sig selv som komplicerede, men særligt de forskellige typer af dokumentation, kravene hertil og de mange (potentielt) involverede aktører gør det vanskeligt at navigere. Processen gøres ikke lettere af, at den vedlagte lægeerklæring ikke må være ældre end 6 måneder på ansøgningstidspunktet. Rent praktisk opleves udarbejdelse af selve ansøgningen ikke som brugervenlig, da man f.eks. ikke kan tilgå det elektroniske ansøgningsskema i sin helhed forud for, at man opretter sin sag og udfylder det.

De beskrevne udfordringer forstærkes af, at ansøgere oftest befinder sig i udsatte positioner og har stærkt begrænsede ressourcer, hvilket netop er årsagen til, at de søger om dispensation.

Kompleksiteten betyder, at ansøgere i praksis er helt afhængige af kvalificeret rådgivning og støtte, og nogle ansøgere giver op i processen eller undlader at gå i gang med den.

Anbefalinger

Samlet set fremstår ansøgningsprocessen om dispensation som meget kompleks og med nogle indbyggede systemiske uhensigtsmæssigheder. Det udfordrer de involverede borgere og de aktører, som er involveret i processen.

På baggrund af input fra forskellige interviewede aktører og erfaringer fra DRC Dansk Flygtningehjælps frivilligrådgivninger rundt i landet er nedenfor en række anbefalinger til at lette ansøgningsprocessen vedr. dispensation, så borgere i højere grad får reel og lige adgang til de rettigheder, som loven foreskriver.

- For at sikre, at ansøgere i praksis kan få udarbejdet brugbare lægeerklæringer, bør det afstemmes mellem myndigheder og læger, hvad læger forventes lægefagligt at vurdere særligt ift. fremtidsudsigter/prognose for ansøgers lidelser – og hvad der lægefagligt kan vurderes. Det bør sikres, at der ikke stilles krav til den lægelige dokumentation, som det er umuligt for lægerne at levere.
- Det bør sikres, at både almenpraktiserende læger og speciallæger er klædt godt på til udarbejdelse af lægeerklæringer. Herunder kan det overvejes at udarbejde en let tilgængelig vejledning og en blanket til lægerne. I den forbindelse kan det overvejes, om den lidt mere omfattende beskrivelse af krav til lægeerklæringen, som findes i Udlændingestyrelsens interne vejledning, bør gøres offentligt tilgængelig som en del af vejledningen til læger samt til ansøgere.
- For at sikre ens vilkår for ansøgere og skabe klarhed blandt læger, bør der indføres standardgebyr for udarbejdelse af lægeerklæringer til brug for dispensationsansøgninger.
- Det bør specificeres og afklares, hvad sprogskolernes rolle og forpligtelse er ift. dokumentation og fritagelse fra at gå til danskprøve eller muligheden for at aflægge prøve med hjælpemidler eller på særlige vilkår for kursister og ansøgere om permanent ophold. Herunder bør det sikres, at såvel sprogskoler som ansøgere er informeret om de potentielle implikationer af at blive fritaget for prøve.
- Det bør overvejes, om ansøgningsskemaet til ansøgning om permanent ophold i sin helhed bør kunne findes på nyidanmark.dk, så ansøgeren har bedre mulighed for at forberede sig – gerne med specificering af, at ansøgning kun kan indsendes elektronisk.
- Fyldestgørende statistik om dispensationsansøgninger bør om muligt inkluderes i Udlændingestyrelsens årlige publikation med tal & fakta på udlændingeområdet. Det kan desuden styrke viden på området, hvis Udlændingenævnet offentliggør flere afgørelser på deres hjemmeside.
- Det bør sikres, at alle potentielle ansøgere har adgang til tilstrækkelig, kvalificeret og gratis rådgivning og vejledning.
- Der kan med fordel udarbejdes let forståelig og tilgængelig vejledning til ansøgere, der beskriver processen lidt bredere, end det aktuelt er tilfældet på nyidanmark.dk.

Lovgivning om permanent opholdstilladelse og dispensation

For at opnå permanent opholdstilladelse skal man opfylde en række grundlæggende betingelser samt to ud af fire supplerende betingelser. Disse betingelser gælder også for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. I særlige situationer kan man søge om permanent opholdstilladelse efter mindst 4 års lovligt uafbrudt ophold i Danmark, hvis man opfylder de grundlæggende betingelser og alle fire supplerende betingelser.

Se grundlæggende og supplerende betingelser i tabellen nedenfor:

