

Udlændingerettens ”paradigmeskift” i relation til inddragelse af flygtninges opholdstilladelser

The ”paradigm shift” in the asylum policy in relation to revocation of refugees’ asylum permits

af LINDA DEGN PETERSEN

Denne specieleafhandling omhandler inddragelse af flygtninges opholdstilladelser som følge af forbedrede forhold i den pågældende flygtnings hjemland. Formålet med afhandlingen er at undersøge, hvilke konsekvenser den ændring udlændingeloven, som trådte i kraft den 1. marts 2019 ved lov nr. 174 af 27. februar 2019 (det såkaldte ”paradigmeskift” i udlændingeretten), får for udlændingemyndighedernes inddragelsesadgang på netop dette område.

Specialet indeholder først og fremmest en gennemgang af inddragelsesreglernes historiske udvikling, samt en kort analyse af retstilstanden på området henholdsvis før og efter vedtagelsen af ”paradigmeskiftet” i 2019. Specialet omtaler i den forbindelse, hvordan formålet med lovændringen var at forbedre muligheden for at inddrage flygtninges opholdstilladelser, hvilket lovgiver i lovforslag nr. L 140 udtrykte, at der var rum for inden for Danmarks internationale forpligtelser. På den baggrund undersøger specialet herefter, om der reelt fandtes et sådant uudnyttet råderum for flere inddragelser, eller om Danmark allerede tidligere gik til grænserne af sine internationale forpligtelser.

Specialet analyserer derefter først det første og med ”paradigmeskiftet” uændrede led af inddragelsesafgørelsen i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, hvorefter det skal undersøges, om der er hjemmel til inddragelsen. Dernæst analyserer specialet det andet led af inddragelsesafgørelsen, der efter ”paradigmeskiftet” udgøres af udl. § 19 a, stk. 1, hvorefter inddragelse skal ske, medmindre det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, hvilket navnlig forstås som EMRK art. 8. Specialet analyserer i den forbindelse rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i relation til netop inddragelse af flygtninges opholdstilladelser i tilfælde af forbedrede forhold i hjemlandet, hvilket sker på baggrund af bemærkningerne til lovforslag nr. L 140, relevant praksis fra EMD og nyeste praksis fra Flygtningenævnet.

Specialet konkluderer, at rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser på inddragelsesområdet endnu er uvis, men at praksis fra Flygtningenævnet måske kan tages til udtryk for, at ”paradigmeskiftet” et slået igennem blandt de danske udlændingemyndigheder, og at dette formentlig vil resultere i flere inddragelser i fremtiden.

Indholdsfortegnelse

Abstract	2
1. Introduktion	3
1.1 Indledning	3
1.2 Problemformulering	4

1.3 Afgrænsning	4
1.4 Metode.....	5
2. Udlændingeloven og inddragelsesreglerne	5
2.1 Inddragelsesbegrebet	5
2.2 Inddragelsesreglernes historiske udvikling	6
2.3 Inddragelsesreglerne før og efter lov nr. 174 af 27. februar 2019.....	8
2.3.1 Retstilstanden før vedtagelsen af lov nr. 174 af 27. februar 2019.....	8
2.3.2 Lovforslag nr. L 140 af 15. januar 2019 og ændringen i retstilstanden	9
3. Et råderum for flere inddragelser?	9
3.1 Lovgivers forudsætning om et uudnyttet råderum	9
3.2 De inddragelsesbegrænsende hensyn	11
3.2.1 De forskellige § 26, stk. 1-hensyn	11
3.2.2 Flygtningenævnets praksis	13
3.3 Lovgivers foreslåede ordning – udvidelsen af inddragelsesadgangen	15
4. Inddragelseshjemlen i Udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1.....	16
4.1 Den formelle inddragelsesproces	16
4.2 De materielle inddragelsesbetingelser	17
4.3 Inddragelseshjemlen i praksis.....	18
4.3.1 Somalia Projektet	18
4.3.2 Syrien Projektet.....	20
4.3.3 Sammenfatning	24
5. Den nye bestemmelse i Udlændingelovens § 19 a.....	24
5.1 Udlændingelovens § 19 a og sammenspillet med Danmarks internationale forpligtelser.....	24
5.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8	25
5.2.1 Legalitetskravet	26
5.2.2 Legitime hensyn	26
5.2.3 Proportionalitetsprincippet	28
6. Konklusion	34
7. Litteraturfortegnelse	35
8. Bilag	42

Abstract

The purpose of this thesis is to make a judicial assessment of the authorities' expected access to revoke refugees' asylum permits in the case of a change in the general circumstances in the country of origin after the amendment of the Danish Aliens Act, which became effective on the 1st of March 2019 by Act Number 174 of February 27 in 2019. The amendment is known as the “paradigm shift” in the asylum policy.

Initially, the thesis presents the historical evolution of the Danish revocation rules. This leads to a specification of the state of the law on the matter in the time before the amendment of the Danish

Aliens Act in 2019. Subsequently, Bill number L 140/2018-19 and the state of the law after the passing of the “paradigm shift” is described. The purpose of the amendment was to increase the opportunity to revoke refugees’ asylum permits, which, according to legislator, there was latitude of within the Danish international obligations.

Secondly, the thesis examines whether there was such unexploited latitude for revocations, or if Denmark already transcended the barriers of its international obligations. In connection to this, the thesis analyses case law from the Danish immigration authorities in order to examine which grounds the authorities previously attached importance to when it had to be assessed whether or not a revocation should take place.

Subsequently, the thesis analyses the first part of the revocation ruling, which remains unchanged after the enactment of the “paradigm shift”. This is followed by an analysis of, whether there is legal basis for revocation in section 19(1),(1) in the Aliens Act. The thesis deals with both the formal revocation process and the material revocation conditions, as well as dealing with the legal basis of the revocation in relation to the so called ‘Somalia Project’ and ‘Syria Project’.

Finally, the thesis includes a nearer assessment of the second part of the revocation ruling, which after the “paradigm shift” relates to section 19 a (1) in the Aliens Act and Denmark’s international obligations, including the European Convention on Human Rights Article 8. This will lead to a discussion of the scope of Denmark’s international obligations in relation to the revocation of refugees’ asylum permit on account of improved conditions in the country of origin. This discussion is carried out by an elucidation of the comments to Bill number L 140/2018-19, case law from The European Court of Human Rights and the newest case law from the Refugee Appeals Board after the enactment of the ‘paradigm shift’ in 2019.

Lastly, it is concluded that the scope of Denmark’s international obligations in relation to revocations is still unclear, but that case law from the Refugee Appeals Board may imply that the “paradigm shift” has impacted the state of the law on the matter and that there in the future possibly will be more revocations than previously.

1. Introduktion

1.1 Indledning

Igennem de seneste årtier har udlændingebatten gradvist fået en mere fremtrædende rolle i det danske mediebillede og som konsekvens heraf tilsvarende på den politiske scene på Christiansborg. Navnlig udlændingeloven¹ (herefter udl.) har været genstand for utallige ændringer igennem årene, bl.a. i forbindelse med en lovændring vedtaget af Folketinget den 21. februar 2019,² hvor den daværende VLAK-regering med Inger Støjberg som Udlændinge- og Integrationsminister sammen med Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne stemte for en ændring af blandt andet udl. Lovændringen er sidenhen blevet omtalt som det ”paradigmeskift” i udlændingeretten, som Dansk Folkeparti igennem længere tid havde kæmpet for at få indført.

¹ Ved en henvisning til udl. menes i denne afhandling, hvor ikke andet fremgår, til LBK. nr. 1513 af 22. oktober 2020.

² Lov nr. 174 af 27. februar 2019.

Det fremgik af bemærkningerne til lovforslag nr. L 140 af 15. januar 2019 (herefter L 140), at et af de væsentligste formål med lovændringen var at skabe en videre adgang til at inddrage opholdstilladelser udstedt til flygtninge,³ så en inddragelse fremover alene skulle undlades, hvis det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.⁴

Både forud for og efter vedtagelsen af L 140 var der imidlertid stor, politisk uenighed om, hvilken betydning ændringen af udl. reelt ville få for inddragelsesadgangen. Efter indgåelsen af den udlændingeaftale, der blev vedtaget som led i finanslovsforhandlingerne den 30. november 2018, og som i høj grad dannede grundlag for lovforslaget, udtrykte både regeringen og Dansk Folkeparti, at en lovændring ville få en *"markant effekt"*.⁵ Socialdemokratiet mente derimod, at ændringen i højere grad var et spørgsmål om en klar og ærlig signalering af den stramme udlændingepolitik, som allerede blev ført, mens partiet derimod ikke forventede, at ændringen reelt ville medføre nogen større effekt i antallet af inddragede opholdstilladelser.⁶ Sidstnævnte var et synspunkt, der blev delt af avisen Information, der umiddelbart efter vedtagelsen af udlændingeaftalen i november 2018 skrev følgende:

*"Aftaleparterne vil indsætte en ny paragraf i udlændingeloven, hvorefter inddragelse eller afvisning af forlængelse af opholdstilladelser »alene« kan undlades, hvis det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Skarpe ord – men næppe meget anderledes end den stramme praksis, som udlændingemyndighederne i forvejen praktiserer."*⁷

I lyset af ovenstående har jeg fundet det relevant at undersøge, hvilken betydning den pågældende ændring af udl. må forventes at få for udlændingemyndighedernes inddragelsesadgang. Dette leder mig til nedenstående problemformulering.

1.2 Problemformulering

Formålet med denne specialeafhandling er at foretage en retlig vurdering af, hvilke konsekvenser den ændring af bl.a. udlændingeloven, som trådte i kraft den 1. marts 2019 ved lov nr. 174 af 27. februar 2019 (det såkaldte "paradigmeskift"), må forventes at få for udlændingemyndighedernes adgang til at inddrage opholdstilladelser udstedt til flygtninge som følge af forbedrede forhold i hjemlandet.

1.3 Afgrænsning

L 140 er et omfangsrigt lovforslag, der indeholder ændringer af flere forskellige love.⁸ Denne afhandling beskæftiger sig udelukkende med den del af L 140 og "paradigmeskiftet", der vedrører ændringen af udl. Afhandlingen beskæftiger sig desuden alene med inddragelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1 – nærmere bestemt den særlige situation, hvor der sker inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse meddelt efter udl. § 7, fordi grundlaget for tilladelsen ikke længere er til stede, idet forholdene i hjemlandet, der har begrundet tilladelsen, er forbedret på en sådan måde, at den pågældende ikke længere risikerer asylrelevant forfølgelse. Afgrænsningen er valgt, da situationen netop er dén, "paradigmeskiftet" tager sigte på.⁹

³ Udtrykket "flygtning" bruges i denne afhandling om en person med opholdstilladelse efter udl. § 7.

⁴ Lovforslag nr. L 140, s. 12.

⁵ Altinget: "Sådan endte DF's paradigmeskifte", den 30. november 2018, og ligeledes Lovforslag nr. L 140, s. 12.

⁶ Samling 2018-19 (1. samling) lovforslag L 140, Forhandling (1. behandling), kl. 15.32 og kl. 15.34, Mattias Tesfaye (S).

⁷ Information: "Det er svært at få øje på et reelt udlændingepolitisk paradigmeskifte i finansloven", den 3. december 2018.

⁸ Lovforslaget indeholder ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og andre forskellige love.

⁹ Lovforslag nr. L 140, s. 12, vedrørende formålet med aftalen på udlændingområdet.

Afhandlingen er desuden af omfangsmæssige årsager afgrænset således, at ikke omfatter den situation, der vedrører nægtelse af forlængelse af en allerede udstedt opholdstilladelse efter udl. § 7, jf. udl. § 11, stk. 2. I visse tilfælde er der dog medtaget praksis vedrørende forlængelsessituationen, idet der undertiden er tale om den samme retlige vurdering, hvorfor praksis omkring nægtelse af forlængelse i et vist omfang kan bruges til at udlede noget om inddragelsessituationen.

Idet afhandlingen fokuserer på inddragelse efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, vil alene stk. 1 i udl. § 19 a blive omtalt. I relation til behandlingen af Danmarks internationale forpligtelser, som omtalt i udl. § 19 a, stk. 1, er afhandlingen afgrænset til at omhandle Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention (herefter EMRK) art. 8, herunder alene retten til respekt for familie- og privatliv. Idet der ikke findes meget praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter EMD) vedrørende inddragelse efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, vil der i relevant omfang blive omtalt praksis fra EMD vedrørende inddragelse af andre grunde og udvisning på grund af kriminalitet.

1.4 Metode

Som anført tager denne afhandling sigte på at undersøge, hvilken betydning ”paradigmeskiftet” må forventes at få for udlændingemyndighedernes inddragelsesadgang. Afhandlingen vil således blive udarbejdet ud fra en traditionel retsdogmatisk metode, der har til formål at beskrive, analysere og systematisere den gældende retstilstand på et givent område.¹⁰

Af afhandlingen vil det imidlertid fremgå, at retstilstanden på området er usikker, idet det i L 140 forudsættes, at internationale forpligtelser skal sætte rammerne for inddragelsesadgangen, mens det samtidig erkendes, at EMD ikke tidligere har haft anledning til at tage stilling til den situation, afhandlingen omhandler. Dette skaber en vis metodisk usikkerhed i relation til den retsdogmatiske metode, som må have in mente ved læsning af afhandlingen.

Afhandlingen vil søge at beskrive gældende ret ud fra almindeligt anerkendte fortolkningsprincipper og autoritative retskilder, herunder relevant lovgivning, forarbejder og retspraksis.

2. Udlændingeloven og inddragelsesreglerne

2.1 Inddragelsesbegrebet

Ved inddragelse efter udl. forstås, at en tidligere udstedt gyldig opholdstilladelse tilbagekaldes.¹¹ Inddragelse af en udlændings¹² opholdstilladelse forudsætter en administrativ afgørelse herom, og virkningen træder først i kraft ved en konstitutiv afgørelse.¹³ Konsekvensen af inddragelse er, at den pågældende udlænding ikke længere er berettiget til at opholde sig i Danmark, og derfor skal udrejse herfra, jf. udl. § 30, stk. 1, dog uden at der hertil er knyttet et indrejseforbud, som det f.eks. er tilfældet ved udvisning.¹⁴

¹⁰ Jens Evald (2004), s. 212.

¹¹ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 444.

¹² Udtrykket ”udlænding” anvendes i afhandlingen om personer, der ikke er danske statsborgere.

¹³ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 444.

¹⁴ Peter Starup (2012) s. 392.

2.2 Inddragelsesreglernes historiske udvikling

Forud for vedtagelsen af udl. i 1983 var adgangen til inddragelse af opholdstilladelser ikke lovreguleret, men allerede i motiverne til udl. af 1952 var det forudsat, at administrativ inddragelse af opholdstilladelser kunne ske efter almindelige forvaltningsretlige principper om tilbagekaldelse af begunstigende afgørelser.¹⁵ I en betænkning fra 1982, der udgjorde forarbejderne til udl. af 1983, blev fremført, at der tidligere efter de almindelige forvaltningsretlige principper var vid adgang til tilbagekaldelse, og at inddragelse kunne ske, hvor de faktiske forhold, der lå til grund for tilladelsen, havde ændret sig væsentligt.¹⁶ Det var sågar efter de almindelige forvaltningsretlige principper antaget, at hvis ændringerne havde været af en sådan beskaffenhed, at tilladelsen ikke længere kunne gives på ny, så både kunne og skulle inddragelse ske.¹⁷

I en bekendtgørelse fra 1980 blev der for første gang udfærdiget særlige retningslinjer for inddragelse af flygtninges opholdstilladelser.¹⁸ Det var disse regler, der få år senere dannede grundlag for udformningen af § 19 i udl. af 1983,¹⁹ hvorefter der med hjemmel i stk. 1, nr. 1, kunne ske inddragelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse, når grundlaget angivet i tilladelsen ikke længere var til stede.²⁰ Navnlige for så vidt angik flygtninge var følgende fremført i forarbejderne:

*”For så vidt angår inddragelse af opholdstilladelser, der er meddelt på grundlag af udkastets §§ 7-8 (flygtninge), er det udvalgets opfattelse, at inddragelse kun bør ske, såfremt de omstændigheder, der begrundede anerkendelsen som flygtning her i landet, klart er bortfaldet, således at det må anses for åbenbart ugrundet, at den pågældende ikke ophører med at opholde sig her i landet som flygtning.”*²¹

Formuleringerne ”klart er bortfaldet” og ”åbenbart ugrundet” indikerer, at der med udl. af 1983 var tilsigtet en mere tilbageholdende praksis end hidtil, og der var dermed tale om en indskrænkning i adgangen til inddragelse af flygtninges opholdstilladelser i forhold til de tidligere uskrevne forvaltningsretlige principper om tilbagekaldelse.²²

I forbindelse med en lovændring af udl. i 1992,²³ hvor fristen for hvornår en opholdstilladelse ikke længere kunne inddrages, blev ændret, blev følgende fremhævet i forarbejderne:

*”Forlænges denne frist, øges de administrative muligheder for at virkeliggøre det, der er udlændingelovens hensigt, nemlig at en udlænding som udgangspunkt skal udrejse, når grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede.”*²⁴

Med lovændringen i 1992 blev der for første gang siden indførelsen af udl. af 1983 taget et skridt tilbage imod en mere restriktiv inddragelsespraksis, end hvad der var indikeret med 1983-loven.²⁵

¹⁵ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 443, samt RT 1951/52, tillæg A, spalte 5253-5254.

¹⁶ Betænkning nr. 968/1982, s. 36-37.

¹⁷ Ibid., s. 36-37.

¹⁸ BEK nr. 196 af 23. maj 1980 § 36, stk. 1, nr. 2, på baggrund af betænkning nr. 882/1979, side 94-96.

¹⁹ Lov nr. 226 af 8. juni 1983.

²⁰ Betænkning nr. 968/1982, s. 155.

²¹ Ibid., s. 156.

²² Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 491.

²³ Lov nr. 482 af 24. juni 1992.

²⁴ Lovforslag nr. L 257, s. 5.

²⁵ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 491.