Tabel 1 Grundlæggende og supplerende betingelser for permanent opholdstilladelse

Grundlæggende betingelser	Supplerende betingelser
Man skal være fyldt 18 år	Man skal have bestået en medborgerskabsprøve eller have udvist aktivt medborgerskab gennem mindst 1 års deltagelse i bestyrelser, organisationer mv.
Man skal fortsat opfylde betingelserne for sin nuværende opholdstilladelse	Man skal have været i ordinær fuldtidsbeskæftigelse eller udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i mindst 4 år inden for de seneste 4½ år
Man skal have haft mindst 8 års lovligt uafbrudt ophold i Danmark	Man skal have haft en gennemsnitlig årlig skattepligtig indkomst på mindst 331.249,35 kr. (2025-niveau) de seneste 2 år
Man skal have været i ordinær fuldtidsbeskæftigelse eller udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i mindst 3½ år inden for de seneste 4 år	Man skal have bestået Prøve i Dansk 3, på tilsvarende eller højere niveau
Man skal aktuelt være i beskæftigelse	
Man skal have bestået Prøve i Dansk 2, på tilsvarende eller højere niveau	
Man må ikke have modtaget visse former for offentlige ydelser udbetalt efter lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven inden for de seneste 4 år	
Man må ikke have visse typer af forfalden gæld til det offentlige	
Man må ikke have begået visse former for kriminalitet. Man kan være udelukket i en periode (karensperiode) eller helt udelukket	
Man skal have underskrevet en opholds- og selvforsøgelseserklæring	
Man må ikke aktivt have modarbejdet afklaring af ens identitet i forbindelse med ansøgning om eller forlængelse af opholdstilladelse	

For nærmere information om de gældende regler, også om de særlige regler for EU-borgere, se: <https://www.nyidanmark.dk/> eller udlændingeloven.³

Flygtninge med traumer og PTSD – og andre flygtninge med handicap – kan have svært ved at leve op til alle kravene, der stilles for at kunne få permanent opholdstilladelse i Danmark. Handicapkonventionen, som er fra 2006, har til formål at sikre, at mennesker med handicap nyder alle menneskerettigheder på lige fod med andre. Danmark ratificerede Handicapkonventionen i 2009.⁴

Handicapkonventionens artikel 1

“Formålet med denne konvention er at fremme, beskytte og sikre muligheden for, at alle personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre, samt at fremme respekten for deres naturlige værdighed. Personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.”

I Handicapkonventionen defineres mennesker med handicap som personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Det har betydning for blandt andre flygtninge med traumer og PTSD, og deres mulighed for at få dispensation fra krav i forbindelse med ansøgning om permanent opholdstilladelse eller statsborgerskab, men også i forhold til andre lovområder.

Handicapkonventionen er nævnt direkte i udlændingeloven, hvor det fremgår, at en ansøger kan undtages fra et eller flere krav, der normalt stilles ved ansøgning om permanent opholdstilladelse. Der kan dispenseres fra de fleste krav, men der kan ikke undtages fra alderskrav, opholdskrav, kriminalitet og gyldig opholdstilladelse. Det vil sige, at man skal være fyldt 18 år, man skal have haft lovligt uafbrudt ophold i mindst 8 år (i visse tilfælde 4 år), man ikke må have begået kriminalitet af en vis karakter, og man skal have en gyldig opholdstilladelse. Man kan undtages fra krav vedrørende beskæftigelse, selvforsørgelse, offentlig hjælp og sprogkrav.

Hvad angår de supplerende betingelser, er det sådan, at hvis man ikke kan opfylde en eller flere af de supplerende betingelser som følge af et handicap, der er omfattet af FN's Handicapkonvention, vil den eller de pågældende betingelser blive anset som opfyldt. Hvis man f.eks. som følge af et handicap ikke kan opfylde to af de fire supplerende betingelser, skal man således ikke opfylde flere supplerende betingelser. En langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse kan for eksempel være langvarig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner som for eksempel syn, hørelse, lammelser, hjerneskade m.v. Personer, der lider af PTSD, kan også blive anset for at have et handicap, hvis lidelsen efter en konkret og individuel vurdering har karakter af en langvarig funktionsnedsættelse.

Et handicap fører ikke nødvendigvis til dispensation fra at skulle opfylde alle betingelserne. Udlændingestyrelsen vil tage stilling til, om handicappet kan føre til en undtagelse fra en eller flere betingelser, som handicappet forhindrer i at opfylde. Der er således altid tale om en konkret og individuel vurdering, og lægelige dokumentation skal forelægges.

4 Handicapkonventionen kan findes i sin helhed her: <https://menneskeret.dk/monitorering/internationale-rapporter/menneskerettighedskonventioner/handicapkonventionen> (tilgået 13. februar 2025).

Antal ansøgninger om dispensation og afgørelser

Ifølge Udlændingestyrelsen har de ikke umiddelbart en tilgængelig opgørelse af, hvor mange der søger om dispensation, da det ikke registreres i styrelsens elektroniske sagsbehandlingssystem. Det betyder desværre, at det pt. ikke er muligt at vide, hvor stor en andel af ansøgere om dispensation, der får hhv. dispensation og afslag.

Det fremgår dog af et folketingssvar fra udlændinge- og integrationsministeren til et medlem af Folketinget, hvor mange der er givet dispensation under henvisning til Handicapkonventionen i perioden 2019-2023.⁵

Nedenstående tabel giver for perioden 2019-2023 en oversigt over det samlede antal afgørelser om permanent ophold, der samlede antal tilladelser givet og antallet af sager, hvor dispensation er givet.