Allerede tre år senere i 1995, blev der igen foretaget en ændring af udl. § 19, stk. 1, nr. 1. Her blev tilføjet, at bestemmelsen også fandt anvendelse på flygtninge med opholdstilladelse efter udl. §§ 7 og 8.²⁶ Til trods for at præciseringen af anvendelsesområdet ikke isoleret set havde nogen materiel betydning for inddragelseshjemlen, henset til at der fortsat blev krævet en høj grad af sikkerhed for, at grundlaget for tilladelsen var ændret,²⁷ fremgik det af forarbejderne til ændringsloven, at udlændingemyndighederne for fremtiden løbende var forpligtigede til at foretage en vurdering af, om der var grundlag for inddragelse på baggrund af fornyede oplysninger navnlig vedrørende den generelle situation i flygtningens hjemland.²⁸ Behovet for en sådan formulering i forarbejderne kan ses som en konsekvens af den tilbageholdende praksis, der var skabt af forarbejderne til 1983-loven, der havde resulteret i, at der kun sjældent blev inddraget opholdstilladelser.²⁹

I 2002 blev bestemmelsen i udl. § 19, stk. 1, nr. 1 igen ændret, idet formuleringen; *”herunder når [...] forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse, jf. §§ 7 og 8”*³⁰ blev tilføjet in fine i bestemmelsen – igen uden nogen, isoleret set, materiel betydning.³¹ Af forarbejderne til lovændringen kunne udledes, at formuleringen, der benævnes som en ”præcisering” i relation til flygtninge, ligesom ved ændringen i 1995, havde til formål at udvide bestemmelsens anvendelsesområde blandt andet i tilfælde, hvor der var sket generelle ændringer i hjemlandet.³² Af forarbejderne, der desuden indeholdt detaljerede retningslinjer for udlændingemyndighedernes fremtidige vurdering i inddragelsessager, fremgik:

*”[...] der er behov for at præcisere i udlændingeloven, at tidsbegrænsede opholdstilladelser til udlændinge med konventions- eller beskyttelsesstatus som udgangspunkt skal inddrages, når forfølgelsesrisikoen ikke længere er til stede.”*³³

I 2015 blev indsat et 2. pkt. i udl. § 19, stk. 1, nr. 1: *”Ved afgørelse efter 1. pkt. skal der tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen.”*³⁴ Af forarbejderne fremgik, at tilføjelsen i bestemmelsen skulle ses i lyset af, at der samtidig blev indsat en ny bestemmelse i udl. § 7, stk. 3, hvorefter der kunne gives midlertidig beskyttelsesstatus til flygtninge, og at lovgiver i den forbindelse ønskede at fremhæve i lovteksten, at der ved en afgørelse om inddragelse skulle tages højde for, om der var tale om en opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 1, stk. 2 eller stk. 3.³⁵

Den 15. januar 2019 blev igen fremsat et lovforslag til ændring af udl., der blandt andet vedrørte en ændring af inddragelsesreglerne, nemlig L 140.³⁶ Formålet med lovændringen var endnu engang at udvide området for inddragelse af opholdstilladelser til flygtninge:

*”Formålet med ændringerne er [...] at gøre det klart, at udlændingemyndighederne fremover skal inddrage eller nægte at forlænge en opholdstilladelse, medmindre det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.”*³⁷

²⁶ Lov nr. 382 af 14. juni 1995.

²⁷ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 491.

²⁸ Lovforslag nr. L 194, s. 26.

²⁹ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 491.

³⁰ Lov nr. 365 af 6. juni 2002.

³¹ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 492.

³² Lovforslag nr. L 152, s. 18-19.

³³ Ibid., s. 18-19.

³⁴ Lov nr. 153 af 18. februar 2015.

³⁵ Lovforslag nr. L 72, s. 12.

³⁶ Lovforslag nr. L 140.

³⁷ Ibid., s. 12.

L 140, der blev vedtaget i Folketinget den 21. februar 2019 og trådte i kraft med lov nr. 174 af 27. februar 2019, skal omtales yderligere i det følgende.

2.3 Inddragelsesreglerne før og efter lov nr. 174 af 27. februar 2019

2.3.1 Retstilstanden før vedtagelsen af lov nr. 174 af 27. februar 2019³⁸

Før vedtagelsen af lov nr. 174 af 27. februar 2019 blev opholdstilladelser efter udl. § 7 meddelt med forskelligt indhold afhængig af tilladelsens formål. Opholdstilladelser efter udl. § 7, stk. 1, om konventionsstatus, og udl. § 7, stk. 2, om beskyttelsesstatus, blev udstedt ”med mulighed for varigt ophold” (herefter m.m.f. varigt ophold),³⁹ mens opholdstilladelser efter udl. § 7, stk. 3, om midlertidig beskyttelsesstatus, blev udstedt ”med henblik på midlertidigt ophold” (herefter m.h.p. midlertidigt ophold)⁴⁰ under henvisning til tilladelsens formål som værende af midlertidig karakter.

En afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse efter kapitel 3 i udl. indeholdt tidligere to led. Af de generelle bemærkninger til L 140 fremgår det, at der ved lovændringen ikke var tilsigtet nogen ændring ved opbygningen af denne toleddede vurdering, ligesom der ikke var tilsigtet nogen ændring i relation til afgørelsens første led.⁴¹ Som første led i afgørelsen skal det, såvel før som efter lovændringen, vurderes, om der er hjemmel i udl. til inddragelse af tilladelsen. I relation til udl. § 19, stk. 1, nr. 1, kræves en undersøgelse af om grundlaget for opholdstilladelsen fortsat er til stede på inddragelsestidspunktet. Henset til at første led af afgørelsen om inddragelse er uforandret og dermed fortsat gældende ret efter vedtagelsen af ”paradigmeskiftet”, behandles inddragelseshjemlen i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, indgående nedenfor i denne afhandlings afsnit 4.

Hvis første led af afgørelsen førte til konklusionen, at grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere var til stede, og der således var hjemmel i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, til inddragelse, foreskrev den tidligere eksisterende bestemmelse i udl. § 19, stk. 7, 1. pkt., at udl. § 26, stk. 1, fandt anvendelse ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelser.⁴² Det skulle herefter som andet led i inddragelsesafgørelsen vurderes, om inddragelsen skulle undlades i den konkrete situation, fordi det ville virke særligt belastende for udlændingen, navnlig på grund af en række nærmere opregnede hensyn.⁴³ Principperne opregnet i udl. § 26, stk. 1, relaterer sig ifølge bestemmelsens ordlyd og placering i udl. kapitel 4 til udvisning. Hensynene er imidlertid udtryk for mere grundlæggende og alment gældende menneskeretlige hensyn, som EMD tillægger vægt i udvisningssager.⁴⁴ Den tidligere retsstilling forskrev således en obligatorisk afvejning af en række ikke-udtømmende hensyn opregnet i udl. § 26, stk. 1, overfor det inddragelsesbegrundende hensyn i udl. § 19, stk. 1, nr. 1.⁴⁵

Idet udl. § 19, stk. 1, nr. 1, var og fortsat er udformet som en fakultativ hjemmel, jf. formuleringen ”*kan inddrages*”, var det ifølge den tidligere retstilstand efter afvejningen af § 26, stk. 1-hensynene

³⁸ Herved henvises til retstilstanden med LBK nr. 1117 af 2. oktober 2017.

³⁹ Dette fremgik tidligere ikke direkte af ordlyden i udl. § 7, stk. 1 og stk. 2, men derimod af § 15, stk. 1, i BEK nr. 330 af 24. april 2018 om udlændinges adgang her til landet, der siden er ændret i overensstemmelse med ”paradigmeskiftet”.

⁴⁰ Siden indførelsen af udl. § 7, stk. 3, har det fremgået direkte af bestemmelsen, at tilladelsen er m.h.p. midlertidigt ophold.

⁴¹ Lovforslag nr. L 140, s. 26.

⁴² En sådan henvisning i udl. § 19 til bestemmelsen i udl. § 26, har eksisteret siden udl. af 1983 (lov nr. 226 af 8. juni 1983), hvor henvisningen fremgik af udl. § 19, stk. 5.

⁴³ Lovforslag nr. L 152, s. 80-81.

⁴⁴ Peter Starup (2012) s. 431.

⁴⁵ Ibid., s. 403 og Lovforslag nr. L 140, s. 18.

overfor inddragelsesgrunden op til udlændingemyndighederne at beslutte, om der skulle ske inddragelse.⁴⁶ En inddragelse kunne derved undlades under henvisning til konkrete § 26, stk. 1-hensyn, selvom inddragelse ikke ville have været i strid med Danmarks internationale forpligtelser.⁴⁷

2.3.2 Lovforslag nr. L 140 af 15. januar 2019 og ændringen i retstilstanden⁴⁸

Som anført ovenfor vedtog Folketinget i februar 2019 endnu en ændring af udl. på baggrund af L 140. Ændringen af udl. medførte først og fremmest, at opholdstilladelser efter udl. § 7, stk. 1, og stk. 2, for fremtiden på tilsvarende måde som efter udl. § 7, stk. 3, skulle udstedes m.h.p. midlertidigt ophold, og ikke som tidligere m.m.f. varigt ophold.⁴⁹ Tilladelsens midlertidige formål skulle altså signaleres over for samtlige flygtninge med opholdstilladelse efter udl. § 7.⁵⁰ Foruden ændringen af ordlyden i udl. § 7, blev en ny bestemmelse indsat i udl. § 19 a. Indsættelsen af den nye bestemmelse skulle ifølge forarbejderne, som ovenfor anført, hverken ændre på opbygningen af den toleddede inddragelsesafgørelse eller første led af afgørelsen, hvor det efter § 19, stk. 1, nr. 1, skal vurderes, om der er hjemmel til inddragelse.⁵¹ Ændringen relaterer sig derimod til andet led af afgørelsen, hvor det tidligere grundet henvisning i udl. § 19, stk. 7, skulle vurderes, om inddragelsen ville virke særligt belastende for den pågældende udlænding ud fra en række hensyn opregnet i udl. § 26, stk. 1. Efter lovændringen, hvor den dagældende bestemmelse i udl. § 19, stk. 7, blev ophævet, skulle det ikke længere være hensynene i udl. § 26, stk. 1, der skulle hindre inddragelse. I den nye bestemmelse i udl. § 19 a, stk. 1, 1. pkt., er fremhævet, at det for fremtiden alene er Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig EMRK art. 8, der udgør grænsen for, hvornår inddragelse skal undlades.⁵² Dette nye andet led af inddragelsesadgangen behandles indgående nedenfor i denne afhandlings afsnit 5.

3. Et råderum for flere inddragelser?

3.1 Lovgivers forudsætning om et uudnyttet råderum

I de generelle bemærkninger til L 140 fremføres om den førgældende retstilstand:⁵³

*”Vurderingen af, om en inddragelse vil virke særligt belastende for udlændingen, sker i dag ud fra hensyn opregnet i udlændingelovens § 26, stk. 1. [...] I visse tilfælde bevarer en udlænding imidlertid efter praksis sin opholdstilladelse, uanset at en inddragelse eller nægtelse af forlængelse ikke ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.”*⁵⁴

Formuleringen i forarbejderne udtrykker den opfattelse hos lovgiver, at der forud for lovændringen fandtes et uudnyttet råderum for inddragelse af opholdstilladelser. Det anføres, at udlændingemyndighederne tidligere ”i visse tilfælde” udlod at inddrage opholdstilladelser under henvisning til de konkrete § 26, stk. 1-hensyn, uagtet at betingelserne for inddragelse i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, var

⁴⁶ Bestemmelsen i udl. § 19 indeholder stadig formuleringen ”kan”. Ændringen består således i indsættelsen af udl. § 19 a.

⁴⁷ Dette vil blive behandlet i afhandlingens afsnit 3.

⁴⁸ Herved henvises til retstilstanden med LBK nr. 239 af 10. marts 2019.

⁴⁹ Tilladelsens midlertidige formål fremgår nu direkte af bestemmelsens ordlyd ved samtlige opholdstilladelser efter udl. § 7.

⁵⁰ Lovforslag nr. L 140, s. 24.

⁵¹ Ibid., s. 26.

⁵² Ibid., s. 25.

⁵³ Retstilstanden er beskrevet i afsnit 2.3.1.

⁵⁴ Lovforslag nr. L 140, s. 26.

opfyldt, og uagtet at inddragelse kunne ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK art. 8. Formuleringen i forarbejderne stammer efter alt at dømme fra et praksisnotat udarbejdet af Udlændingestyrelsen.⁵⁵ I notatets indledning anføres:

*”Som forudsat i forarbejderne [til lov nr. 365 af 6. juni 2002, red.] undlader Udlændingestyrelsen således i praksis i visse tilfælde at inddrage eller nægte at forlænge opholdstilladelser, også selvom dette ikke følger af Danmarks internationale forpligtelser.”*⁵⁶

Det kan overvejes, om indsættelsen af ordet *”imidlertid”* i forarbejderne har til hensigt – tilsigtet eller ej – at udtrykke en opfattelse hos lovgiver om at denne praksis, hvor der *”i visse tilfælde”* tidligere ikke skete inddragelse, ikke var ønskværdig og burde ændres. Dette set i lyset af at indsættelsen af udl. § 19 a, stk. 1, netop havde til formål at indskrænke råderummet for inddragelser i praksis, og derved styrke muligheden for at inddrage opholdstilladelser *”markant”*.⁵⁷ Hvorvidt og i hvilket omfang et sådant råderum for inddragelser eksisterede i praksis før vedtagelsen af L 140, er imidlertid behæftet med en vis usikkerhed, da det ikke er nærmere omtalt i hverken bemærkningerne til lovforslaget eller Udlændingestyrelsens praksisnotat. I den forbindelse må erindres, at det allerede forud for indsættelsen af udl. § 19 a flere gange var blevet præciseret og understreget i forskellige forarbejder til ændringer af udl., at inddragelse som klart udgangspunkt *skulle* ske, når opholdsgrundlaget ikke længere bestod.⁵⁸

Ved lovgivers henvisning til *”praksis”* må det antages, at der først og fremmest henvises til de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen som førsteinstans iværksatte en konkret undersøgelse vedrørende inddragelse, og hvor styrelsen vurderede, at betingelserne for inddragelse efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, isoleret set var opfyldt, men hvor de trods dette undlod at inddrage opholdstilladelsen under henvisning til konkrete § 26, stk. 1-hensyn – vel og mærke uden inddragelsen ville have været i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig EMRK art. 8. Henset til, at der i disse tilfælde netop ikke blev iværksat en inddragelse af den pågældende flygtnings opholdstilladelse, og at en formel afgørelse herom derfor ikke blev truffet, findes der ikke offentligt tilgængeligt materiale, hvorfra det kan belyses, hvor ofte Udlændingestyrelsen undlod at inddrage opholdstilladelser med hjemmel i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, på grund af § 26, stk. 1-hensyn. Det er ligeledes ikke muligt at undersøge, hvilke af hensynene i udl. § 26, stk. 1, der oftest medførte, at en inddragelse blev undladt, og om Danmarks internationale forpligtelser alligevel i det konkrete tilfælde ville have hindret en inddragelse. Ved henvendelse til Udlændingestyrelsen har styrelsen herom oplyst,⁵⁹ at der, når der var tale om vurdering af inddragelse af opholdstilladelser med positive udfald – dvs. hvor der ikke blev truffet afgørelse om inddragelse – ikke blev ført statistik vedrørende hvilken bestemmelse i udl. § 19, der var truffet afgørelse ud fra. I styrelsens statistikker fremgik således alene antallet af tilfælde, hvor opholdstilladelsen ikke blev inddraget på grund af § 26, stk. 1-hensyn, hvorimod der ikke sondres mellem hvilken bestemmelse i udl. § 19, inddragelsen havde hjemmel i. Det er derved ikke muligt for styrelsen at specificere, i hvilke tilfælde inddragelsen isoleret set havde hjemmel i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, om forbedrede forhold i hjemlandet, og i hvilke tilfælde inddragelsen havde hjemmel i de øvrige inddragelsesgrunde i udl. § 19 om f.eks. svig, ophørsgrunde, rejser til hjemlandet mm. Henset til at afhandlingen alene beskæftiger sig med inddragelse efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, har det ikke været muligt at komme omfanget og indholdet af denne del af *”praksis”* nærmere.

⁵⁵ Notat udarbejdet af Udlændingestyrelsens Ledelsessekretariat af 4. juli 2018: *”Notat om Udlændingestyrelsens nuværende praksis efter udlændingelovens § 26.”* Modtaget ved aktindsigt fra Udlændingestyrelsen af 23. oktober 2020. Bilag 2.

⁵⁶ Ibid., pkt. 1, indledning.

⁵⁷ Lovforslag nr. L 140, s. 12.

⁵⁸ Se herom afsnit 2.2.

⁵⁹ Oplysning modtaget ved aktindsigt fra Udlændingestyrelsen af 23. oktober 2020. Bilag 1.

Lovgivers henvisning til *"praksis"* må imidlertid antages tillige at dække de i praksis nok mindre hyppigt forekomne situationer, hvor Udlændingestyrelsen traf afgørelse om at inddrage en opholdstilladelse efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, hvorefter Flygtningenævnet som klageinstans ændrede afgørelsen, idet de efter en fornyet afvejning fandt, at inddragelsen måtte anses som værende særligt belastende for den pågældende udlænding under henvisning til konkrete § 26, stk. 1-hensyn. I modsætning til de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen helt udlod at træffe afgørelse om inddragelse, blev der i disse sager dels truffet en formel afgørelse om inddragelse af førsteinstansen, dels findes typisk en offentliggjort afgørelse fra Flygtningenævnet, hvilket muliggør en nærmere analyse af sagerne.

Hvor stort et antal sager denne del af *"praksis"* drejer sig om, kan imidlertid heller ikke siges med nøjagtighed. Af Formandsskabets årsberetninger fra Flygtningenævnet fremgår, at der de seneste år er behandlet et stigende antal sager⁶⁰ vedrørende både nægtelse af forlængelse og inddragelse.⁶¹ I 2017 behandlede Flygtningenævnet i alt 24 sager om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse (17 stadfæstelser og 7 omgørelser), i 2018 i 113 sager (82 stadfæstelser og 31 omgørelser) og i 2019 i 298 sager (195 stadfæstelser og 103 omgørelser).⁶² Relevant i denne sammenhæng er navnlig antallet af omgørelser. Afgørelserne hvor Flygtningenævnet efter en fornyet § 26, stk. 1-vurdering, modsat Udlændingestyrelsen, har undladt at inddrage en opholdstilladelse, findes blandt omgørelsessagerne. Det bemærkes i den forbindelse, at omgørelsen ikke alene kan skyldes, at nævnet efter afvejningen af udl. § 26, stk. 1-hensyn fandt, at inddragelsen ville virke særligt belastende for den pågældende, men at omgørelsen tillige kan skyldes, at nævnet, modsat styrelsen, i den konkrete situation vurderede, at klageren fortsat var i risiko for forfølgelse eller andre overgreb i hjemlandet, og at der således slet ikke var hjemmel til inddragelse i udl. § 19, stk. 1, nr. 1.