Tabel 2 Antal afgørelse vedr. permanent ophold og dispensationer givet under henvisning til Handicapkonventionen⁶

År	2019	2020	2021	2022	2023	2024	I alt
Antal afgørelser i alt	3.790	4.479	5.990	7.748	10.334		32.341
Antal tilladelser i alt	2.621	3.304	4.238	5.762	7.893	6.818	30.636
Antal dispensationer	56	57	47	75	163	146	544
Andel af tilladelser med dispensation	2,1 %	1,7 %	1,1 %	1,3 %	2,1 %	2,1 %	1,8 %

Ovenstående tal om dispensation inkluderer udelukkende de opgjorde sager, hvor dispensation er givet (med henvisning til Handicapkonventionen), og altså ikke det samlede antal sager, hvor der er søgt om dispensation.

I perioden 2019-2024 er der meddelt permanent opholdstilladelse i 30.636 sager. I 1,8 % af de samlede tilladelser er der således givet dispensation med henvisning til Handicapkonventionen. Hvis vi ser antallet af dispensationer i forhold til det samlede antal afgørelser i perioden 2019-2023, er der givet dispensation i 1,2 % af det samlede antal afgørelser.

⁵ Folketingssvar fra udlændinge- og integrationsministeren på spørgsmål nr. 208, 5. marts 2024.

⁶ Tal vedr. afgørelser og tilladelser er fra Udlændingestyrelsens årsopgørelser med *Tal og fakta på udlændingeområdet*. Opgørelsen inkluderer ikke unionsborgere/EØS-borgere/statsborgere i Schweiz samt familiemedlemmer og heller ikke familiemedlemmer til danske statsborgere, jf. EU-opholdsbekendtgørelsen. Der er på udgivelsestidspunktet ikke offentliggjort tal for antal afgørelser i 2024.

Tal vedr. antal dispensationer med henvisning til Handicapkonventionen 2019-2013 er fra svar fra Udlændinge- og integrationsministeren på spørgsmål nr. 208, 5. marts 2024. Tal for dispensationer for 2024 er fra svar fra Udlændingestyrelsen på anmodning om aktindsigt.

Proces og krav til ansøgning om dispensation

Hvis man søger om dispensation fra krav, skal man som ansøger vedlægge dokumentation for, hvorfor man ikke kan opfylde de krav, man søger undtagelse fra. Dokumentation skal være i form af en lægeerklæring, der dokumenterer handicappet eller sygdommen. Lægeerklæringen skal udfærdiges og underskrives af en person med lægefaglig baggrund – det kan være en speciallæge eller en almenpraktiserende læge.

Lægeerklæringen må ikke være mere end seks måneder gammel på ansøgningstidspunktet. Ansøger skal selv betale for udgifter til lægeerklæringen.

Der findes ingen særlig vejledning eller blanket til læger til udarbejdelse af lægeerklæringerne. På nydanmark.dk – Udlændingestyrelsens og Styrelsen for International Rekruttering og Integrations portal om reglerne for indrejse og ophold i Danmark – kan man finde information i bullet-form til ansøger om, hvad lægeerklæringen skal indeholde oplysninger om. Og i selve ansøgningsskemaet findes ligeledes nogle kortfattede punkter til ansøger om, hvad lægeerklæringen skal forholde sig til. Det er værd at bemærke, at de to sæt vejledende bullets ikke er enslydende.

Information om indhold af lægeerklæring på nydanmark.dk og i ansøgningsskema

På nydanmark.dk – Udlændingestyrelsens og Styrelsen for International Rekruttering og Integrations portal om reglerne for indrejse og ophold i Danmark – kan man finde følgende information om, hvad lægeerklæringen skal indeholde oplysninger om:

- ”Det handicap (diagnose), der er årsag til, at du ønsker at blive undtaget fra at opfylde en eller flere af betingelserne, herunder hvilken betingelse eller hvilke betingelser der søges om at blive undtaget fra.
- Eventuel medicin eller anden behandling, som lægen har ordineret i forbindelse med dit handicap.
- En nærmere begrundelse for, hvorfor lægen vurderer, at du ikke kan opfylde den eller de betingelser, som du søger om at blive undtaget fra.
- Om du uagtet dit handicap alligevel vil kunne opfylde betingelserne på særlige vilkår. Fx om du vil kunne forsøge at aflægge danskprøve på særlige vilkår ved anvendelse af praktiske foranstaltninger og tekniske hjælpemidler med tilstedeværelse af en hjælper samt med forlænget prøvetid.
- Om det vurderes, at du i fremtiden vil kunne opfylde betingelserne fx på særlige vilkår.
- Om lægen er din sædvanlige behandler, eller om lægen kun har haft kontakt med dig i forbindelse med udarbejdelsen af lægeerklæringen til brug for ansøgning om permanent opholdstilladelse.”

I selve ansøgningsskemaet fremgår det, at ”lægeerklæringen skal forholde sig objektivt til følgende 6 spørgsmål:

1. Diagnoser for alle de helbredsforhold, som forhindrer dig i at opfylde et eller flere krav til permanent opholdstilladelse.
2. Oplysninger om, hvor længe du har haft eventuelle lidelser, samt hvorvidt de er kroniske.
3. Medicin/behandling af disse lidelser.
4. Forbedringsprognose.
5. Fremtidig arbejdsevne (hvis der søges om dispensation for dette krav).
6. Fremtidige indlæringsmuligheder, fx i relation til muligheden for at bestå en danskprøve (hvis der søges om dispensation for dette krav).”