Hvorvidt det er blandt denne del af *"praksis"* – altså de tilfælde hvor Flygtningenævnet omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelse grundet § 26, stk. 1-afvejningen – at lovgiver har ment, at der fandtes et råderum for en praksisændring, er usikkert. Ikke desto mindre kan der blandt disse sager peges på konkrete situationer, hvor inddragelse er undladt på grund af § 26, stk. 1-hensyn. Desuden er det blandt disse sager, det er muligt at se nærmere på, hvilke konkrete omstændigheder Flygtningenævnet navnlig har lagt vægt på i de tilfælde, hvor de, modsat Udlændingestyrelsen, har fundet, at en inddragelse må anses for særligt belastende for den pågældende udlænding. Her er det endeligt muligt at overveje, om en inddragelse alligevel ville være undladt på grund af Danmarks internationale forpligtelser, hvis hensynene i udl. § 26, stk. 1, ikke havde hindret inddragelsen.

3.2 De inddragelsesbegrænsende hensyn

3.2.1 De forskellige § 26, stk. 1-hensyn

I det følgende skal de konkrete § 26, stk. 1-hensyn, der grundet henvisningen i den pågældende udl. § 19, stk. 7, skulle overvejes i inddragelsessager, kort omtales. Dette vurderes at være relevant for besvarelsen af, hvilke hensyn der oftest dannede baggrund for, at Flygtningenævnet omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelser om inddragelse, og dermed for besvarelsen af, om der findes et råderum for flere inddragelser, der kan aktiveres gennem ophævelsen af henvisningen til udl. § 26, stk. 1.

⁶⁰ Dette skyldes navnlig det såkaldte 'Somalia Projekt', som omtales nedenfor i afsnit 4.3.

⁶¹ De to sagstyper er i statistikkerne opgjort samlet, idet henvisningen i udl. § 11, stk. 2, til udl. § 19 tidligere havde den konsekvens, at begge afgørelser indeholdt afvejning af § 26, stk. 1-hensyn, når der skulle tages stilling til forlængelse, dog med undtagelse af opholdstilladelser efter udl. § 7, stk. 3, der heller ikke tidligere indeholdt en afvejning af § 26, stk. 1-hensyn. Efter vedtagelsen af lov nr. 174 af 27. februar 2019 indeholder ingen af afgørelserne en afvejning af § 26, stk. 1-hensyn.

⁶² Formandskabets beretning 2017, s. 532, Formandskabets beretning 2018, s. 622 og Formandskabets beretning 2019, s. 696.

Indledningsvist bemærkes, at opregningen af hensyn i bestemmelsen er ikke-udtømmende, jf. udtrykket ”*navnlig*”.⁶³ Desuden bemærkes, at ingen af hensynene i sig selv kunne føre til undladelse af inddragelse, og at der således var tale om en samlet, skønsmæssig afvejning.⁶⁴

Før lovændringen skulle der først og fremmest tages hensyn til, om inddragelse kunne virke særligt belastende grundet den pågældende udlændings tilknytning til det danske samfund, jf. udl. § 26, stk. 1, nr. 1. Herunder hører især varigheden af udlændingens ophold i landet.⁶⁵ I forarbejderne var sondret mellem, hvorvidt udlændingen havde haft lovligt ophold i 5 år eller mindre, i mere end 5 år, men færre end 10 år eller i 10 år og mere, hvilket skete ud fra en betragtning om, at en udlænding, der har opholdt sig her i landet igennem en årrække, normalvis har opnået en stærkere tilknytning til landet end en udlænding, der har opholdt sig her i kortere tid.⁶⁶ Derudover skulle der lægges vægt på, om udlændingen havde tilegnet sig grundlæggende dansk kundskaber, havde tilknytning til det danske arbejdsmarked, havde gennemført et længerevarende uddannelsesforløb, og var engageret i foreningslivet.⁶⁷ I bemærkningerne til L 152 var anført, at der skulle tages hensyn til, om udlændingen ”*var velintegreret i det danske samfund og dermed opnået tilknytning til samfundet.*”⁶⁸

Dernæst skulle tages hensyn til den pågældende udlændings alder, helbredstilstand og andre personlige forhold, jf. § 26, stk. 1, nr. 2. Mens en høj alder ved indrejsen i Danmark som udgangspunkt talte for, at den pågældende havde en høj grad af tilknytning til sit hjemland, kunne høj alder kombineret med dårligt helbred medføre, at inddragelse ville virke særligt belastende.⁶⁹

Udl § 26, stk. 1, nr. 3, foreskrev derefter, at der skulle tages hensyn til udlændingens tilknytning til herboende personer, mens der ifølge udl. § 26, stk. 1, nr. 4, skulle tages hensyn til en eventuel inddragelses konsekvenser for herboende nære familiemedlemmer, herunder familiens enhed. Navnlig sidstnævnte hensyn, skal ses i sammenhæng med overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK art. 8, hvorefter enhver har ret til privat- og familieliv.⁷⁰ Bestemmelsen skal desuden ses i sammenhæng med, at udl. § 26, stk. 1, i sin oprindelige form blev medtaget i udl. fra 1983 med det formål at vejlede om, hvilke humanitære hensyn, som med henblik på overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser, skulle inddrages, når der skulle tages stilling til udvisning.⁷¹ Af samme årsag er dette et hensyn, der ifølge Udlændingestyrelsens praksis ofte blev tillagt betydeligt vægt i afvejningen – også selvom den pågældende udlænding ikke i øvrigt havde en stor tilknytning til det danske samfund.⁷²

Endelig skulle det inddrages i afvejningen, hvorvidt udlændingen havde manglende eller ringe tilknytning til sit hjemland, jf. udl. § 26, stk. 1, nr. 5, mens der efter udl. § 26, stk. 1, nr. 6, skulle tages hensyn til risikoen for, at den pågældende ville lide overlast i hjemlandet.

Den dagældende henvisning i udl. § 19, stk. 7, til udl. § 26, stk. 1, medførte således, at der ved en afgørelse om inddragelse skulle tages hensyn til, om inddragelsen ville virke særligt belastende på

⁶³ Peter Starup (2012), s. 431.

⁶⁴ Ibid., s. 431.

⁶⁵ Lovforslag nr. L 152, s. 81.

⁶⁶ Ibid., s. 81, som ligeledes fremhævet i Lovforslag nr. L 140, s. 18-19 og Udlændingestyrelsens praksisnotat (2018).

⁶⁷ Ibid., s. 81.

⁶⁸ Ibid., s. 81.

⁶⁹ Lovforslag nr. L 140, s. 20, og Udlændingestyrelsens praksisnotat (2018).

⁷⁰ Bestemmelsen vil blive gennemgået nedenfor i afsnit 5.2.

⁷¹ Peter Starup (2012), s. 431.

⁷² Lovforslag nr. L 140, s. 21, og Udlændingestyrelsens praksisnotat (2018).

grund af en række opregnede hensyn, der havde til formål at sikre, at Danmark overholdt sine internationale forpligtelser.⁷³ Hvis formålet med henvisningen netop var at sikre overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser, kan det overvejes, om det så overhovedet har nogen betydning, at der er sket en ophævelse af henvisningen til udl. § 26, stk. 1, mens det nu fremgår af udl. § 19 a, stk. 1, at inddragelse alene skal undlades, hvis det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser? Netop dette fremhævede Socialdemokratiet i forbindelse med lovforslagets behandling:

”Vurderingen af, hvorvidt der er opnået tilknytning, bliver ikke foretaget på baggrund af paragraffen i udlændingeloven, men på baggrund af den retspraksis, der er udviklet ved konventionerne. Jeg må indrømme [...] at jeg har meget svært ved at se, hvad forskellen er. For min oplevelse er, at § 26 og de vurderinger, der foretages efter den, i forvejen ligger op ad konventionerne. Derfor er jeg også lidt i tvivl om, hvor stor en effekt det her egentlig vil få.”⁷⁴

Det er i litteraturen antaget, at udl. § 26, stk. 1, skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser herunder særligt EMRK art. 8.⁷⁵ Konsekvensen heraf er, at hvis overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser vil være til hinder for inddragelse, så gælder der en formodning for, at hensynene i udl. § 26, stk. 1, ligeledes vil være det. Dette er dog ikke ensbetydende med, at det modsatte altid vil være tilfældet. Det er således – i hvert fald i teorien – muligt at forestille sig et tilfælde, hvor en inddragelse vil være i strid med et i udl. § 26, stk. 1, opregnet hensyn, uden at inddragelsen dermed pr. automatik ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Med andre ord kan fremføres, at Danmarks internationale forpligtelser også tidligere indeholdt den ydre ramme for, hvornår der kunne ske inddragelse, mens udl. § 26, stk. 1, kan siges at indeholde en indre og mere snæver ramme for, hvornår inddragelse skulle undlades. En ophævelse af henvisningen til udl. § 26, stk. 1, er derfor ikke uden videre uden betydning. De følgende afsnit har til formål at undersøge, om der også i praksis fandtes et råderum for flere inddragelser, eller om Danmark allerede tidligere gik til grænsen af sine internationale forpligtelser, når opholdstilladelser skulle inddrages.

3.2.2 Flygtningenævnets praksis

Følgende afsnit er baseret på en gennemgang af den ovenfor omtalte ”praksis”, hvor Flygtningenævnet har omgjort Udlændingestyrelsens afgørelse om inddragelse under henvisning til en fornyet afvejning af § 26, stk. 1-hensyn. Gennemgangen tager udgangspunkt i praksis omtalt på Flygtningenævnets hjemmeside og i Formandsskabets årsberetninger fra 2017, 2018 og 2019.⁷⁶ En nærmere gennemgang af sagerne viser, at der for 2017 er offentliggjort fire sager (to vedrørende nægtelse af forlængelse og to vedrørende inddragelse), i 2018 ni sager (én sag vedrørende nægtelse af forlængelse og otte sager vedrørende inddragelse) og i 2019 i alt 28 sager (ni vedrørende nægtelse af forlængelse og 19 vedrørende inddragelse), hvor Flygtningenævnet omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelse efter en fornyet vurdering af § 26, stk. 1-hensyn. Fælles for omgørelsesafgørelserne er, at de alle indeholder følgende eller en indholdsmæssig lignende udtalelse:

⁷³ Peter Starup (2012), s. 431.

⁷⁴ Samling 2018-19 (1. samling) lovforslag L 140, Forhandling (1. behandling), kl. 15.32, Mattias Tesfaye (S).

⁷⁵ Peter Starup (2012), s. 403.

⁷⁶ Det skal nævnes, at bestemmelsen i udl. § 19 a ikke finder anvendelse i sager, som Udlændingestyrelsen har indledt forud for lovens ikrafttræden i marts 2019, jf. Lovforslag nr. L 140, s. 89, hvorfor samtlige sager afgjort af Flygtningenævnet i 2019, er sket efter de tidligere regler. Praksis for 2020 er ikke medtaget i gennemgangen, idet der heriblandt indgår sager, hvor der grundet lovændringen ikke er medtaget § 26, stk. 1-hensyn.

”Efter en samlet og konkret vurdering af oplysningerne om klagerens personlige forhold finder Flygtningenævnet, at en inddragelse af klagerens opholdstilladelse må antages at virke særligt belastende, jf. udl. § 19, stk. 1, nr. 1, og § 19, stk. 7, 1. pkt., jf. § 26, stk. 1.”⁷⁷

Udtalelsen viser, at der i alle sager er tale om en samlet og konkret afvejning, og at ét hensyn aldrig står alene. Ikke desto mindre er det muligt at tegne et billede af hvilke hensyn, der oftest fremhæves som værende afgørende i omgørelsesafgørelserne. En gennemgang af ovennævnte sager viser nemlig, at det ofte er hensynet til udlændingens tilknytning til Danmark efter udl. § 26, stk. 1, nr. 1, som nævnet har fremhævet i omgørelsessagerne, herunder opholdets varighed, tilknytning til arbejdsmarkedet, uddannelse, sprogkundskaber og tilknytning til foreningslivet.

Til illustration heraf kan fremhæves to afgørelser fra 2018 vedrørende somaliske statsborgere.⁷⁸ I begge tilfælde havde klageren haft lovligt ophold i Danmark siden 2012, og havde således haft seks års lovligt ophold i Danmark i 2018. Herefter var udgangspunktet, at en udlænding, der har opholdt sig i Danmark i mere end 5 år, men færre end 10 år, skulle have dokumenterede dansk kundskaber og have været i beskæftigelse og/eller under uddannelse, før det måtte antages, at en inddragelse eller nægtelse af forlængelse ville virke særlig belastende.⁷⁹ Af Flygtningenævnets præmisser fremgår, at klagerne begge havde bestået Dansk 2, men at klageren i den første sag, talte *”noget dansk”*, mens klageren i sag nummer to under nævnsmødet *”talte dansk i et sådant omfang, at tolk ikke var nødvendig.”* Nævnet lagde i sine præmisser ligeledes vægt på, at klageren i den første sag kun havde færdiggjort 9. klasse, og at han i løbet af en seksårig periode, alene havde haft deltidsbeskæftigelse som rengøringsassistent nogle timer om ugen i de seneste to år, dog 30-37 timer om ugen i løbet af det seneste år. I sag nummer to fremhævede nævnet, at klageren havde været selvforsørgende under hele sit ophold i Danmark, idet han havde været tilknyttet uddannelsessystemet i alt den tid, han havde haft opholdstilladelse, og at han samtidig havde haft sideløbende lønnet deltidsbeskæftigelse. Nævnet fremhævede desuden, at klageren i sag nummer to deltog aktivt i foreningslivet, hvor han gik til dans og fitness. Om klagerens familieliv bemærkede nævnet alene, at klageren i den første sag ikke havde familie i Danmark, men at han skulle giftes med en herboende somalisk kvinde, mens der i relation til klageren i sag nummer to alene blev anført, at han både havde danske og somaliske venner.

I første sag fremgår af Flygtningenævnets præmisser: *”Flygtningenævnet finder efter en samlet vurdering af klagerens forhold, at en inddragelse af hans opholdstilladelse ikke vil være særligt belastende for ham [...]”* I sag nummer to nåede nævnet til modsatte resultat og omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelse med en udtalelse svarende til den ovenfor fremførte om, at inddragelse ville virke særligt belastende for den pågældende.

Præmisserne illustrerer, at der ved Flygtningenævnets vurdering i de pågældende sager blev lagt afgørende vægt på hensynet til udlændingens tilknytning til det danske samfund, og dermed om den pågældende havde udvist både vilje og evne til at blive integreret i Danmark.⁸⁰ En gennemgang af de i alt 41 offentliggjorte omgørelsessager fra 2017, 2018 og 2019 viser, at det i omkring en tredjedel af sagerne fremgår af nævnets præmisser, at inddragelse undlades udelukkende på grund af den pågældendes udlændinges vellykkede integration i det danske samfund. Her er det navnlig forhold som tilknytning til arbejdsmarkedet, uddannelsessystemet og lokalsamfundet samt gode dansk kundskaber, der ses at spille en afgørende rolle. Ses der på sager, hvor der lægges afgørende vægt på den pågældendes tilknytning til det danske samfund i form af en vellykket integration sammenholdt med en

⁷⁷ Den konkrete udtalelse stammer fra Soma/2018/115, der behandles nedenfor.

⁷⁸ Sag nr. 1: Soma/2018/26. Sag nr. 2: Soma/2018/115.

⁷⁹ Lovforslag nr. L 140 s. 19, og Udlændingestyrelsens praksisnotat (2018).

⁸⁰ Se herom også Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 526.

manglende tilknytning til hjemlandet, udgør tallet over halvdelen af de gennemgåede sager. Foruden hensynet til tilknytningen til det danske samfund ses, at der i omkring en fjerdedel af de omtalte sager undlades inddragelse primært af hensyn til den pågældende udlændinges helbreds-mæssige forhold. Omkring samme antal sager viser, at der lægges afgørende vægt på et hensyn til familiens enhed, idet den pågældende har stærk familiemæssig tilknytning til Danmark.

Det skal bemærkes, at gennemgangen desuden viser, at de sager hvor inddragelse er undladt under henvisning til hensynene i udl. § 26, stk. 1, som udgangspunkt ikke tager stilling til eller kommenterer på, hvorvidt en inddragelse ville have været i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

3.3 Lovgivers foreslåede ordning – udvidelsen af inddragelsesadgangen

Som anført indledningsvist er det lovgivers opfattelse, at der findes et uudnyttet råderum for flere inddragelser, som blandt andet kan aktiveres ved at fjerne henvisningen til udl. § 26, stk. 1, og i stedet lade Danmarks internationale forpligtelser sætte rammerne for, hvornår der kan ske inddragelse. Af de generelle bemærkninger til L 140 fremgår:

”Den foreslåede ordning vil bl.a. indebære, at hensyn som udlændingens tilknytning til arbejdsmarkedet, deltagelse i foreningsliv og dansk kundskaber vil blive tillagt mindst mulig betydning, når myndighederne skal vurdere, om inddragelse af en opholdstilladelse må antages at virke særligt belastende.”⁸¹

Hvor hensynet til udlændingens tilknytning til arbejdsmarkedet, deltagelse i foreningsliv og dansk kundskaber tidligere grundet henvisning til udl. § 26, stk. 1, *skulle* inddrages, skal disse hensyn nu tillægges *”mindst mulig betydning”*. Formuleringen kan tolkes således, at hensynene alene skal tillægges reel betydning, hvor en overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser kræver det. Særligt bemærkelsesværdigt er desuden, at det der nu skal tillægges mindst mulig betydning, netop er de hensyn, der i høj grad relaterer sig den pågældende udlændingens tilknytning til det danske samfund – altså integrationen – som i høj grad er netop det, der tidligere ofte er blevet tillagt en afgørende vægt af Flygtningenævnet.