En intern vejledning for medarbejdere hos Udlændingestyrelsen, som ikke er offentlig tilgængelig, giver med andre formuleringer og mere uddybende spørgsmål fra ansøgningsskemaet. Vejledningen specificerer desuden, at lægeerklæringen skal beskrive, på hvilken måde ansøgers lidelser påvirker vedkommendes evne til at opfylde de forskellige betingelser og tage stilling til hver enkelt betingelse. En diagnose eller et handicap i sig selv kan ikke danne grundlag for dispensation.

Af den interne vejledning fremgår det også, at lægens evt. personlige vurdering ikke er relevant, at en lægeerklæring ikke kan lægges til grund, hvis lægen virker partisk, og at en lægeerklæring ikke er brugbar, hvis den alene gengiver ansøgers egne oplysninger.

Som det fremgår i følgende afsnit, har de juridiske rådgivere, der er interviewet i forbindelse med denne undersøgelse, flere gange oplevet, at der i praksis gives afslag, fordi Udlændingestyrelsen afviser lægeerklæring med henvisning til disse forhold.

Udover en lægeerklæring kan relevante sygejournaler, epikriser eller kommunale vurderinger vedlægges som bilag.

Udfordringer med indhentning og kvalitet af lægeerklæringer og anden dokumentation

Flere interviewpersoner beretter om udfordringer for personer med PTSD, hvad angår indhentning og kvalitet af lægeerklæringer.

Hvad angår indhentning af kvalificerede lægeerklæringer, så styrker det den lægefaglige vurdering, at speciallægen, der laver erklæringen, har kendskab til patienten. Som den antydes i sidste punkt i vejledningen på nyidanmark.dk gengivet i boksen ovenfor, er lægens grad af kendskab til patienten også noget, der bliver set på, når ansøgningen vurderes.

Hvad angår kendskabet til patienten i relation til den diagnose og tilstand, der er baggrund for dispensationsansøgningen, kan det være en udfordring, at traumerehabiliteringscentrene ikke udarbejder lægeerklæringer for patienter med PTSD, der ønsker at søge dispensation. Traumerehabiliteringscentrene er specialiserede tværfaglige behandlingscentre for flygtninge med traumer i alle regioner. Behandlingsstilbuddene er gratis speciallægetilbud, og henvisning sker typisk gennem egen læge.

De traumecentermedarbejdere, vi har talt med i forbindelse med denne undersøgelse, angiver forskellige forklaringer på, at de ikke udarbejder lægeerklæringer – bl.a. at centrene ikke har speciallægeressourcer til at udarbejde erklæringerne, og at det ofte ikke er muligt at svare lægefagligt på de forhold, som lægeerklæringen iht. gældende praksis skal vurdere.

Konsekvensen af, at traumerehabiliteringscentrene ikke udarbejder lægeerklæringer for deres patienter, er, at det i praksis kan være vanskeligt for borgere, der ønsker at søge dispensation, overhovedet at få udarbejdet den lægeerklæring, som er påkrævet for at opnå ret til dispensation. Den speciallæge, der alt andet lige kender dem bedst og er mest kvalificeret til at lave vurderingen, kan eller vil typisk ikke udarbejde erklæringen.

Det er samtidig dyrt at få udarbejdet en lægeerklæring fra en privatpraktiserende speciallæge, som desuden typisk ikke vil have indgående kendskab til patienten, og som måske ikke har erfaring med at lave sådanne erklæringer.

Ligeledes skal man betale for at få udarbejdet en lægeerklæring, hvis man indhenter den fra en almenpraktiserende læge. Uagtet om det er en special- eller almenpraktiserende læge er der ikke en standard-

pris, og honoraret kan derfor variere fra læge til læge.

Flere interviewpersoner på tværs af aktører fremhæver, at kvaliteten af lægeerklæringer fra privatpraktiserende læger er meget svingende.

”Lægeerklæringer er et centralt tema og problem. Der bliver givet afslag på dispensation, som folk ikke forstår, da de jo ofte har en lægeerklæring, der siger, at de er syge. Men lægeerklæringen kan i praksis ofte være en genfortælling af borgerens oplevelse. En sådan erklæring kan ikke bruges til noget. Den kan give god mening, men den rækker ikke til dispensation. Den svarer ikke på det, der kræves. Der mangler en ordentlig vejledning ift., hvad lægeerklæringen skal indeholde. Den eksisterende kortfattede vejledning ligger svært tilgængelig på nyidanmark.dk.”

Juridisk rådgiver

En interviewperson fra et traumerehabiliteringscenter påpeger, at patienterne – og den privatpraktiserende læge, de benytter – kan benytte journaler og epikrise fra traumecenteret som grundlag for udarbejdelse af en lægeerklæring. Erfaringen er dog, at kvaliteten i sådanne tilfælde ofte kan halte.

”Vi ser ofte, at en praktiserende læge skriver noget, som ikke kan bruges.”

Juridisk rådgiver

Lægeerklæringerne lever ofte ikke op til de krav, der stilles. Dels kan de vurderes at bero for meget på borgerens selvfremstilling. Det er nemlig dyrt at gå til en privatpraktiserende speciallæge, så denne ser typisk kun patienten få gange, og en almenpraktiserende læge er måske ikke så stærk inden for de relevante diagnoser og deres implikationer.

Desuden vurderer lægeerklæringerne i nogle tilfælde ikke på de forhold, der kræves. Endelig er det en problemstilling, at retningslinjerne kræver en lægefaglig vurdering af forhold, som flere læger – og Lægeforeningen – grundlæggende ikke mener, at man kan give en lægefaglig vurdering af. Som Lægeforeningen formulerer det:

”Vores vejledning til medlemmer vedr. attester til indfødsret minder om attester til brug for permanent ophold, da kravene til lægeattesten til permanent ophold minder om kravene til brug for dansk indfødsret. På indfødsretsområdet vejleder vi vores medlemmer om, at cirkulæreskrivelse om naturalisation kræver, at lægen skal dokumentere en række forhold, som vi ikke mener er en lægelig disciplin at attestere. Hvis lægerne påtager sig opgaven alligevel, anbefaler vi dem, at de gør det klart for patienten, at de kun kan udtale sig om lægelige forhold, og at lægen derfor ikke nødvendigvis kan svare på alle de spørgsmål, som udlændingemyndighederne forventer svar på.”

Lægeforeningen

I sidste ende kan dette gøre det vanskeligt for ansøgere overhovedet at få en lægeerklæring med den dokumentation, der kræves.

Det er særligt vurderingen af en persons indlæringsmuligheder ift. et bestemt dansksprogligt niveau, og om en patient engang i fremtiden vil kunne opfylde de forskellige betingelser, fx ved at gå til prøve på særlige vilkår, der volder problemer for lægerne.

”De fremadrettede formodninger om, hvad patienten på sigt vil kunne, er rigtig svære. Det er en svær prognose for patienten. Vurderinger er desuden ikke kontekstafhængige og objektive – de afhænger af, hvordan patienten har det, når vedkommende er hos os. Og vi har ikke ekspertisen i at vurdere f.eks. om man kan lære et andet sprog på sigt. Der kan man tænke, at det kan patienten ikke nu – der er måske krig i hjemlandet eller problemer med børnene i skolen. Under de omstændigheder kan det være svært. Under andre omstændigheder, kan det måske være muligt. Det er svært som fagperson at skulle stå inde for en sådan nagelfast fremtidsvurdering. Vi kan lave et øjebliksbillede.”

Traumecenterleder

”Det er svært at vurdere. Det afhænger af, hvor velbehandlet patienten kan blive. Hvis vi fx taler om PTSD eller depression, skal man som læge forudse, hvor velbehandlet patienten vil kunne blive, og det er ofte umuligt at vide.”

Almenpraktiserende læge

I Udlændingestyrelsens interne vejledning står der direkte, at vurderingen ikke må tage udgangspunkt i et øjebliksbillede. Det forekommer desuden uklart, hvilket tidsperspektiv, der gælder, hvad angår vurdering af fremtidsudsigterne. I Udlændingestyrelsens interne vejledning fremgår det som ”i fremtiden” eller ”på sigt” – altså i princippet som noget, der kan tolkes som resten af ansøgers liv.

Under interview giver Udlændingestyrelsen udtryk for, at styrelsens udgangspunkt er, at PTSD ikke som sådan er en varig tilstand, og at man ikke kan få dispensation på baggrund af PTSD-diagnosen alene. Der skal være en direkte sammenhæng mellem PTSD's påvirkning af ansøger og det eller de specifikke krav, der søges dispensation fra. Disse forhold kræver en individuel vurdering.

Adspurgt under interview, giver interviewpersoner fra Udlændingestyrelsen udtryk for, at lægerne i praksis ikke skal ”vurdere ansøgers tilstand om 30 år, men lidt mere kortsigtet om de har forsøgt og kan lykkes med det inden for de nærmeste år.” Denne praksisvurdering er det dog ikke muligt at finde gengivet i relevante dokumenter.

Hvis en læge er tilbageholdende med at lave den påkrævede fremtidsvurdering, kan det i sagsbehandlingen tolkes sådan, at forbedringspotentiale ikke kan udelukkes, hvilket vil betyde afslag med henvisning til mangelfuld dokumentation.

”Jeg har en patient lige nu, der har været hos en psykiater og betalt 10.000 kr. for en speciallægeerklæring, som alligevel blev afvist. Psykiateren havde egentlig beskrevet patientens kognitive udfordringer i detaljer, men ansøgeren blev afvist, fordi erklæringen manglede en lille formulering ift. fremtidsprognosen.”

Almenpraktiserende læge

Det kan også være en udfordring, at vurderingen af ansøgers udfordringer i praksis har tværfaglig karakter. Samtidig med at det kræves, at lægen skal vurdere ansøger på de krav, der søges dispensation fra, hører den faglige ekspertise af arbejdsevne og mulighed for sprogindlæring (herunder om mulighed for at gennemføre test på særlige vilkår) i høj grad hjemme i henholdsvis det kommunale beskæftigelsessystem og på sprogskolerne.

Vurderingerne fra f.eks. sprogskolerne tillægges dog formelt ikke værdi som dokumentation, når der ansøges om dispensation, og det fremgår heller ikke af vejledningen på nyidanmark.dk eller i selve ansøgningsskemaet, at de kan/skal vedlægges. Udlændingestyrelsen fortæller til interview, at styrelsen i høj grad er proaktive i forhold til at indhente supplerende oplysninger fra kommuner og sprogskoler for at oplyse de enkelte sager. Det er dog ikke et billede, der også tegnes af andre interviewpersoner.