Som konklusion på det rejste spørgsmål om hvorvidt der i det hele taget eksisterer et potentielt uudnyttet råderum for inddragelse af opholdstilladelser, må følgende to forhold fremføres.

Først og fremmest kan anføres, at overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser også før ændringen af udl. var en præmis for inddragelse af opholdstilladelser, om end det ikke udtrykkeligt fremgik af lovens ordlyd.⁸² Et råderum for flere inddragelser eksisterer derved reelt kun, hvis der i de sager, hvor Flygtningenævnet omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelser om inddragelse under henvisning til den pågældendes vilje og evne til at integrere sig i samfundet, kunne være sket inddragelse uden at det var i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Som konsekvens af at nævnet alene behøvede at henvise til udl. § 26, stk. 1, som begrundelse for deres ændring af styrelsens afgørelser, har der ikke tidligere været anledning til eller behov for en præcisering af, hvorvidt Danmarks internationale forpligtelser ligeledes ville have hindret inddragelsen, hvis udl. § 26, stk. 1, ikke havde gjort det. Af denne årsag er ikke på baggrund af tidligere praksis fra Flygtningenævnet muligt at fastlægge nævnets opfattelse af rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i inddragelsessager.

⁸¹ Lovforslag nr. L 140, s. 12 og lignende udtalelse på s. 24.

⁸² Ibid., s. 25.

Dernæst afhænger eksistensen af et potentielt råderum for flere inddragelser af, hvor lidt vægt der for fremtiden kan tillægges de pågældende integrations-relaterede hensyn samtidig med, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes. Dette spørgsmål, der vedrører rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser, nu hvor der ikke længere findes en § 26, stk. 1-praksis, er ifølge L 140 usikkert.⁸³ Dette vil blive behandlet nærmere i afhandlingens afsnit 5.

4. Inddragelseshjemlen i Udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1

Som omtalt i afsnit 2.3.1 er første led i en afgørelse om inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse uændret efter vedtagelsen af lov nr. 174 af 27. februar 2019. For så vidt angår flygtninge med opholdstilladelse efter udl. § 7, skal det således fortsat vurderes efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, om forholdene, der har begrundet tilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse i hjemlandet. Når den uændrede inddragelseshjemmel i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, gennemgås i denne afhandling, der søger at belyse betydningen af ”paradigmeskiftet”, skyldes det, at det vurderes nødvendigt af hensyn til forståelsen af afsnit 5 om andet led af inddragelsesafgørelsen og dermed af relevans for besvarelse af problemformuleringen.

4.1 Den formelle inddragelsesproces

I forarbejderne til en lovændring til udl. i 1995 blev det fremført, at det påhviler Udlændingestyrelsen løbende at påse, om der er grundlag for at inddrage en allerede udstedt opholdstilladelse, fordi det opholdsgrundlag, der ligger til grund for den pågældende tilladelse, er væsentligt forandret.⁸⁴ Det gælder såvel hvor generelle baggrundsoplysninger viser, at forholdene i den pågældendes hjemland har ændret sig, som hvor konkrete forhold vedrørende den enkelte flygtning har ændret sig.⁸⁵ Navnlig i relation til førstnævnte tilfælde blev der i forbindelse med en lovændring af udl. i 2002 fastsat detaljerede retningslinjer i forarbejderne for fremgangsmåden i de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen fandt, at de fornyede baggrundsoplysninger gav anledning til inddragelse.⁸⁶

Retningslinjerne i forarbejderne foreskriver først og fremmest, at Udlændingestyrelsen skal gennemgå et antal relevante prøvesager vedrørende en række flygtninge fra et land, hvis baggrundoplysningerne fra landet indikerer, at forholdene er væsentligt forbedret. Styrelsen skal herefter konkret vurdere, om der er grundlag for inddragelse af de pågældende opholdstilladelser under henvisning til de forbedrede forhold. Afgørende for den videre proces er, hvorvidt Flygtningenævnet stadfæster eller ændrer styrelsens afgørelser i prøvesagerne. Stadfæstes afgørelsen af nævnet, foreskriver forarbejderne, at styrelsen skal gennemgå alle øvrige, relevante sager, hvor der efter en konkret vurdering kan være grundlag for lignende inddragelse. Hvis nævnet derimod ikke tilslutter sig afgørelsen, skal styrelsen som udgangspunkt ikke gennemgå andre lignende sager, men det forudsættes, at styrelsen løbende følger udviklingen i det pågældende land, og at de på ny indbringer relevante prøvesager for nævnet, hvis der sker afgørende ændringer i forholdene i landet. Af bemærkningerne fremgår dog, at dette ikke gælder, hvis nævnet alene ændrer styrelsens afgørelse under henvisning til konkrete § 26, stk. 1-hensyn, som hindrer en inddragelse, og nævnet derfor ikke har haft anledning til at tage stilling til de generelle forhold i et givent land. I disse tilfælde påhviler det styrelsen at indbringe en række

⁸³ Ibid., s. 22.

⁸⁴ Lovforslag nr. L 194, s. 26.

⁸⁵ Ibid., s. 26.

⁸⁶ Lovforslag nr. L 152, s. 77-78.

nye prøvesager, hvor det vurderes, at § 26, stk. 1-hensyn ikke vil være til hinder for inddragelse, så nævnet får anledning til at tage stilling de generelle forhold i landet.⁸⁷

4.2 De materielle inddragelsesbetingelser

Indledningsvist bemærkes, at udl. § 19, stk. 1, nr. 1, alene vedrører inddragelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser. I det omfang en opholdstilladelse er gjort tidsbegrænset, jf. udl. § 11, stk. 3 og stk. 4, kan inddragelse alene ske efter de såkaldte ”stærke inddragelsesgrunde” opregnet i udl. § 19, stk. 2, der ikke omhandler den situation, hvor det oprindelige grundlag ikke længere består.

Inddragelse af en opholdstilladelse efter udl. § 7 forudsætter ifølge udl. § 19, stk. 1, nr. 1, 1, pkt., at forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer asylrelevant forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet. Af bestemmelsens 2. pkt. fremgår det, at der ved afgørelsen efter 1. pkt., skal tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen, dvs. om tilladelsen er givet efter udl. § 7, stk. 1, stk. 2 eller stk. 3.⁸⁸

For så vidt angår opholdstilladelser til konventionsflygtninge omfattet af FN's Flygtningekonvention af 1951, er det i forarbejderne til udl. forudsat, at bestemmelsen i udl. § 7, stk. 1, skal administreres i overensstemmelse med konventionens artikel 1, litra C, der fastsætter kriterier for ophør af flygtningestatus.⁸⁹ Mens artikel 1, litra C, pkt. 1-4 opregner ophørsgrunde, der relaterer sig den enkelte flygtnings forhold, vedrører pkt. 5-6 de generelle forhold i hjemlandet. Bestemmelsens pkt. 5-6 antages i overensstemmelse med international flygtningeret og retningslinjer i UNHCR's håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus at medføre, at ophør af flygtningestatus forudsætter, at der har fundet fundamentale forandringer sted i hjemlandet, som kan formodes at fjerne grundlaget for frygten for forfølgelse.⁹⁰ Det er desuden ikke tilstrækkeligt, at der sker en eventuelt forbigående forandring i forholdene vedrørende den enkelte flygtnings frygt.⁹¹ Disse retningslinjer er i forarbejdende til udl. beskrevet som et krav om, at der er sket så ”*fundamentale, stabile og varige ændringer*” i hjemlandet, at opholdstilladelsen kan inddrages.⁹²

For så vidt angår opholdstilladelser meddelt efter udl. § 7, stk. 2, og stk. 3, kræves ikke, at der er sket ”*fundamentale, stabile og varige ændringer*” i flygtningens hjemland. Dette blev eksplicit fremhævet i forarbejderne til den ændring af udl. i 2015, hvor bestemmelsen i udl. § 7, stk. 3, blev indsat, idet det her blev betonet, at om end Flygtningenævnet ”*i visse tilfælde*” havde anvendt betingelserne om ”*fundamentale, stabile og varige ændringer*” i forbindelse med inddragelse af tilladelser efter udl. § 7, stk. 2, så skulle bestemmelsen ikke i denne henseende administreres i overensstemmelse med Flygtningekonventionens ophørsgrunde i artikel 1, litra C, pkt. 5-6.⁹³ Videre blev fremført, at der for så vidt angår disse opholdstilladelser meddelt i medfør af udl. § 7, stk. 2, i stedet, på samme måde som forudsat i relation til den nye bestemmelse i udl. § 7, stk. 3, skulle foretages en vurdering af;

⁸⁷ Lovforslag nr. L 152, s. 77-78.

⁸⁸ Se afsnit 2.2 og Lovforslag nr. L 72, s. 12.

⁸⁹ Lovforslag nr. L 152, s. 79-80.

⁹⁰ UNHCR (2011), pkt. 135-139.

⁹¹ Ibid. pkt. 135-139.

⁹² Lovforslag nr. L 188, s. 46-47.

⁹³ Lovforslag nr. L 72, s. 22.

*"[...] om der på inddragelsestidspunktet aktuelt fortsat er et krav på beskyttelse i Danmark i henhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder om tilbagevenden til hjemlandet vil indebære overgreb i strid med EMRK artikel 3 [...]".*⁹⁴

I forarbejderne understreges herefter, at en afgørelse om inddragelse kan træffes, *"uanset at forholdene – trods forbedringerne – fortsat er alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige"*, men at *"inddragelse dog vil kræve, at ændringerne ikke må antages at være af helt midlertidig karakter."*⁹⁵ Inddragelsesbetingelserne for tilladelser udstedt i medfør af udl. § 7, stk. 2, og stk. 3, vil blive omtalt yderligere umiddelbart nedenfor.

4.3 Inddragelseshjemlen i praksis

I L 140 er det fremført, at "paradigmeskiftet" navnlig forventes at få betydning i relation til opholdstilladelser, hvor det er de generelle forhold i hjemlandet, der har dannet grundlag for opholdstilladelsen.⁹⁶ Her spiller bestemmelsen i EMRK art. 3, der indeholder et absolut forbud mod tortur og andre former for mishandling,⁹⁷ en stor rolle – både når det skal vurderes om der er grundlag for udstedelse af en opholdstilladelse, og når det skal vurderes, om en allerede udstedt tilladelse kan inddrages efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1.⁹⁸ I praksis er der imidlertid en vis forskel på, hvor omstridt vurderingen efter EMRK art. 3 har været, når det skal vurderes, om der er grundlag for en inddragelse efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1. I det følgende afsnit, vil bestemmelsens rolle i inddragelsessituationer blive belyst, via en gennemgang af det tidligere 'Somalia Projekt' og det aktuelle 'Syrien Projekt'.

4.3.1 Somalia Projektet

Siden begyndelsen af 1990'erne har Somalia været hærget af borgerkrig og anden alvorlig væbnet konflikt. Frem til 2002 blev asylansøgere fra de krigshærgede dele af Somalia efter udlændingemyndighedernes praksis meddelt opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 2, efter det såkaldte de facto-flygtningebegreb.⁹⁹ Det skete ofte på prima facie-basis, dvs. uden at den pågældende asylansøger var individuelt forfulgt som ellers forudsat i bestemmelsen.¹⁰⁰ Med ændringen af udl. i 2002 var det hensigten, at de facto-flygtningebegrebet skulle afskaffes, så der for fremtiden alene skulle gives asyl til udlændinge i det omfang, Danmark efter folkeretten var forpligtet hertil. I lovbemærkningerne til ændringen af udl. i 2002 blev netop krigsflygtninge omtalt som værende én af de grupper, der fremover alene skulle meddeles opholdstilladelse, hvis de efter en konkret og individuel vurdering var i risiko for at blive underkastet en behandling i strid med EMRK art. 3.¹⁰¹ Til trods for at der efter lovændringen i 2002 ikke længere kunne meddeles opholdstilladelse på prima facie-basis til asylansøgere fra Somalia, kunne der grundet forbuddet mod refoulement¹⁰² heller ikke ske tvangsmæssig udsendelse af de pågældende asylansøgere.¹⁰³

⁹⁴ Ibid., s. 22.

⁹⁵ Ibid., s. 22.

⁹⁶ Lovforslag nr. L 140 s. 24.

⁹⁷ Jens Elo Rytter (2019), s. 131-153.

⁹⁸ Lovforslag nr. L 72, s. 16.

⁹⁹ Peter Starup (2012), s. 81.

¹⁰⁰ Bjørn Dilou Jacobsen m.fl. (2017), s. 274.

¹⁰¹ Lovforslag nr. L 152, s. 13-14.

¹⁰² Princippet om non-refoulement findes i Flygtningekonventions art. 33, stk. 1, og udgør et internationalt anerkendt forbud mod udsendelse af udlændinge til forfølgelse. Se Peter Starup (2012), s. 72 og Bjørn Dilou Jacobsen m.fl. (2017), s. 158.

¹⁰³ Bjørn Dilou Jacobsen m.fl. (2017), s. 276.

I juni 2011 afsagde EMD dommen *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, hvor EMD for første gang konkluderede, at den generelle situation i Somalias hovedstad Mogadishu havde nået et niveau, der medførte, at enhver, der vendte tilbage til byen, ville være i "real risk" for at blive udsat for overgreb i strid med EMRK art. 3, alene som følge af sin tilstedeværelse.¹⁰⁴ Efter afsigelse af dommen blev alle Flygtningenævnets sager vedrørende flygtninge fra det sydlige og centrale Somalia stillet i bero, indtil de senere blev hjemsendt til fornyet førstebehandling ved Udlændingestyrelsen, der i størstedelen af sagerne meddelte de pågældende opholdstilladelse efter udl § 7, stk. 2, under henvisning til den generelle situation til trods for afskaffelsen af de facto-begrebet i 2002.¹⁰⁵ I maj 2013 traf Flygtningenævnet afgørelse i fem prøvesager vedrørende somaliske statsborgere fra Mogadishu, hvor nævnet fastslog, at de generelle forhold i og omkring hovedstaden ikke længere kunne begrunde meddelelse af førstegangs opholdstilladelse til flygtninge efter bestemmelsen i udl. § 7, stk. 2, på prima facie-basis.¹⁰⁶ Kort derefter i september 2013 fik EMD anledning til at tage stilling til de generelle forhold i Mogadishu, og i dommen *K.A.B. v. Sweden* konkluderede EMD, at der ikke længere var grundlag for at antage, at enhver, der opholdt sig i Mogadishu, ville være i "real risk" for at blive udsat for overgreb i strid med EMRK art. 3, alene som følge af sin blotte tilstedeværelse. I dommen udtalte EMD:

*"The Court is aware that the human rights and security situation in Mogadishu is serious and fragile and, in many ways, unpredictable. However, [...], it finds that the available country information does not indicate that the situation is, at present, of such a nature as to place everyone who is present in the city at a real risk of treatment contrary to Article 3 of the Convention."*¹⁰⁷

Ovenstående EMD-præmis var efter alt at dømme direkte inspirationskilde til de almindelige bemærkninger til lovforslaget vedrørende ændringen af udl. i 2015, hvor udl. § 7, stk. 3, blev indført.¹⁰⁸ Her blev det i samme forbindelse fremhævet hvilke ændringer i de generelle forhold, der måtte kræves, før der kunne ske inddragelse af en allerede udstedt opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 2, og den nye bestemmelse i stk. 3.¹⁰⁹ Af bemærkningerne fremgik:

*"Der kan efter omstændighederne træffes afgørelse om inddragelse, uanset at forholdene – trods forbedringerne – fortsat er alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige. Inddragelse vil dog kræve, at ændringerne ikke må antages at være af helt midlertidig karakter."*¹¹⁰

Om end EMD-dommen *K.A.B. v. Sweden* egentlig vedrørte en sag om førstegangsudstedelse af en opholdstilladelse til en somalisk statsborger fra Mogadishu,¹¹¹ blev betingelserne for inddragelse af opholdstilladelser efter udl. § 7, stk. 2, efter præciseringen i bemærkningerne i 2015, direkte baseret på EMD's vurdering af forholdene i netop Mogadishu i Somalia i 2013. Derfor gik der heller ikke længe efter indførelsen af bestemmelsen i udl. § 7, stk. 3, og de dertilhørende bemærkninger, der ligeledes omfattede inddragelsesadgangen for allerede meddelte tilladelser efter udl. § 7, stk. 2, før Udlændingestyrelsen begyndte at inddrage opholdstilladelser udstedt til somaliske statsborgere under henvisning til de af EMD fastslåede forbedrede forhold i Mogadishu sammenholdt med kriterierne for inddragelse fremført i forarbejderne.¹¹² Det blev startskuddet til det såkaldte 'Somalia Projekt',

¹⁰⁴ *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, præmis 250.

¹⁰⁵ www.fl.n.dk: "Hjemvisning af sager vedr. somaliske statsborgere", opslået d. 15. december 2011.

¹⁰⁶ www.fl.n.dk: "Flygtningenævnet har truffet afgørelse i fem prøvesager vedrørende somaliske statsborgere fra Mogadishu", opslået d. 21. maj 2013. Se f.eks. Soma/2013/1 og Soma/2013/2.

¹⁰⁷ *K.A.B. v. Sweden*, præmis 91. Se også *R.H. v. Sweden*.

¹⁰⁸ Se herom afsnit 4.2.

¹⁰⁹ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 499.

¹¹⁰ Lovforslag L 72, s. 22.

¹¹¹ *K.A.B. v. Sweden*, præmis 8-11.