Nogle interviewpersoner påpeger, at lettere tilgængelige og mere udførlige retningslinjer samt en blanket til udarbejdelse af lægeerklæringer vil kunne afhjælpe nogle af udfordringerne med udarbejdelse af kvalificerede lægeerklæringer, så færre ansøgere ender med at betale for dyre lægeerklæringer, der viser sig at være ubrugelige.

”Det kunne hjælpe, hvis der var en specifik skabelon eller en bedre vejledning målrettet læger. Det ville gøre det nemmere at lave erklæringer, der lever op til kravene. Desuden ville det være en fordel, hvis myndighederne gav mere præcis feedback på, hvorfor en erklæring eventuelt bliver afvist, så man kan rette op på manglerne i fremtidige erklæringer.”

Almenpraktiserende læge

”Lægerne oplever det som usikkert og usædvanligt, at anmodningen ikke kommer direkte fra myndigheden, og at der ikke findes en særlig attest, så man er sikker på, at lægen svarer på de ting, der er relevante.”

Lægeforeningen

Nogle læger benytter til inspiration den vejledning og skabelon, der tidligere har været til dispensation ved ansøgning om statsborgerskab.

Udlændingestyrelsen udtrykker ved interview skepsis overfor en blanket eller en mere udførlig vejledning til lægerne.

”Så bliver det ofte lidt staccato. Vi er ikke rigtig fan af sådan et skema, for så bliver det korte besvarelser i stedet for fritekst om, hvordan ansøger fungerer i hverdagen.”

Chefkonsulent i Udlændingestyrelsen

Vanskeligheder ved dispensation fra krav om selvforsørgelse og offentlig hjælp

Det er normalt et krav for opnåelse af permanent ophold, at man skal have været i ordinær fuldtidsbeskæftigelse eller have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i mindst 3½ år inden for de seneste 4 år. Ligeledes må man ikke have modtaget visse former for offentlige ydelser inden for de seneste 4 år. For nogle flygtninge med PTSD er det ikke muligt at leve op til disse krav, heller ikke på længere sigt.

Hvor der relativt let kan dispenseres fra kravet om, at man aktuelt skal være i beskæftigelse, hvis man f.eks. er tilkendt førtidspension, er der erfaringer med, at det er mere vanskeligt at opnå dispensation for de bagudrettede krav vedrørende selvforsørgelse og offentlig hjælp. Selvom man er på førtidspension, og derfor beviseligt ikke kan arbejde, går selvforsørgelseskravet fire år tilbage, og man kan derfor blive dispenseret fra kravet om aktuelt at være i beskæftigelse, men samtidig blive afvist på kravet om at have været i beskæftigelse mindst 3½ år ud af de seneste 4 år og/eller kravet om ikke at modtaget offentlig hjælp de seneste 4 år.

Erfaringen fra de interviewede rådgivere er, at det i praksis er meget vanskeligt at blive dispenseret fra det bagudrettede selvforsørgelseskrav i sådanne tilfælde. Ofte kan ansøgere have befundet sig i det kommunale beskæftigelsessystem i mange år uden at have været i beskæftigelse, før en endelig afklaring og indstilling fra det kommunale rehabiliteringsteam om manglende arbejdsevne har fundet sted. Det kan være endog meget vanskeligt i tilstrækkelig grad at dokumentere manglende arbejdsevne og dermed opnå dispensation for den periode.

”Hvis man for eksempel modtager førtidspension, så går selvforsørgelseskravet stadig 4 år tilbage. Vi oplever en del sager, hvor du således kan blive dispenseret fra beskæftigelseskravet, men ikke selvforsørgelseskravet.”

Juridisk rådgiver

I en gennemgang af Udlændingenævnets tilgængelige afgørelser er der i det hele taget flest sager, der vedrører beskæftigelses- og sprogkravet. Vi fundet ét eksempel på en omgjort afgørelse vedrørende kravet om ikke have modtaget offentlig hjælp.⁷

Udlændingenævnet lægger i sagen til grund, at ansøger er diagnosticeret med kronisk PTSD af svær grad, og at han må antages at være indrejst med sin sygdom. Og Udlændingenævnet lægger vægt på varigheden af det afklaringsforløb, som ansøgeren har gennemgået forud for bevilling af førtidspension, og at han efter afgørelsen om førtidspension ville skulle vente yderligere 4 år for at kunne opfylde kravet om ikke at have modtaget offentlig hjælp.

I omgørelsen lægger Udlændingenævnet vægt på, at ansøgeren sammenlignet med en person uden handicap, ville skulle vente en uforholdsmæssig lang periode, før han kunne få permanent opholdstilladelse, hvis kravet om ikke at have modtaget offentlig hjælp kræves opfyldt.

Sprogkravet og spørgsmål om prøveafleggelse

Der er krav om, at man skal have bestået Prøve i Dansk 2, på tilsvarende eller højere niveau, men det er muligt at opnå dispensation fra sprogkravet. Et centralt spørgsmål her er, om ansøger har forsøgt at gå op til prøven og betydningen heraf.