¹¹² Bjørn Dilou Jacobsen m.fl. (2017), s. 305.

der blev indledt i september 2016 umiddelbart efter, at Flygtningenævnet havde stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelser i fem prøvesager vedrørende Somaliske statsborgere.¹¹³ Projektet gik med andre ord ud på, at der i 1.200 sager vedrørende opholdstilladelser til somaliske flygtninge fra det sydlige og den centrale del af Somalia skulle foretages en screening af, om der var grundlag for inddragelse eller nægtelse af forlængelse af allerede udstedte opholdstilladelser henset til de forbedrede forhold.¹¹⁴ Projektet medførte, at i alt 567 flygtninge enten fik inddraget eller nægtet forlængelse af deres opholdstilladelse i årene 2017, 2018 og 2019.¹¹⁵

Derfor kan det anføres, at vurderingen af de generelle forhold i Mogadishu, og dermed overholdelsen af EMRK art. 3, har spillet en forholdsvis ukontroversiel rolle i sagerne i "Somalia Projektet".¹¹⁶ Dette skyldes, at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet siden 2015 blot har kunnet henvise til EMD's vurdering af de generelle forhold i Mogadishu fra dommen *K.A.B. v. Sweden* fra 2013 og sammenholde vurderingen med forarbejdernes inddragelsesbetingelser efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, der netop var formuleret ud fra dommens præmisser.¹¹⁷

4.3.2 Syrien Projektet

I april 2011 besluttede Flygtningenævnets koordinationsudvalg på baggrund af en henvendelse fra Udenrigsministeriet at stille alle tvangsmæssige udsendelser til Syrien i bero, som følge af den borgerkrig, der eskalerede i landet i marts 2011.¹¹⁸ Det var i den efterfølgende tid Flygtningenævnets opfattelse, at situationen i Syrien var vanskelig og uafklaret, men at forholdene ikke havde antaget en sådan karakter, at asylansøgere fra Syrien kunne meddeles opholdstilladelse i medfør af udl. § 7, stk. 2, på prima facie-basis alene med henvisning til den generelle situation i landet, som principperne herfor var fastlagt af EMD med dommen *Sufi and Elmi v. United Kingdom* fra juni 2011.¹¹⁹ Først i september 2013 nåede Flygtningenævnets Koordinationsudvalg frem til, at situationen i Syrien de seneste måneder var forværret så væsentligt, at asylansøgere fra bestemte områder af landet, herunder navnlig området omkring hovedstaden Damaskus, ved en tilbagevenden ville være i reel risiko for overgreb omfattet af EMRK art. 3, som følge af deres blotte tilstedeværelse.¹²⁰ På den baggrund blev

¹¹³ www.fl.n.dk: "Principielle afgørelser i fem sager om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse til somaliske statsborgere.", opslået den 16. september 2019. Prøvesagerne vedrørte nægtelse af forlængelse og ikke inddragelse. Idet der var tale om tilladelser efter udl. § 7, stk. 2, "m.m.f. varigt ophold" medførte henvisningen i den daværende bestemmelse i udl. § 11, stk. 2, til inddragelsesreglerne i § 19, at der reelt var tale om den samme vurdering i relation til EMRK art. 3.

¹¹⁴ Nyhedsopslag på Udlændingestyrelsens hjemmeside, www.nyidanmark.dk: "Udlændingestyrelsen undersøger opholdstilladelser til somaliere", opslået den 16. september 2016.

¹¹⁵ Tal fra Udlændingestyrelsens hjemmeside www.nyidanmark.dk. Der findes ikke en særskilt opgørelse fra 2016 over inddragelse og nægtelse af forlængelse vedrørende flygtninge fra Somalia. Tallene for de efterfølgende år er opgjort samlet for inddragelse og nægtelse af forlængelse. Antallet af inddragelser eller nægtelse af forlængelse til somaliere er som følgende: 2017: 375, 2018: 142, 2019: 49.

¹¹⁶ Når det alligevel blev fremhævet i visse medier, at Flygtningenævnet i forbindelse med "Somalia Projektet" omgjorde en stor del af Udlændingestyrelsens afgørelser, skyldes dette ikke – som ellers indikeret af medierne – at Flygtningenævnet var uenige med Udlændingestyrelsens vurdering af de generelle baggrundsplysninger vedrørende Somalia. I visse sager var forklaringen, at der efter nævnets opfattelse var tale om flygtninge, der var særligt profileret i forhold til al-Shabaab og dermed i individuel og konkret risiko for behandling i strid med EMRK art. 3, hvorfor betingelserne for inddragelse efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, af den grund slet ikke var opfyldt. I andre sager skyldes omgørelsen, at Flygtningenævnet modsat Udlændingestyrelsen ikke mente, at den pågældende kunne henvises til internt beskyttelsesalternativ i Somalia, uden at dette ville udgøre en krænkelse af andre rettigheder, såsom EMRK art. 8.

¹¹⁷ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 500.

¹¹⁸ www.fl.n.dk – "Berostillelse af tvangsmæssige udsendelser til Syrien", opslået den 14. april 2011.

¹¹⁹ www.fl.n.dk – "Besvarelse af 20. juni 2012 fra Flygtningenævnet til Dansk Flygtningehjælp" opslået d. 21. juni 2012.

¹²⁰ www.fl.n.dk – "Nævnet ændrer praksis som følge af den forværrede situation i Syrien" opslået d. 18. september 2013.

nævnets praksis ændret, så syrere fra de særligt krigshærgede dele af landet fik opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 2, på baggrund af den generelle situation og uden individuelt beskyttelsesbehov.¹²¹

Det var særligt på baggrund af Flygtningenævnets praksisændring sammenholdt med et markant stigende antal asylansøgere fra store dele af Syrien, at bestemmelsen i udl. § 7, stk. 3, om midlertidig beskyttelsesstatus blev indsat i udl. i 2015.¹²² I forarbejderne blev fremført, at formålet med bestemmelsen var *”at sikre, at disse udlændinge, hvis beskyttelsesbehov er mere midlertidigt, kan sendes tilbage, så snart situationen i hjemlandet muliggør det.”*¹²³ Hvor der ikke som følge af individuelle forhold var grundlag for opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 1, eller stk. 2, blev der i takt med krigens eskalering i de efterfølgende år meddelt opholdstilladelse til syriske asylansøgere fra store dele af det krigshærgede land efter udl. § 7, stk. 3.

I februar 2019 offentliggjorde Flygtningenævnet på dets hjemmeside, at det var Koordinationsudvalgets opfattelse, at de generelle forhold i visse dele af Syrien, var væsentligt forbedret.¹²⁴ Udvalget bemærkede, at det ikke var op til nævnet som klageinstans at tage stilling til en mulig praksisændring i første række, men at det var Udlændingestyrelsen, der som førstestans måtte vurdere, om der fortsat var grundlag for meddelelse af opholdstilladelser efter udl. § 7, stk. 3. I lyset af denne udmelding indbragte Udlændingestyrelsen i juni 2019 seks prøvesager for nævnet med henblik på stillingtagen til de generelle forhold i Syrien. I sagerne havde Udlændingestyrelsen enten givet afslag på opholdstilladelse¹²⁵ eller nægtet at forlænge en allerede udstedt opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 3, under henvisning til netop de generelle forhold i landet.¹²⁶ Konklusionen blev, at nævnet i de fem sager vedrørende nægtelse af forlængelse fandt grundlag for en statusændring, hvorefter der blev meddelt opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 1, i to af sagerne, og tilladelse efter udl. § 7, stk. 2, i de øvrige tre sager. I sagen, hvor Udlændingestyrelsen havde givet afslag på asyl, fandt nævnet grundlag for at meddele den pågældende opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 2. Statusændringerne i de fem sager og førstegangsmeddelelsen af opholdstillade havde den konsekvens, at nævnet ikke fik anledning til at foretage en vurdering af, om de generelle forhold i dele af Syrien var forbedret i et sådant omfang, at der ikke længere kunne meddeles opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 3, og dermed om allerede udstedte tilladelser kunne nægtes forlænget efter udl. § 11, stk. 2, eller inddrages med hjemmel i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, efter de i forarbejderne fastsatte betingelser herfor.

I én af prøvesagerne,¹²⁷ hvor Udlændingestyrelsen havde nægtet at forlænge en opholdstilladelse udstedt i medfør af udl. § 7, stk. 3, fandt Flygtningenævnet, til trods for statusændringen, hvor der blev meddelt opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 2, grundlag for at fremkomme med en mere generel udtalelse om den aktuelle sikkerhedssituation i Damaskus i Syrien. Nævnet fremhævede i den forbindelse en passus fra forarbejderne, hvorefter en opholdstilladelse med midlertidig beskyttelsesstatus efter udl. § 7, stk. 3, ifølge bestemmelsen i udl. § 11, stk. 2, 2. pkt., ikke skal forlænges, hvis de forhold, der oprindeligt førte til meddelelse af tilladelsen, ikke længere kan begrunde beskyttelse.¹²⁸ Dette skal ses i lyset af, at lovgiver i forbindelse med indsættelsen af udl. § 7, stk. 3, i forarbejderne klart tilkendegav, at det i relation til netop disse tilladelser m.h.p midlertidigt ophold var målet at

¹²¹ Bjørn Dilou Jacobsen m.fl. (2017), s. 306.

¹²² Lov nr. 153 af 18. februar 2015.

¹²³ Lovforslag nr. L 72, s. 3.

¹²⁴ www.fl.n.dk – ”Flygtningenævnet vurderer, at de generelle forhold i Syrien er ændrede.” opslået d. 27. februar 2019.

¹²⁵ Kun én af sagerne vedrørte et førstegangsafslag på opholdstilladelse. Dette var sag nr. 1 fra 25. juni 2019, Syri/2019/36. Det fremgår ikke tydeligt af sagen, at denne vedrørte et førstegangsafslag, men det ses dog ved, at den pågældende udlænding omtales som ”ansøgeren” og ikke ”klageren” som i de fem øvrige sager.

¹²⁶ www.fl.n.dk – ”Flygtningenævnet træffer afgørelse i prøvesager vedrørende Syrien.”, opslået d. 25. juni 2019.

¹²⁷ Sag nr. 1 fra 24. juni 2019, Syri/2019/38.

¹²⁸ Lovforslag nr. L 72, s. 8.

”afkoble” nægtelse af forlængelsessituationen fra inddragelsessituationen, så der ved afgørelse af spørgsmålet om forlængelse af tilladelser efter udl. § 7, stk. 3, ikke skulle inddrages § 26, stk. 1-hensyn.¹²⁹ Selve bestemmelsen i udl. § 11, stk. 2, 2. pkt., hvor dette fremgår, blev imidlertid først indsat flere år efter indsættelsen af udl. § 7, stk. 3,¹³⁰ men det blev i denne forbindelse i forarbejderne fremført, at indførelsen af 2. pkt. i udl. § 11, stk. 2, skulle kodificere en i praksis allerede gældende retstilstand, således at det allerede efter indførelsen af udl. § 7, stk. 3, i 2015 var forudsat, at der i forlængelsessituationer ikke skulle foretages en vurdering af, om der var grundlag for inddragelse i relation til disse opholdstilladelser. Afgørende var alene, om de generelle forhold i hjemlandet fortsat kunne begrunde udstedelse af en opholdstilladelse med midlertidig beskyttelsesstatus.¹³¹ I prøvesagen fremhævede nævnet desuden betingelserne for inddragelse efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, som beskrevet i forarbejderne.¹³² Når nævnet valgte at fremhæve inddragelsesbetingelserne, uanset at den konkrete sag handlede om nægtelse af forlængelse af en tilladelse efter udl. § 7, stk. 3, skyldes dette sandsynligvis, at inddragelsesbetingelserne i forarbejderne er funderet på EMD’s beskrivelse af forholdene i Mogadishu fra en sag vedrørende en førstegangstilladelse.¹³³ Uanset at lovgiver i forbindelse med indsættelsen af udl. § 7, stk. 3, ønskede at ”afkoble” nægtelse af forlængelsessituationen fra inddragelsessituationen i relation til disse tilladelser med midlertidige beskyttelsesstatus,¹³⁴ havde indsættelsen af præmisserne fra EMD-dommen i forarbejderne, som ”de nye inddragelsesbetingelser”, den konsekvens, at det nu reelt er de samme betingelser, der anvendes ved vurderingen af, dels hvornår der kan udstedes en førstegangstilladelse efter udl. § 7, stk. 3, og dermed hvornår der kan ske forlængelse efter udl. § 11, stk. 2, 2. pkt., dels hvornår der efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, 1. pkt. kan ske inddragelse af en § 7, stk. 3-tilladelse.

I prøvesagen fra 2019 udtalte Flygtningenævnet herefter, at situationen i Damaskus-provinsen efter nævnets opfattelse ikke længere havde en sådan karakter, at der var grundlag for at antage, at enhver ville være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med EMRK artikel 3 alene som følge af sin blotte tilstedeværelse. Henset til, at der i den konkrete sag var grundlag for en statusændring, blev der ikke her endeligt taget stilling til, hvorvidt betingelserne for nægtelse af forlængelse eller inddragelse af allerede udstedte opholdstilladelser efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, var opfyldt. Nævnet fandt således ikke anledning til at vurdere, om ændringerne havde en sådan helt midlertidig karakter, at der i overensstemmelse med forarbejderne ikke kunne ske inddragelse eller nægtelse af forlængelse.¹³⁵ Nævnet bemærkede herom følgende:

”Det er ifølge forarbejderne til udlændingelovens § 7, stk. 3, en forudsætning for at inddrage eller nægte at forlænge en opholdstilladelse meddelt efter denne bestemmelse, at ændringerne i Damaskus ikke må antages at have en helt midlertidig karakter. Nævnet finder i denne sag – henset til vurderingen nedenfor – imidlertid ikke anledning til at tage stilling hertil.”

I september 2019 traf Flygtningenævnet endnu en afgørelse vedrørende en syrisk flygtning med opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 3, hvor Udlændingestyrelsen havde nægtet at forlænge tilladelsen under henvisning til de generelle forhold i landet.¹³⁶ På tilsvarende måde som i juni 2019 fandt nævnet, at der i den konkrete sag var grundlag for en statusændring, og der blev meddelt opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 1. Også her fandt nævnet dog anledning til at komme med en generel udtalelse,

¹²⁹ Ibid., s. 8.

¹³⁰ Udl. § 11, stk. 2, 2. pkt. blev indsat med lov nr. 318 af 25. april 2018.

¹³¹ Lovforslag nr. L 145, s. 15.

¹³² Lovforslag nr. L 72, s. 12.

¹³³ Se mere herom i afsnit 4.3.1, vedrørende dommen *K.A.B v. Sweden*.

¹³⁴ Lovforslag nr. L 72, s. 8.

¹³⁵ www.fl.n.dk – ”Status på prøvesager vedrørende personer fra Syrien”, opslået d. 27. juni 2019.

¹³⁶ www.fl.n.dk – ”Ny afgørelse vedrørende syrisk statsborger fra Damaskusområdet”, opslået d. 2. oktober 2019.

hvor nævnet igen slog fast, at situationen i Damaskus-provinsen ikke længere havde en sådan karakter, at der var grundlag for at udstede opholdstilladelser efter udl. § 7, stk. 3. Nævnet bemærkede desuden, at der af denne grund ”ikke var grundlag for at forlænge ansøgerens opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 3”¹³⁷. Dette kan anses som en indikation på, at det pågældende nævn faktisk – i modsætning til nævnene i prøvesagerne i juni 2019 – forsigtigt tog stilling til, om ændringerne i Damaskus var af helt midlertidig karakter, om end nævnet ikke eksplicit fremhævede denne forskel. I nævnets præmisser ses da også, at nævnet bemærker følgende:

*”Det må efter en samlet vurdering af baggrundsoplysningerne [...], lægges til grund, at situationen i Damaskus fortsat er alvorlig og skrøbelig. Det må imidlertid endvidere lægges til grund, at risikoen for civile tab som følge af kamphandlinger og lignende i Damaskus siden maj 2018 har ændret sig markant, og at der således over en længere periode har været en forbedring af forholdene i Damaskus.”*¹³⁸

Nævnet beskriver således forbedringerne som værende ”over en længere periode”, hvilket formentlig relaterer sig til betingelsen fra forarbejderne til udl. om, at ændringen ikke må være af helt midlertidig karakter, før der kan ske inddragelse og nægtelse af forlængelse. Idet der i den pågældende sag skete en statusændring, gav det udtalte imidlertid ikke anledning til yderligere.

I december 2019 behandlede Flygtningenævnet tre sager, der alle vedrørte tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen havde meddelt afslag på førstegangsopholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 3.¹³⁹ Her stadfæstede Flygtningenævnet for første gang Udlændingestyrelsens afgørelser i alle tre sager, idet nævnet ikke fandt grundlag for at meddele opholdstilladelse på baggrund af et individuelt beskyttelsesbehov.¹⁴⁰ Det samme skete i maj 2020, hvor Flygtningenævnet behandlede fire sager, hvor Udlændingestyrelsen havde meddelt afslag på opholdstilladelser til flygtninge fra Damaskus-området.¹⁴¹ I to ud af fire sager havde den pågældende udlænding dog et andet opholdsgrundlag, mens Flygtningenævnet i en sag fandt, at der var grundlag for en opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 1.¹⁴²

I lyset af praksisændringen fra Flygtningenævnet, begrundet i den fornyede vurdering af de generelle forhold i Syrien, annoncerede Udlændinge- og Integrationsminister Mattias Tesfaye i juni 2020, at regeringen ville igangsætte et projekt vedrørende opholdstilladelser til syriske flygtninge med det formål at undersøge, om de pågældende fortsat har et beskyttelsesbehov i Danmark, eller om der kan ske inddragelse.¹⁴³ Projektet, der siden er blevet omtalt som ’Syrien Projektet’, skal ses i sammenhæng med ”paradigmeskiftet” og ændringen i udl., herunder indsættelsen af udl. § 19 a. Sagerne relateret til ’Syrien Projektet’ er endnu ikke indbragt for Flygtningenævnet og derfor ikke offentliggjort. De nyeste tal fra Udlændingestyrelsens hjemmeside viser dog, at der i månederne juni, juli, august og september 2020 alene skete inddragelse eller nægtelse af forlængelse af i alt 24 opholdstilladelser til syriske flygtninge, mens der alene i oktober 2020 skete inddragelse eller nægtelse af forlængelse af 21 opholdstilladelser. I november 2020 var tallet steget til 48.¹⁴⁴ Flygtningenævnet har

¹³⁷ Syri/2019/45.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ www.flndk.dk: ”Flygtningenævnet stadfæster afslag på asyl til syriske statsborgere”, opslået d. 17. december 2019.

¹⁴⁰ Syri/2019/58, Syri/2019/59 og Syri/2019/60.