Udlændingestyrelsen lægger stor vægt på, om man har forsøgt at gå op til prøven – evt. på særlige vilkår.

”Vi fokuserer i høj grad på, hvad man har forsøgt sig med. Vi læner os meget op ad, hvad der er forsøgt fra ansøgers side. Hvis man ikke har forsøgt at være i arbejde, forsøgt at gå til danskprøve osv., så er det svært at vurdere, at de aldrig kan være i stand til det. [...] Mest [afgørende] af alt er det, at de har forsøgt. Især med danskkravet.”

Chefkonsulent i Udlændingestyrelsen

7 Udlændingenævnets afgørelse af 15. marts 2022 – Tidsubegrænset opholdstilladelse – Offentlig hjælp: https://udln.dk/da/Praksis/Tidsubegraenset_ophold/Offentlig_hjaelp/ERH_2022_26 (tilgået 28. april 2025).

Et folketingsvar fra 2025 udlægger praksis fra Udlændingenævnet således:

”Efter Udlændingenævnets praksis forudsætter en dispensation fra dansk prøvekravet, at der er fremlagt helbredsoplysninger, der dokumenterer, at udlændingens helbredstilstand er af langvarig/kronisk karakter, og at udlændingen som udgangspunkt har forsøgt at aflægge den påkrævede danskprøve eventuelt ved brug af hjælpemidler og/eller under særlige prøvevilkår. Kravet om, at udlændingen skal have forsøgt at aflægge en danskprøve, vil ikke blive stillet, såfremt det på baggrund af de fremlagte oplysninger konkret vurderes udsigtsløst, at den pågældende kan bestå prøven.”⁸

I svaret fremgår det altså, at det i udgangspunktet skal dokumenteres, at ansøger har forsøgt at aflægge prøven, men at kravet om at have forsøgt ikke vil blive stillet, hvis det vurderes udsigtsløst, at den pågældende kan bestå. Det er dog ikke klart, hvad der skal til for, at en sådan vurdering godtages som vægtig nok.

En afdelingsleder på en sprogskole oplever forventningen om prøveaflæggelse således i praksis:

”Nogle får særlige vilkår, og så skal de egentlig op og dumpe for at søge dispensation fra kravet.”

Den samme respondent oplever, at det at gå op til en prøve, selvom kursisten ikke kan bestå, i nogle tilfælde forværrer kursistens tilstand, da selve prøvesituationen er udløsende for symptomer.

Den lægefaglige vurdering til dispensationsansøgningen skal desuden forholde sig til, om ansøger på et senere tidspunkt vil kunne bestå prøven, hvilket de læger, der er blevet interviewet, finder vanskeligt. De føler sig heller ikke fagligt klædt på til at kunne vurdere, om en ansøger vil kunne bestå danskprøven på særlige vilkår. Denne faglige ekspertise har de snarere på sprogskolerne, hvis vurderinger dog ikke tillægges vægt på samme måde som lægeerklæringerne.

Sprogskolerne kan hjælpe kursister med at søge om fritagelse fra at skulle gå op til skriftlig eller mundtlig prøve, og de kan tilbyde at gå op til prøve på særlige vilkår, hvis det vurderes nødvendigt. Der er dog noget, der tyder på, at praksis på sprogskolerne varierer:

”Jeg kender til et sted, hvor lederen udtalte, at hun aldrig søger dispensation, og hun giver ikke særlige vilkår. Det har jeg hørt et par gange. Jeg mødes dog også med kollegaer på andre sprogskoler, og der er det min fornemmelse, at de gør deres bedste for det.”

Afdelingsleder på sprogskole

Hvad angår kursister, hvor fritagelse eller særlige vilkår hænger sammen med ansøgning om permanent ophold, vil det typisk være selvstuderende, da det drejer sig om borgere, der har haft ophold i Danmark længe, og som dermed ikke længere er omfattet af integrationsloven og den femårige danskuddannelsesret. Her kan det være vanskeligt eller mere tidskrævende at vurdere for sprogskolen, da de ikke kender kursisten så godt.

”Det er tidskrævende. Vi skal indsamle mange dokumenter og vi skal have fat i forskellige mennesker, der kan vurdere og dokumentere personen, og der skal indhentes lægeerklæring, hvis der ikke allerede er en. Det gør vi også her på stedet. Alle de her dokumenter skal samles og sendes afsted. Det er meget arbejde.”

Afdelingsleder på sprogskole

Borgere, der søger dispensation fra sprogkravet vil typisk ikke have været tilknyttet en sprogskole i mange år. Det kan herudover være, at den sprogskole, man gik på, ikke findes mere, eller at man måske er flyttet til en anden del af landet. Alt sammen bidrager det til, at det i praksis er svært for ansøger at vide – og finde ud af – hvad man overhovedet skal gøre for på rette vis at kunne gå til prøve eller indhente dokumentation fra sprogskole-regi. Og selv med den rette viden, er det i sig selv en omstændelig proces.

En juridisk rådgiver oplever, at praksis hvad angår sprogkravet indimellem opleves uigennemskuelig for ansøger og som rådgiver.

”Jeg kender et eksempel på en sag, hvor der blev givet afslag på dispensation for dansk. Argumentationen for afslaget var, at personen havde været lidt i beskæftigelse – at fordi personen godt kunne arbejde, havde vedkommende derfor været i kontakt med folk, der taler dansk.”