¹⁴¹ www.flndk.dk: ”Nye afgørelser vedrørende syriske statsborgere fra Damaskus-området”, opslået d. 29. maj 2020.

¹⁴² Syri/2020/9, Syri/2020/13, Syri/2020/14 og Syri/2020/15.

¹⁴³ www.regeringen.dk: ”Regeringen sætter gang i genvurdering af syriske flygtnings behov for beskyttelse.” opslået d. 28. juni 2020.

¹⁴⁴ www.nyidanmark.dk, tal & statistik, seneste tal på udlændingeområdet, ”Tal på udlændingeområdet pr. 30.11.2020”, s. 9, tabel 8 og 9.

dog siden sommeren 2020 behandlet i alt fem sager vedrørende nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser til syriske flygtninge, hvor Udlændingestyrelsen har nægtet forlængelse under henvisning til de generelle forhold i Syrien.¹⁴⁵ I samtlige sager har nævnet stadfæstet afgørelsen.

4.3.3 Sammenfatning

Sammenfattende kan udledes, at vurderingen af, om betingelserne for inddragelse efter udl. § 19, stk. 1, nr. 1, herunder navnlig overholdelsen af EMRK art. 3, var og fortsat er relativt ukontroversiel i Somalia-sagerne. Her fastslog EMD i 2013, kort tid efter Flygtningenævnets praksisændring, med dommen *K.A.B v. Sweden*, at forholdene i Somalia ikke længere kunne begrunde udstedelse af opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 3, under henvisning til overholdelsen af EMRK art. 3, og betingelserne for inddragelse blev herefter i forarbejderne til udl. § 7, stk. 3,¹⁴⁶ udformet med direkte afsæt i EMD's præmisser om forholdene i Somalia. I sagerne vedrørende flygtninge fra Syrien har overholdelsen af EMRK art. 3 derimod spillet en anden og noget mere fremtrædende rolle end i Somalia-sagerne. Her findes endnu ingen praksis fra EMD, hvor det er fastslået, om betingelserne for nægtelse af forlængelse eller inddragelse af opholdstilladelser til Syriske flygtninge er opfyldt, og regeringens 'Syrien Projekt' er således baseret på Flygtningenævnets praksis. Desuden er der indtil videre alene taget stilling til forholdene i og omkring Syriens hovedstad Damaskus, mens der endnu ikke er taget stilling til den generelle sikkerhedsmæssige situation i resten af landet.

5. Den nye bestemmelse i Udlændingelovens § 19 a

5.1 Udlændingelovens § 19 a og sammenspillet med Danmarks internationale forpligtelser

Som anført i afsnit 2.3.2 blev den nye bestemmelse i udl. § 19 a, der relaterer sig til andet led af den toleddede inddragelsesafgørelse, indsat med vedtagelsen af lov nr. 174 af 27. februar 2019. Bestemmelsen udgør sammen med ændringen af ordlyden i udl. § 7, hvorefter alle flygtnings opholdstilladelser nu udstedes m.h.p. midlertidigt ophold, kernestenen i det såkaldte "paradigmeskift" i udlændingeretten. Med indsættelsen af udl. § 19 a, stk. 1, blev det fastslået, at inddragelse af flygtnings opholdstilladelser for fremtiden *skal* ske, *medmindre* det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det er med andre ord kun Danmarks internationale forpligtelser, der begrænser inddragelsesadgangen.¹⁴⁷

Af L 140 fremgår, at flere internationale konventioner, herunder FN-konventionen om borgerligere og politiske rettigheder, indeholder relevante bestemmelser på inddragelsesområdet, men at det navnlig er EMRK art. 8, lovgiver har tænkt som en potentiel hindring for adgangen til inddragelse efter den nye bestemmelse i udl. § 19 a, stk. 1.¹⁴⁸ I bemærkningerne erkender lovgiver desuden, at rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig beskyttelsen i EMRK art. 8, ikke uden videre kan fastslås, når der er tale om den situation, hvor der sker inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse, uden at der ellers er noget at bebrejde den pågældende:

"Der er så vidt ses ikke praksis fra EMD, der vedrører den situation, at en opholdstilladelse til en udlænding, der har fået asyl i et land, er blevet inddraget eller nægtet forlænget som følge af,

¹⁴⁵ Syri/2020/27, Syri/2020/48, Syri/2020/55, Syri/2020/72 og Syri/2020/87.

¹⁴⁶ Lovforslag nr. L 72.

¹⁴⁷ Lovforslag nr. L 140.

¹⁴⁸ Ibid., s. 26.

at forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse.”¹⁴⁹

Anderledes forholder det sig i den situation, hvor der sker udvisning på grund af kriminalitet begået af den pågældende udlænding. På dette område findes en ganske omfattende praksis fra EMD, hvor den nærmere fortolkning af EMRK art. 8 er fastslået i relation til udvisning.¹⁵⁰ Hvor inddragelsen sker som følge af svig udvist af den pågældende selv, findes ligeledes praksis fra EMD – om end ikke i samme omfang som vedrørende kriminalitet. Fortolkningsbidrag fra disse områder kan ifølge lovgiver i et vist omfang overføres til inddragelsesområdet, hvilket skal omtales senere.¹⁵¹

5.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

Det er grundlæggende anerkendt af EMD, at de kontraherende stater efter folkeretten har ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold på statens territorium, og at EMRK som udgangspunkt ikke opstiller en positiv forpligtelse for staterne til at sikre og respektere udlændinges indrejse eller ophold i et bestemt land med henblik på udøvelse af deres beskyttede rettigheder der.¹⁵²

Det følger imidlertid af EMRK art. 8, stk. 1, at enhver har ret til respekt for blandt andet sit familie- og privatliv.¹⁵³ Begrebet ”familieliv” er et autonomt konventionsbegreb, som EMD fastlægger det nærmere indhold af. Personer i biologisk eller juridisk familie udgør det traditionelle område for et kernefamilieliv efter bestemmelsen, men de facto familierelationer kan ligeledes være omfattet, hvis der eksisterer et reelt samliv over en længere periode, hvor parterne har udtrykt en form for forpligtelse over for hinanden.¹⁵⁴ Begrebet ”privatliv” er ligeledes et autonomt konventionsbegreb, hvis rækkevidde efter EMD-praksis fortolkes bredt.¹⁵⁵ Først og fremmest omfattes retten til en intim privatsfære, men begrebet omfatter også retten til at knytte og udvikle personlige, sociale og følelsesmæssige bånd til andre mennesker og kulturer og dermed et opholdsland i bred forstand.¹⁵⁶

Beskyttelsen i EMRK art. 8, stk. 1, udgør dermed en potentiel begrænsning i staternes adgang til at inddrage allerede udstedte opholdstilladelser til flygtninge, idet en konkret afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse i almindelighed kan og ofte vil udgøre et indgreb i den i EMRK art. 8, stk. 1, beskyttede ret til respekt for familie- og privatliv.¹⁵⁷ Rettigheden i EMRK art. 8, stk. 1, er imidlertid ikke absolut.¹⁵⁸ Et indgreb i rettigheden kan ifølge undtagelsesbestemmelsen i EMRK art. 8, stk. 2, foretages af staten, hvis den kan påvise, at indgrebet sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Undtagelsesbestemmelsen, der giver medlemsstaten ret til at foretage indgreb i en konventionsrettighed, skal fortolkes indskrænkende, ligesom oplysningen af de indgrebsbegrundende hensyn er udtømmende.¹⁵⁹

¹⁴⁹ Ibid., s. 22.

¹⁵⁰ Dette er ligeledes forudsat i Lovforslag nr. L 140, s. 23.

¹⁵¹ Lovforslag nr. L 140, s. 23.

¹⁵² Jens Elo Rytter (2019), s. 246 og Jon Fridrik Kjølbro (2020), s. 1033.

¹⁵³ Bestemmelsen sikrer også respekt for sit hjem og sin korrespondance, der dog ikke behandles i denne afhandling.

¹⁵⁴ Jon Fridrik Kjølbro (2020), s. 875.

¹⁵⁵ Jens Elo Rytter (2006), s. 204.

¹⁵⁶ Jens Elo Rytter (2019), s. 218 ff.

¹⁵⁷ Dette er ligeledes forudsat i Lovforslag nr. L 140.

¹⁵⁸ Jon Fridrik Kjølbro (2020), s. 837.

¹⁵⁹ Ivana Roagna (2012), s. 36.

Hvor inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse udgør et indgreb i den art. 8, stk. 1, beskyttede rettighed, opstiller art. 8, stk. 2, således følgende betingelser for at indgrebet kan foretages:

1. Indgrebet skal have hjemmel i lov (legalitetskravet)
2. Indgrebet skal varetage et eller flere af de i bestemmelsen nævnte formål (legitime hensyn)
3. Indgrebet skal være nødvendigt i et demokratisk samfund for at opnå det eller de pågældende formål (proportionalitetsprincippet)

Det er netop i relation til disse indgrebsbetingelser, lovgiver har været bevidst omkring, at EMD ikke tidligere har taget stilling til netop den situation, hvor inddragelse sker som følge af et politisk ønske om at hjemsende flygtninge, så snart deres beskyttelsesbehov ikke længere består.¹⁶⁰ Derfor er det i L 140 forudsat, at udlændingemyndighederne opretter et dynamisk notat, som løbende sammenfatter relevant praksis fra EMD på området.¹⁶¹ Et sådant notat blev offentliggjort af udlændingemyndighederne i juni 2020.¹⁶² I det følgende, skal der foretages en nærmere gennemgang af ovennævnte betingelser, i hvilken forbindelse der i et vist omfang tages afsæt i dette notat.

5.2.1 Legalitetskravet

Det er ifølge ERMK art. 8, stk. 2, en betingelse, at indgrebet sker i overensstemmelse med loven. Dette legalitetskrav indebærer dels et krav om, at inddragelsen af opholdstilladelsen har hjemmel i national lovgivning, dvs. udl., og dels et kvalitativt krav til selve hjemmelsgrundlaget, der skal være offentligt tilgængeligt og skrevet på en måde, så det er muligt for det enkelte individ at forudsige sin retsstilling.¹⁶³ Der henvises her til det i afsnit 4 behandlede om, hvornår inddragelse af en opholdstilladelse har hjemmel i udl. § 19, stk. 1, nr. 1.

5.2.2 Legitime hensyn

Bestemmelsen i ERMK art. 8, stk. 2, indeholder desuden en opregning af, hvilke bestemte hensyn staten kan forfølge med indgrebet. Som anført er opregningen udtømmende, hvorfor et indgreb i en beskyttet rettighed, der ikke er begrundet i et af de opregnede hensyn, i udgangspunktet vil udgøre en krænkelse af ERMK.¹⁶⁴ Om end de opregnede hensyn i overensstemmelse med resten af bestemmelsen i stk. 2 skal fortolkes indskrænkende, er hensynene formuleret så tilstrækkeligt bredt, at de dækker langt de fleste tilfælde, hvor en medlemsstat har behov for at foretage indgreb i en rettighed. Betingelsen volder derfor i praksis sjældent problemer, så længe det af staten påberåbte hensyn er sagligt.¹⁶⁵

Ved indsættelsen af den nye bestemmelse i udl. § 19 a, blev i L 140 tilkendegivet, at formålet med bestemmelsen var at sikre og udvide myndighedernes mulighed for at udsende flygtninge uden aktuelt beskyttelsesbehov.¹⁶⁶ Af bemærkningerne fremgår om formålets legitimitet alene følgende:

¹⁶⁰ Lovforslag nr. L 140, s. 22.

¹⁶¹ Ibid., s. 26.

¹⁶² Notat om ”Beskyttelsen af udlændinges privat- og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN’s konventioner” af 30. juni 2020. Notatet er udgivet af Udlændingestyrelsen, Udlændingenævnet og Flygtningenævnet og gjort tilgængeligt på de to nævns hjemmesider. Notatet afventer dog stadig en færdiggørelse af visse kapitler.

¹⁶³ Jon Fridrik Kjølbro (2020), s. 838-839.

¹⁶⁴ Ibid. s. 849.

¹⁶⁵ Ibid., s. 850.

¹⁶⁶ Lovforslag nr. L 140, s. 12.

”En afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse træffes under hensyn til den offentlige interesse i at opretholde en effektiv immigrationskontrol, jf. hensynet til ’statens økonomiske velfærd’ efter artikel 8, stk. 2.”¹⁶⁷

Herved udtrykker lovgiver den opfattelse, at formålet bag ”paradigmeskiftet” forfølger et legitimt hensyn opregnet i EMRK art. 8, stk. 2, idet det opregnede hensyn til ”statens økonomiske velfærd” giver mulighed for at tage hensyn til den offentlige interesse i ”opretholdelse af en effektiv immigrationskontrol” – her i form af en generel bestræbelse på kvantitativt at begrænse antallet af flygtninge ved løbende at kontrollere, om beskyttelsesbehovet forstår består.

I Flygtningenævnets første sag, hvor udl. § 19 a blev anvendt, og i en tilsvarende efterfølgende sag,¹⁶⁸ har nævnet om indgrebs legitimitet henvist til følgende:

”Nævnet finder i den forbindelse, at en håndhævelse af udlændingelovens § 19 a, jf. § 19, udgør et anerkendelsesværdigt formål, der kan begrunde indgreb efter artikel 8, stk. 2, jf. herved også Konstatinov v. the Netherlands (2007), præmis 53, Nyanzi v. United Kingdom (2008), præmis 76, og Nacic and others v. Sweden (2012), præmis 79.”¹⁶⁹

De af Flygtningenævnet citerede domme underbygger det i L 140 anførte om, at EMD har accepteret, at hensynet til ”opretholdelse og håndhævelse af en effektiv immigrationskontrol” udgør et anerkendelsesværdigt hensyn, der kan rummes i hensynet til ”statens økonomiske velfærd”, som opregnet i artikel 8, stk. 2.¹⁷⁰ De tre citerede domme er imidlertid ikke i øvrigt sammenlignelige med netop den situation, som udl. § 19 a og ”paradigmeskiftet” vedrører, idet der i alle tre domme var tale om situationer, hvor den pågældende udlænding aldrig havde haft lovligt ophold i medlemsstaten.¹⁷¹

Der findes således praksis fra EMD, hvor en medlemsstat har foretaget indgreb i den i art. 8, stk. 1, beskyttede ret, og hvor medlemsstaten har begrundet indgrebet i hensynet til opretholdelse og håndhævelse af en effektiv immigrationskontrol, hvilket EMD har accepteret som værende et legitimt hensyn til ”statens økonomiske velfærd”. Langt de fleste af disse domme vedrører dog situationer, hvor der enten helt er givet afslag på førstegangsopholdstilladelse, herunder de af Flygtningenævnet citerede domme, eller hvor der er sket inddragelse af en allerede udstedt opholdstilladelse på baggrund af f.eks. svig eller lignende bebrejdellesværdi adfærd. Kun i ganske få sager forelagt EMD er der – som tilfældet er her – sket inddragelse af en allerede udstedt opholdstilladelse med henvisning til landets økonomiske velfærd, her forstået som hensynet til opretholdelse og håndhævelse af en effektiv immigrationskontrol, uden at det er sket i forbindelse med udøvet svig eller lignende.¹⁷²

I dommene *Berrehab. v. the Netherlands* og *Ciliz v. the Netherlands* blev allerede udstedte opholdstilladelser henholdsvis inddraget og nægtet forlænget, idet de pågældende udlændinge var blevet skilt fra deres ægtefæller, som havde henholdsvis statsborgerskab og permanent opholdstilladelse i medlemsstaten. I begge sager var det hensynet til landets økonomiske velfærd, der begrundede indgrebet, hvilket EMD accepterede. EMD fandt dog, at indgrebet ikke var proportionalt i de to domme.¹⁷³ I begge sager var hensynet imidlertid ganske konkret begrundet i særlige omstændigheder. I dommen

¹⁶⁷ Ibid., s. 27.

¹⁶⁸ Disse afgørelser fra Flygtningenævnet vil blive omtalt yderligere i afsnit 5.2.3.4.

¹⁶⁹ Flygtningenævnets afgørelse fra 27. maj 2020.

¹⁷⁰ Se fx *Nacic and others v. Sweden*, præmis 79, hvor EMD direkte sammenkoblede de to hensyn.

¹⁷¹ Tilsvarende anført i Eva Ersbøll m.fl. (2020), s 540, fodnote 1526.

¹⁷² Udlændingemyndighedernes notat (2020).

¹⁷³ *Berrehab. v. the Netherlands*, præmis 29 og *Ciliz v. the Netherlands*, præmis 72.

Berrehab. v. the Netherlands var det den økonomiske situation i medlemsstaten på det aktuelle tidspunkt, hvor landet ønskede at regulere arbejdsmarkedet i lyset af befolkningstætheden, der var afgørende,¹⁷⁴ mens værtslandet i dommen *Ciliz v. the Netherlands* begrundende indgrebet i klagerens egne individuelle, økonomiske forhold.¹⁷⁵

Idet der ikke findes praksis fra EMD, hvor en medlemsstat har henvist til et mere generelt politisk ønske om at hjemsende flygtninge, så snart deres beskyttelsesbehov ikke længere består, er det ikke muligt med sikkerhed at fastslå, om "paradigmeskiftets" formål er et legitimt hensyn til statens økonomiske velfærd, som opregnet i EMRK art. 8, stk. 2. I et sådan tilfælde, hvor det ikke er givet, at indgrebet kan rummes i et af de opregnede hensyn, men hvor formålet nok kan siges at være sagligt og anerkendelsesværdigt, forekommer det, at EMD undlader at tage stilling til, om indgrebet forfølger et legitimt hensyn, og i stedet går direkte til proportionalitetsafvejningen.¹⁷⁶ Her er det nærliggende i stedet at overveje, hvilken vægt hensynet bør tillægges i proportionalitetsafvejningen, når der skal foretages afvejning mellem indgrebets karakter og statens begrundelse herfor.