Juridisk rådgiver

Opsummerende lægges der i afgørelserne stor vægt på, om ansøger har forsøgt at gå op til en danskprøve, selvom forsøg på prøveafleggelse ikke som sådan er et krav for opnåelse af dispensation. Det er muligt at blive fritaget fra at gå op til mundtlig eller skriftlig prøve, men også dette er en kompliceret proces. Som praksis beskrives af forskellige aktører, er det også en relevant overvejelse for ansøgere, om de risikerer at gøre sig selv en bjørnetjeneste ved at blive fritaget for prøve, hvis begrundelsen herfor – sammenlagt med den øvrige dokumentation – ikke har en karakter, som Udlændingestyrelsen vurderer som vægtig nok.

Kompliceret proces – støtte er afgørende

Aktører, der på forskellige måder bistår ansøgere, oplever ansøgningsprocessen som meget omstændelig, kompliceret og tidskrævende.

De krav, der skal opfyldes, opleves i sig selv som komplicerede, men særligt de forskellige typer af dokumentation, kravene hertil og de mange (potentielt) involverede aktører er det vanskeligt at navigere i. En ansøgning er desuden en dyr affære med både gebyr for ansøgning og betaling for lægeerklæring. Endelig gøres processen ikke lettere af, at den vedlagte lægeerklæring ikke må være ældre end 6 måneder på ansøgningstidspunktet.

Udfordringerne hermed forstærkes af, at ansøgere oftest befinder sig i udsatte positioner og har stærkt begrænsede ressourcer.

Kompleksiteten betyder, at ansøgere i praksis er helt afhængige af kvalificeret rådgivning og støtte i processen. Det er Udlændingestyrelsen, der som myndighed har den formelle vejledningspligt, men det er vurderingen, at ansøgere i praksis er afhængige af mere omfattende rådgivning, end de kan få hos styrelsen. DRC Dansk Flygtningehjælps Frivilligrådgivning oplever for eksempel en stor efterspørgsel efter rådgivning om ansøgning om permanent ophold, herunder dispensation.

Samtidig betyder udfordringerne, at nogle giver op på forhånd eller undervejs i processen, og dermed ikke opnår de rettigheder, de burde have adgang til.

”Det er ofte udsatte borgere med komplekse problemstillinger, og en dispensationsansøgning er meget krævende og vanskelig. Man har måske PTSD, skal i arbejdsprøvning, søge førtidspension, og så også søge om dispensation. Det er en meget svær og skrøbelig proces, så nogle giver op, hvis de f.eks. får et afslag.”

Juridisk rådgiver

Overordnet vurderer Udlændingestyrelsen ikke, at der er væsentlige problemer i relation til proces vedrørende ansøgning om dispensation og ej heller hvad angår dokumentation og oplysning af sagerne i praksis.

Lægeforeningen har en anden oplevelse og efterspørger, *”at udlændingemyndighederne i højere grad præciserer og vejleder borgere og læger om, hvilke helbredsoplysninger og lægelige vurderinger myndigheden har brug for, og at udlændingemyndighederne sikrer sig, at de kun beder om oplysninger, som en læge rent faktisk kan svare på.”*

Nogle aktører påpeger også, at visse praktiske omstændigheder omkring ansøgningen kunne være mere brugervenlige for ansøgerne. F.eks. er det ikke umiddelbart muligt at se selve ansøgningsskemaet i sin helhed på nyidanmark.dk. Ansøgningsskemaet er blot tilgængeligt i sektionsopdelte skærbilleder, der tilgås i takt med, at man udarbejder selve ansøgningen og fylder ind i skemaet elektronisk. Når man har at gøre med en kompliceret ansøgningsproces med detaljerede og omfangsrige krav til f.eks. dokumentation og bilag, kan det lette processen og gøre den mere overskuelig, hvis man til forberedelse og til overblik kan åbne og se hele ansøgningsskemaet, f.eks. som PDF-dokument. Det fremgår heller ikke klart i den elektroniske ansøgning, hvilken dokumentation (udover lægeerklæringen), der med fordel kan vedhæftes og i hvilken form.

Endelig efterspørger nogle aktører mere statistik på området. Når Udlændingestyrelsen ikke kan levere tal på antal dispensationsansøgninger, men kun på positive afgørelser, er det vanskeligere at vurdere deres praksis. Nogle steder er der desuden en forestilling om, at det ikke nytter at søge dispensation, da det er meget svært – måske nærmest umuligt – at opnå. Her kan mere data og viden om praksis øge motivationen ikke bare hos ansøgere, men også hos de aktører, der har mulighed for at bistå ansøgere, og som måtte være tilbageholdende med det i dag.

**Ansøgning om dispensation
fra krav til permanent ophold**
– en analyse af en kompliceret proces

Udgivet af

Center for Udsatte Flygtninge
DRC Dansk Flygtningehjælp
Telefon: +45 3373 5339
www.integration.drc.ngo/cuf
udsatte@drc.ngo

Tekst udarbejdet af: Mads Ted Drud-Jensen

Layout: torsdag.graphics

DRC Dansk Flygtningehjælp Integration © Maj 2025