5.2.3 Proportionalitetsprincippet

Som det sidste og i praksis ofte vigtigste krav opstiller EMRK art. 8, stk. 2, en betingelse om, at indgrebet skal være "nødvendigt i et demokratisk samfund". Heri ligger et krav om, at der skal foretages en konkret afvejning mellem hensynet til individets respekt for familie- og privatliv overfor det modstående hensyn, som begrunder statens indgreb efter art. 8, stk. 1 – en proportionalitetsafvejning.¹⁷⁷ Afgørende er, om de anvendte foranstaltninger kan siges at være rimelige og egnede til at opnå det legitime formål, og at der ikke findes andre og mindre indgribende foranstaltninger, der er egnede til at opfylde formålet.¹⁷⁸

5.2.3.1 Medlemsstaternes skønsmargin

I relation til netop proportionalitetsafvejningen er det værd at bemærke, at medlemsstaterne har en vis skønsmargin, når det skal vurderes, om der er tale om et nødvendigt indgreb i den beskyttede rettidighed – en såkaldt "margin om appreciation".¹⁷⁹ Denne skønsmargin er begrundet i respekten for forskelle i de nationale retssystemer og traditioner, respekten for det nationale, politiske råderum og endelig respekten for de nationale forvaltningsmyndigheders sagkundskab.¹⁸⁰ Den nationale skønsmargin kan således medføre en begrænsning i EMD's mulighed for at efterprøve en medlemsstats vurdering. Jo bredere skønsmargin, der overlades til medlemsstaterne, desto mere lempeligt efterprøver EMD medlemsstatens opfyldelse af de i konventionen beskyttede rettigheder.¹⁸¹

Omfanget af medlemsstaternes skønsmargin varierer ud fra karakter og styrke af det påberåbte hensyn over for den rettighed, der gøres indgreb i og indgrebets intensitet, og det kan derfor være vanskeligt at sige noget generelt om, hvor vid en skønsmargin Danmark vil indrømmes i en eventuel sag ved EMD vedrørende inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse efter udl. § 19 a, stk. 1.¹⁸² Det kan

¹⁷⁴ *Berrehab. v. the Netherlands*, præmis 26.

¹⁷⁵ *Ciliz v. the Netherlands*, præmis 53.

¹⁷⁶ Jon Fridrik Kjølbro (2020), s. 851, der dog kritiserer dette, da det er relevant for afvejningen om hensynet er legitimt.

¹⁷⁷ Jens Elo Rytter (2019), s. 216.

¹⁷⁸ Jon Fridrik Kjølbro (2020), s. 852.

¹⁷⁹ Jens Elo Rytter (2006), s. 107 ff.

¹⁸⁰ *Ibid.*, s. 112 ff.

¹⁸¹ *Ibid.*, s. 111.

¹⁸² Jon Fridrik Kjølbro (2020), s. 852.

imidlertid anføres, at EMD almindeligvis anerkender en bred skønsmargin i udlændingesager, såfremt myndighederne har oplyst sagen og foretaget grundig afvejning af modstående hensyn med inddragelse af alle relevante kriterier.¹⁸³ Omvendt kan det tale for en mindre skønsmargin, hvis myndighederne ikke på tilstrækkelig vis har foretaget afvejning af de modstridende interesser og ikke har begrundet afgørelsen tilstrækkeligt.¹⁸⁴ Denne skønsmargin vil blive omtalt igen i afsnit 5.2.3.4.

5.2.3.2 Lovgivers opfattelse og forventninger – kriterier i vurderingen

Som tidligere omtalt fremhæves det i L 140, at der ikke findes praksis fra EMD, der er direkte sammenlignelig med den rene inddragelsessituation efter udl. § 19 a, stk. 1, jf. § 19, stk. 1, nr. 1.¹⁸⁵ Hvilke kriterier der skal lægges vægt på, når udlændingemyndighederne skal vurdere, om inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig om det af staten forfulgte hensyn står i rimeligt forhold til indgrebet i retten til respekt for privat- og familieliv, vides derfor ikke med sikkerhed. I forarbejderne fremføres dog følgende:

”Det må bl.a. på baggrund af de tre lettiske sager (Slivenko, Sisojeva og Shevanova) antages, at en række af Maslov-kriterierne også vil skulle inddrages i sager om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse, og at praksis fra Domstolen på udvisningsområdet i et vist omfang kan anvendes til at vurdere, hvornår inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse skal undlades som følge af, at en sådan afgørelse vil være i strid med EMRK artikel 8, jf. bl.a. Shevanova mod Letland, præmis 77.”¹⁸⁶

De af lovgiver omtalte Maslov-kriterier er momenter, der normalt anvendes i forbindelse med udvisning efter reglerne i udl. kapitel 4.¹⁸⁷ Det fremgår imidlertid ligeledes af L 140, at der skal *”tages højde for, at udlændingen ikke har begået kriminalitet eller alvorlige forseelser.”*¹⁸⁸ Sammenlignes inddragelsessagerne med udvisningssager, kan generelt siges herom, at statens interesse i hjemsendelse vejer tungere i udvisningssager, hvor kriminelle udlændinge udgør en trussel mod statens sikkerhed eller har handlet svigagtigt i asylprocessen til skade for den offentlige orden end den gør i inddragelsessager, hvor det er hensynet til statens økonomiske velfærd, der taler for inddragelse. Modsæt kan fremføres, at der i udvisningssager ofte er en højere grad af tilknytning til Danmark, end det vil være tilfældet ved inddragelse, hvor opholdsperioden ofte er kortere. Afvejningen i udvisningssager adskiller sig derfor fra inddragelsessituationen, idet de modstående hensyn i udvisningssagerne ofte vil være mere tungtvejende end i inddragelsessagerne.

Som begrundelse for at en række af kriterierne fra udvisningssagerne i et vist omfang kan overføres til inddragelsessagerne, gennemgås i forarbejderne tre lettiske EMD-domme.¹⁸⁹ I dommene *Slivenko*, *Sisojeva* og *Shevanova* havde klagerne alle haft lovligt ophold i Letland, hvorefter der blev truffet afgørelse om inddragelse og tvangsmæssig udsendelse. I forarbejderen fremføres, at EMD i alle tre domme i lidt forskellige vendinger udtalte, at *”klagerne havde udviklet personlig, social og økonomisk tilknytning til Letland.”*¹⁹⁰ Desuden henvises i forarbejderne til præmis 77 i dommen *Shevanova*

¹⁸³ Ibid., s. 1018.

¹⁸⁴ Ibid., s. 1018.

¹⁸⁵ Lovforslag nr. L 140, s. 22.

¹⁸⁶ Ibid., s. 23 og stort set identisk formulering på s. 27.

¹⁸⁷ *Maslov v. Austria*, præmis 40.

¹⁸⁸ Lovforslag nr. L 140, s. 27.

¹⁸⁹ Det fremhæves i forarbejderne før gennemgangen af dommene, at EMD ikke tidligere har behandlet sager, svarende til den, ”paradigmeskiftet” omhandler. Lovgiver har altså været opmærksom på, at situationerne ikke er direkte sammenlignelige.

¹⁹⁰ *Slivenko v. Latvia*, præmis 96, *Sisojeva v. Latvia*, præmis 102 og *Shevanova v. Latvia*, præmis 66. Dommene vedrørte alle krænkelse af privatlivet, eftersom hele familien fik inddraget deres tilladelser, og der var derfor ikke et hensyn til familielivet.

v. *Letland*, som begrundelse for, at flere af kriterierne i fra udvisningssager kan bruges i inddragelsessagerne.¹⁹¹ Lovgiver fremhæver herefter, at der i vist omfang kan lægges vægt på følgende kriterier, der stammer fra Maslov-dommen, når det skal overvejes, om inddragelse bør undlades som følge af, at en sådan vil strid mod EMRK art. 8;

- *Varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet.*
- *De berørte personers statsborgerskab.*
- *Udlændingens familiesituation*
- *Hvorvidt der er børn i ægteskabet og i så fald deres alder.*
- *Alvorligheden af de vanskeligheder, den medfølgende ægtefælle med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.*
- *Børnenes bedste interesser og velbefindende.*
- *Fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og modtagerlandet.*

Navnlig i relation til sidstnævnte kriterie om tilknytning til værtslandet fremføres i forarbejderne, at EMD i sin praksis har lagt vægt på *”arbejde, uddannelse, sprogkundskaber, eksistensen og styrken af det sociale netværk og på, om klager har haft et familieliv.”*¹⁹² På netop disse parametre, har lovgiver i L 140 fremhævet, at det forudsættes, at der efter vedtagelsen af loven skal foretages en anderledes vurdering, end hvad der hidtil har været tilfældet ved inddragelse af § 26, stk. 1-hensyn:

*”Det vil bl.a. indebære, at hensyn som udlændingens tilknytning til arbejdsmarkedet, udlændingens deltagelse i foreningsliv og udlændingens danskundskaber fremover vil blive tillagt mindst mulig betydning, når myndighederne skal vurdere, om opholdstilladelsen kan inddrages.”*¹⁹³

Overordnet set har lovgivers ønske været, at der tillægges disse og øvrige inddragelsesbegrænsende hensyn mindre vægt, end hvad der hidtil har været praksis for, hvilket netop var grunden til, at henvisningen til udl. § 26, stk. 1, blev fjernet. I lovforslagets bemærkninger redegøres herefter for de forskellige tilknytningsmomenter herunder længden af det lovlige ophold, beskæftigelse, uddannelse, sprogkundskaber mm.¹⁹⁴ Gennemgående for behandlingen af tilknytningsmomenterne er, at lovgiver i relation til de fleste momenter har tilkendegivet, at det pågældende moment efter EMD-praksis *”bør”* inddrages i vurderingen, men at lovgiver samtidig har ønsket, at momentet for fremtiden bliver tillagt *”mindre vægt end hidtil”* eller at det bliver tillagt *”mindst mulig betydning”*.¹⁹⁵ Ved stort set alle kriterierne fremgår desuden, at inddragelse ikke kan undlades *”alene på baggrund af det konkrete hensyn”*, men at der skal være andre, tungtvejende hensyn, der ligeledes taler imod inddragelse. Forarbejderne kan derved siges at indeholde lovgivers mere frie overvejelser omkring, hvilken betydning de forskellige tilknytningsmomenter skal tillægges, for at det sikres, at inddragelsen ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser herunder navnlig EMRK art. 8.¹⁹⁶

¹⁹¹ Lovforslag nr. L 140, s. 23 og tilsvarende s. 27. I den pågældende dom er der dog et større sammenligningsgrundlag med udvisningssagerne, idet der her var tale om en situation, hvor klageren havde begået en administrativ forseelse, der dog efter EMD's opfattelse ikke kunne sidestilles med en strafferetlig overtrædelse.

¹⁹² Lovforslag nr. L 140, s. 23.

¹⁹³ Ibid., s. 24 og lignende udtalelse på s. 12.

¹⁹⁴ Ibid., s. 27-30.

¹⁹⁵ Ibid., s. 28-29.

¹⁹⁶ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 538.

At forarbejderne ikke indeholder mere faste retningslinjer for, hvordan selve proportionalitetsafvejningen skal foretages af udlændingemyndighederne, blev kritiseret af flere institutioner og organisationer i forbindelse med lovforslagets høring før fremsættelsen i Folketinget.¹⁹⁷ Blandt andet Institut For Menneskerettigheder påpegede problematikken i deres høringssvar:

*"Lovudkastet indebærer, at udlændingemyndighederne skal sætte standarden for sin praksis uden en rettesnor fra lovgiver om, med hvilken vægt etablerede kriterier kan indgå i inddragelsesafgørelsen og samtidig udgøre en så indgribende afgørelse, som overhovedet muligt inden for rammerne af menneskeretten."*¹⁹⁸

5.2.3.3 Berettigede forventningers betydning

Foruden ovenstående om hvilke kriterier lovgiver forventer, vil blive tillagt vægt, og hvilken vægt de vil blive tillagt, fremgår det af forarbejderne til "paradigmeskiftet", at det efter lovgivers opfattelse tillige vil få betydning for proportionalitetsvurderingen, at det er klart og tydeligt signaleret gennem hele udlændingens ophold i Danmark, at opholdstilladelsen gives m.h.p. midlertidigt ophold. Dette er netop begrundelsen for, at alle opholdstilladelser efter udl § 7 til flygtninge nu udstedes m.h.p. midlertidigt ophold.¹⁹⁹ Af forarbejdende fremgår herom følgende:

*"Det må på den baggrund antages at have en vis betydning for vurderingen af, hvorvidt en opholdstilladelse kan inddrages eller nægtes forlænget, at de pågældende udlændinge fra start af har været bekendt med, at deres ret til ophold i Danmark kunne ophøre, hvis der ikke længere er et behov for beskyttelse."*²⁰⁰

Som baggrund for antagelsen fremhæver tre domme fra EMD, *Nunez v. Norway*, *Alam v. Denmark* og *Mccalla v. United Kingdom*,²⁰¹ hvor det er tillagt betydning af EMD, at et familieliv er blevet etableret på et tidspunkt, hvor opholdsgrundlaget var usikkert. I dommen *Nunez v. Norway* indrejste klageren under falsk identitet, idet hun tidligere var blevet udvist fra landet med indrejseforbud. Hun opnåede opholdstilladelse på baggrund af den falske identitet, hvorefter hun giftede sig og fik børn. Fem år senere blev tilladelsen inddraget under henvisning til den udøvede svig.²⁰² I dommen *Alam v. Denmark* var klageren blevet udvist på grund af personfarlig kriminalitet. Klageren blev udvist af både byretten og Østre Landsret, hvorefter sagen blev forsøgt anket til Højesteret. Mens klageren stadig opholdt sig i Danmark på processuelt ophold og omkring to måneder efter tilladelse til at anke sagen til Højesteret blev afvist, giftede hun sig med en dansk statsborger.²⁰³ I dommen *Mccalla v. United Kingdom* kom klageren til Storbritannien på besøgsvisum, der siden blev forlænget, i hvilken forbindelse han blev gift og fik børn med en statsborger fra medlemsstaten. Klageren fik aldrig opholdstilladelse, idet han blev udvist for narkokriminalitet.²⁰⁴ Sidstnævnte dom omtales i forarbej-

¹⁹⁷ Se lignende høringsvar af fra Amnesty International af 29. januar 2019, hvor der fremføres, at "bemærkningerne ikke indeholder en anvendelig, systematisk ramme for udlændingemyndighedernes fremtidige sagsbehandling."

¹⁹⁸ Institut for Menneskerettigheder høringsvar af 18. januar 2019, s. 9. Formuleringen skal ses i lyset af, at der i udkastet til lovforslaget seks steder stod, at myndighederne for fremtiden skulle "gå til grænsen af de internationale forpligtelser". Formuleringen blev fjernet i lovforslaget før fremsættelsen i folketinget. Af L 140 fremgår ikke hvorfor formuleringen blev fjernet, og om der herved var tiltænkt et andet materielt indhold end i udkastet, eller om formuleringen fandtes uhensigtsmæssig.

¹⁹⁹ Der henvises til ovenfor i afsnit 2.2.3 herom.

²⁰⁰ Lovforslag nr. L 140, s. 23 og lignende udtalelse på s. 24.

²⁰¹ Ibid., s. 23.

²⁰² *Nunez v. Norway*.

²⁰³ *Alam v. Denmark*.

²⁰⁴ *Mccalla v. United Kingdom*.

dende som omhandlende en situation, hvor den pågældende havde ”midlertidigt ophold” i værtslandet.²⁰⁵ Herved er indikeret, at dommen er direkte sammenlignelig med situationen, som ”paradigmeskiftet” tager sigte på. Dommen fra EMD er imidlertid ikke direkte sammenlignelig med en situation, hvor der er givet opholdstilladelse efter udl. § 7 til en flygtning. Sammenligneligt er alene det faktum, at der i begge tilfælde er tale om situationer, hvor individet ikke kan regne med et mere permanent ophold i staten.

Det giver anledning til at overveje, om der, som antydtes i forarbejderne, reelt er belæg i den fremhævede EMD-praksis for, at principperne om betydningen af berettigede forventninger i de fremhævede sager, kan overføres til den situation, hvor tilknytningen til værtslandet er opnået under et fuldt ud lovligt ophold i forbindelse med en opholdstilladelse m.h.p. midlertidigt ophold. Dels fordi de omtalte sager alle vedrørte berettigede forventninger i familielivssager, mens ingen af dem omhandlede privatlivet, dvs. individets tilknytningen til medlemsstaten som sådan. Dels fordi ingen af sagerne reelt vedrørte en opholdstilladelse m.h.p. midlertidigt ophold. Det må i denne forbindelse desuden fremhæves, at der efter et intensitetssynspunkt er væsentlig forskel på, om det i en konkret afgørelse vurderes, at den pågældende ud fra specifikke omstændigheder ikke kunne have berettigede forventninger om, at vedkommende fortsat kunne udøve sit privat- eller familieliv, henset til at opholdsgrundlaget var usikkert, da tilknytningen blev etableret, og på den situation, hvor der fastsættes generelle retningslinjer i lovgivningen om, at tilladelsen er midlertidig og at den pågældende af den grund ikke kan have berettigede forventninger.

Sammenfattende kan det siges, at lovgivers udtalelse om, at det mere generelt kan tillægges ”en vis betydning” i proportionalitetsvurderingen, at samtlige opholdstilladelser til flygtninge nu udstedes m.h.p. midlertidigt ophold,²⁰⁶ udtrykker lovgivers mere frie opfattelse af gældende ret, og at synspunktet ikke har direkte støtte i de i forarbejderne fremhævede domme.²⁰⁷

5.2.3.4 Nyeste praksis

Den 27. maj 2020 afgjorde Flygtningenævnet den første sag efter vedtagelsen af ”paradigmeskiftet”, hvor der skete inddragelse efter udl. § 19 a, stk. 1, jf. 19, stk. 1, nr. 1, på grund af forbedrede forhold.²⁰⁸ Flygtningenævnet har siden denne afgørelse alene offentliggjort én tilsvarende afgørelse, hvilket skete i november 2020.²⁰⁹ Begge afgørelser vedrører somaliske klager, der tidligere har opnået opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 2.²¹⁰ Henset til at der alene findes to offentliggjorte afgørelser, og at ingen af sagerne har været kategoriseret som egentlige prøvesager, skal det følgende afsnit læses med det forbehold, at sagerne ikke nødvendigvis er udtryk for en fremtidig nævnspraksis.²¹¹

I sagen fra maj 2020 behandlede Flygtningenævnet først, hvorvidt inddragelse ville udgøre et indgreb i henholdsvis familie- og privatlivet, og hvor intensivt indgrebet efter nævnets opfattelse ville være. Nævnet fandt, at der var tale om et indgreb i klagerens familieliv, men at indgrebet havde mindre vægt. Nævnet lagde vægt på, at klageren havde etableret et familieliv med sin ægtefælle, der ligeledes

²⁰⁵ Lovforslag nr. L 140, s. 23.

²⁰⁶ Ibid., s. 23-24.

²⁰⁷ Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 534, fodnote nr. 1510, hvor der tales om en ”ikke nærmere underbygget, antagelse om gældende ret efter EMRK artikel 8.”

²⁰⁸ Flygtningenævnets afgørelse fra 27. maj 2020.

²⁰⁹ Soma/2020/92. Det kan ikke udelukkes at der findes flere sager, men offentliggjort findes kun denne.

²¹⁰ Den ene klager på baggrund af en individuel konflikt med al-Shabaab. Den anden klager på prima facie-basis grundet de generelle forhold i Somalia. Se mere herom under afsnit 4.3.1.

²¹¹ Se ligeledes Eva Ersbøll m.fl. (2020), s. 539-540.

var somalisk statsborger, på et tidspunkt, hvor ægtefællen havde processuelt ophold i Danmark, hvorfor klageren ikke kunne have berettigede forventninger om at kunne fortsætte familielivet i Danmark med sin ægtefælle. Nævnet lagde desuden vægt på, at klageren havde et barn, som grundet sin alder ville kunne tilpasse sig forholdene i et andet land. I relation til privatlivet fandt nævnet derimod, at indgrebet ville udgøre *”et indgreb af nogen intensitet.”* Her lagde nævnet særligt vægt på klagerens tilknytning til Danmark. Nævnet bemærkede, at klageren havde opholdt sig i Danmark i otte år, og at han både talte og skrev dansk. Nævnet lagde desuden lægt på, at klageren havde færdiggjort 9. klasse og påbegyndt et uddannelsesforløb, som han dog ikke havde afsluttet, fordi han ikke kunne finde en læreplads, men at han i løbet af det seneste år havde haft fuldtidsarbejde, hvor han havde ansvaret for kørselsplaner og lønforhold. Ved proportionalitetsvurderingen, hvor nævnet skulle foretage en afvejning mellem indgrebet i navnlig klagerens ret til respekt for privatliv over for hensynet til statens formål med inddragelse, fremførte nævnet alene følgende:

”Flygtningenævnet finder herefter, at inddragelsen af klagerens opholdstilladelse nok vil medføre indgreb navnlig i hans ret til privatliv, men da inddragelsen er legitim og tjener et anerkendelsesværdigt formål, vejer hensynet hertil efter en samlet vurdering tungere og kan begrunde indgrebene. Som følge heraf finder nævnet, at en inddragelse af klagerens opholdstilladelse ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.”

I afgørelsen fra november 2020 er fremstillingen af indgrebets intensitet i klagerens familie- og privatliv væsentligt kortere. Her anføres i relation til familielivet, at klageren ikke har nogen familiemæssig tilknytning til Danmark. I relation til privatlivet fremgår alene, at klageren har opholdt sig i Danmark i fem år, at han har bestået en prøve i dansk 1, og han har haft arbejde i omkring et år. Selve proportionalitetsvurderingen er i denne sag endnu kortere end i sagen fra maj 2020:

”Flygtningenævnet finder på denne baggrund efter en samlet vurdering, at en inddragelse af klagerens opholdstilladelse ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.”

I begge sager henviser Flygtningenævnet altså til en *”samlet vurdering”*, der ikke uddybes nærmere af nævnet, og det er på baggrund af de offentliggjorte præmisser i de to sager ikke muligt at sige meget om, hvordan nævnet foretager selve afvejningen, og med hvilken vægt de forskellige inddragelsesbegrænsende hensyn indgår i afvejningen over for hensynet til statens økonomiske velfærd. I relation til det tidligere anførte om staternes skønsmargin, kan det derfor fremføres, at nævnet ved ikke at anføre nærmere hvordan selve afvejningen af de forskellige hensyn er foretaget, gør sig særligt sårbar over for en mere dybdegående prøvelse ved EMD.²¹²

Navnlig i den første sag, hvor klageren havde haft lovligt ophold i Danmark i otte år, kan det siges at være særligt bemærkelsesværdigt, at nævnet ikke omtaler, hvilken betydning opholdets længde må tillægges, andet end at der er tale om et indgreb *”af nogen intensitet”*. Af L 140 fremgår i relation til opholdets varighed, at det må antages at *”et lovligt ophold i op til 8 år i almindelighed ikke vil kunne føre til, at inddragelse skal undlades, selv om udlændingen har andre væsentlige tilknytningsmomenter i form aff.eks. uddannelse og/eller beskæftigelse.”*²¹³ Med andre ord kan klageren siges at befinde sig i grænseområdet for den i forarbejderne omtalte situation, idet det må antages, at et lovligt ophold i ni år modsætningsvist har den konsekvens, at der som udgangspunkt ikke bør ske inddragelse. Henset til de mange øvrige inddragelsesbegrænsende hensyn, der foreligger i den konkrete sag, f.eks. i form tilknytningen til arbejdsmarkedet og danskundskaberne, er der således relativt tungvejende

²¹² Se mere om staternes ”margin of appreciation” under afsnit 5.2.3.1.

²¹³ Lovforslag nr. L 140, s. 28.

grunde for at undlade en inddragelse. Når sagen alligevel får det modsatte resultat uden nogen nærmere begrundelse for afvejningen, kan det anføres, at inddragelsen, om end afgørelsen forekommer vidtgående, er fuldstændig i overensstemmelse med det i bemærkningerne til L 140 forudsatte om, hvornår inddragelse kan ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Særligt hvis der sammenlignes med nævnets afgørelse i den tidligere omtalte sag fra 2018 vedrørende en somalisk statsborger,²¹⁴ hvor Flygtningenævnet omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelse om inddragelse under henvisning til den pågældendes vilje og evne til at integrere sig, er det svært at forestille sig, at inddragelsen i den konkrete sag fra maj 2020 ville være sket, hvis det fortsat var udl. § 26, stk. 1, der satte rammerne for, hvornår der skulle ske inddragelse af opholdstilladelser. I den forbindelse må erindres, at der tidligere fremgik af forarbejderne, at en udlænding, der har opholdt sig i Danmark i mere end 5 år, men færre end 10 år, skulle have dokumenterede danskkundskaber og have været i beskæftigelse og/eller under uddannelse, før det måtte antages, at en inddragelse eller nægtelse af forlængelse ville virke særlig belastende.²¹⁵ I sagen fra maj 2020 ville en inddragelse efter tidligere § 26, stk. 1-praksis derfor formentlig have været kategoriseret som værende særligt belastende. Om end en enkeltstående afgørelse ikke nødvendigvis siger noget om nævnets fremtidige praksis, så kan afgørelsen siges at indikere, at paradigmeskiftet er slået igennem.²¹⁶

6. Konklusion

I februar 2019 vedtog Folketinget et ”paradigmeskift” i udlændingeretten. De væsentligste ændringer af udl. bestod i, at samtlige opholdstilladelser til flygtninge efter udl. § 7 efter lovændringen udstedes m.h.p. midlertidigt ophold, og at der efter indsættelsen af den nye bestemmelse i udl. § 19 a, stk. 1, skal ske obligatorisk inddragelse, hvis betingelserne herfor i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, på grund af forbedrede forhold i hjemlandet, er til stede, medmindre inddragelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Der skal herefter ikke som tidligere inddrages en række inddragelsesbegrænsende hensyn opregnet i udl. § 26, stk. 1 – alene Danmarks internationale forpligtelser, navnlig EMRK art. 8, kan efter lovændringen medføre, at en inddragelse undlades. Hensigten bag lovændringen var at øge muligheden for at inddrage flygtninges opholdstilladelser, og det var lovgivers opfattelse, at der var råderum herfor inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Først og fremmest kan det konkluderes, at der nok i en vis udstrækning fandtes et råderum for flere inddragelser før lovændringen, om end omfanget af råderummet ikke på baggrund af offentligt tilgængeligt materiale kan fastlægges nøjagtigt. Uanset at det allerede tidligere fremgik af forskellige forarbejder til udl., at inddragelse som udgangspunkt skulle ske, hvis betingelserne herfor var til stede, så udgjorde udl. § 26, stk. 1, en begrænsning i inddragelsesadgangen. En gennemgang af praksis fra Flygtningenævnet viser, at der tidligere ofte blev lagt afgørende vægt på tilknytningen til Danmark efter udl. § 26, stk. 1, nr. 1, navnlig i form af den pågældendes vilje og evne til at integrere sig i samfundet, når Udlændingestyrelsens afgørelser blev ændret. I L 140 blev forudsat, at der fremover lægges mindst mulig vægt på netop disse integrationsrelaterede hensyn. Afgørende for råderummets omfang er således, hvor lidt vægt der kan lægges på integrationsrelaterede hensyn, samtidig med at Danmark overholder sine internationale forpligtelser, navnlig i form af retten til respekt for familie- og privatlivet efter EMRK art. 8.

Dernæst kan det konkluderes, at der også efter vedtagelsen af ”paradigmeskiftet” som første led i inddragelsesafgørelsen skal foretages en vurdering af, om der er hjemmel til inddragelsen i udl. § 19,

²¹⁴ Se herom afsnit 3.2.2 og sag nr. 2: Soma/2018/115.

²¹⁵ Lovforslag nr. L 140 s. 19, og Udlændingestyrelsens praksisnotat (2018).

²¹⁶ Information: ”Første sag efter Støjbergs paradigmeskift: Somalier får inddraget opholdstilladelse.” den 4. juli 2020.

stk. 1, nr. 1, og at denne vurdering ifølge L 140 er den samme som tidligere. I forlængelse af ”paradigmeskiftet” iværksatte regeringen i sommeren 2020 det såkaldte ’Syrien Projekt’, med det formål at undersøge, om der kan ske inddragelse af syriske flygtninges opholdstilladelser grundet forbedrede forhold i hjemlandet. I den forbindelse kan det konkluderes, at overholdelsen af EMRK art. 3 her spiller en mere omstridt rolle, end den gjorde i det tidligere ’Somalia Projekt’.

Endelig kan det konkluderes, at andet led i inddragelsesadgangen, hvor det efter vedtagelsen af ”paradigmeskiftet” følger af udl. § 19 a, stk. 1, at det alene er Danmark internationale forpligtelser, der kan medføre, at inddragelse kan undlades, fortsat er behæftet med en vis usikkerhed. Bemærkningerne til L 140 indeholder først og fremmest lovgivers tilkendegivelse af, at rækkevidden af Danmark internationale forpligtelser på netop det område, som paradigmeskiftet tager sigte på, er uvis, idet EMD ikke tidligere har taget stilling til en tilsvarende situation. Dernæst indeholder bemærkningerne lovgivers mere frie udlægning af, hvordan afvejningen mellem det saglige inddragelsesbegrundende hensyn til ”statens økonomiske velfærd” og det inddragelsesbegrænsende hensyn til individet navnlig i form af hensynet til respekten for privat- og familie, skal foretages. I den forbindelse kan det konkluderes, at udlændingemyndighederne tidligere tillagde det afgørende betydning, at den pågældende flygtning havde vist afgørende vilje og evne til at integrere sig i det danske samfund, mens disse hensyn nu ifølge lovgiver skal tillægges mindst mulig vægt. I den forbindelse er behandlet to nyere afgørelser fra Flygtningenævnet, hvor særligt sagen fra maj 2020 kan siges at indikere paradigmeskiftets gennemslagskraft.

7. Litteraturfortegnelse

Juridisk litteratur (alfabetisk)

- | | |
|-----------------------------------|--|
| Bjørn Dilou Jacobsen m.fl. (2017) | Bjørn Dilou Jacobsen, Niels Henrik Larsen, Nina Marie Lassen, Jesper Lindholm og Jens Vedsted-Hansen: ”Udlændingeret – Indrejse, Visum, Asyl, Familiesammenføring (Bind 1)”, 4. udgave, 1. oplæg, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København (2017). |
| Eva Ersbøll m.fl. (2020) | Eva Ersbøll, Gunnar Homann, Eddie Omar Rosenberg Khawaja, Niels Henrik Larsen, Ulla Iben Nørgaard, Bettina Spang og Jens Vedsted-Hansen: ”Udlændingeret – Erhverv og uddannelse, Tidsbegrænset opholdstilladelse, Statsborgerskab, Inddragelse og bortfald, Udvisning, Udsendelse (Bind 2)”, 4. udgave, Djøf Forlag (2020). NB: I afhandlingen er anvendt anden korrekturudgave, idet bogen først er udgivet primo december 2020, og idet det grundet covid-19 ikke har været muligt at komme i besiddelse af den endelige udgave. |
| Jens Elo Rytter (2006) | Jens Elo Rytter: ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret”, 2. udgave, forlaget Thomsen A/S, København (2006). |

- Jens Elo Rytter (2019) Jens Elo Rytter: *"Individets grundlæggende rettigheder"*, 3. udgave, 1. oplæg, Karnov Group Denmark A/S, København (2019).
- Jon Fridrik Kjølbro (2020) Jon Fridrik Kjølbro: *"Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere"*, 5. udgave, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København (2020).
- Peter Starup (2012) Peter Starup: *"Grundlæggende udlændingeret I"*, 1. udgave, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København (2012).
- Jens Evald m.fl. (2004) Jens Evald og Sten Schamburg-Müller: *"Retsfilosofi, retvidenskab og retskildelære"* 1. udgave, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København (2004).

Andre udgivelser (alfabetisk)

- Formandskabets beretning (2017) Flygtningenævnet: "Formandskabet, 26. beretning 2017", udgivet af Flygtningenævnet, juli 2018, Rosendahls a/s. Offentliggjort på Flygtningenævnets hjemmeside.
- Formandskabets beretning (2018) Flygtningenævnet: "Formandskabet, 27. beretning 2018", udgivet af Flygtningenævnet, juli 2019, Rosendahls a/s. Offentliggjort på Flygtningenævnets hjemmeside.
- Formandskabets beretning (2019) Flygtningenævnet: "Formandskabet, 28. beretning 2019", udgivet af Flygtningenævnet, juli 2020, Rosendahls a/s. Offentliggjort på Flygtningenævnets hjemmeside.
- Ivana Roagna (2012) Ivana Roagna: *"Protecting the right to respect for private and family life under the European Convention on Human Rights"*, udgivet af Europarådet på Europarådets hjemmeside www.coe.int under Council of Europe human rights handbooks i 2012.
- UNHCR (2011) UNHCR, The UN Refugee Agency: *"Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status – under the 1951 convention and the 1967 protocol relating to the status of refugees."* Reissued Geneva, December 2011 (e-bog).

Notater mm. (kronologisk efter udgivelsesår)

- Udlændingestyrelsens praksisnotat (2018) Notat udarbejdet af Udlændingestyrelsens Ledelsessekretariat af 4. juli 2018: *"Notat om Udlændingestyrelsens nuværende praksis efter udlændingelovens § 26."* Modtaget

ved aktindsigt fra Udlændingestyrelsen af 23. oktober 2020. Se bilag 2.

EMD Guide (2019)

EMD: "*Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights – Right to respect for private and family life, home and correspondence*", udgivet af EMD på Europarådets hjemmeside www.coe.int som del af serien "Guides on the Convention". Senest opdateret den 31. august 2019.

Udlændingemyndighedernes
praksisnotat (2020)

Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet: "*Beskyttelsen af udlændinges privat- og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konventioner.*", udgivet på Flygtningenævnet og Udlændingenævnets hjemmeside juni 2020.

Rigsdagstidende (*kronologisk*)

RT 1951/52, tillæg A. Sp. 5253-5254

Rigsdagstidende 1951/1952, tillæg A, spalte 5252-5254.

Betænkninger (*kronologisk*)

Betænkning nr. 882/1979

Betænkning nr. 882 fra 1979 om udlændingeloven: "*Udkast til en ny udlændingelov – første delbetænkning: Administrative retningslinier.*"

Betænkning nr. 968/1982

Betænkning nr. 968 fra 1982 om udlændingeloven: "*Udkast til ny udlændingelov - anden betænkning afgivet af justitsministeriets udvalg af 14. december 1977 til revision af loven om udlændinges adgang til landet m.v.*"

Lovforslag (*kronologisk*)

Lovforslag nr. L 105

Lovforslag nr. L 105 af 20. januar 1983, som fremsat i Folketingstidende 1982/1983 tillæg A. (spalte 2027 ff.)

Lovforslag nr. L 257

Lovforslag nr. 257 af 1. april 1992, som fremsat i Folketingstidende 1991/1992, tillæg A, (spalte 6207 ff.)

Lovforslag nr. L 194

Lovforslag nr. 194 af 4. april 1994, som fremsat i Folketingstidende 1994/1995, tillæg A (spalte 2599 ff.)

Lovforslag nr. L 152

Lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002, som fremsat i Folketingstidende 2001/2002 (2. samling) tillæg A (spalte 3952 ff.)

Lovforslag nr. L 188	Lovforslag nr. L 188 af 26. marts 2010, som fremsat i Folketingstidende 2009/2010, tillæg A.
Lovforslag nr. L 72	Lovforslag nr. L 72 af 14. november 2014, som fremsat i Folketingstidende 2014/2015 (1. samling) tillæg A.
Lovforslag nr. L 145	Lovforslag nr. L 145 af 8. februar 2018, som fremsat i Folketingstidende 2017/2018 tillæg A.

Lovforslag nr. L 140

Udkast til lovforslag nr. L 140	Høring over udkast til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love, sendt til høring den 21. december 2018 med høringsfrist den 18. januar 2019. Udkastet er hentet fra www.høringsportalen.dk (hjemmeside senest besøgt den 27. december 2020)
Høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder	Høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder af 18. januar 2019.
Høringssvar fra Amnesty International	Høringssvar fra Amnesty International af 29. januar 2019.
Lovforslag nr. L 140	Lovforslag nr. L 140 af 15. januar 2019, som fremsat i Folketingstidende 2018/2019, tillæg A.
1. behandling af lovforslag nr. L 140	1. behandling (møde 51) af lovforslag nr. L 140, den 24. januar 2019, Folketingstidende 2018/2019, tillæg F.
Lovforslag nr. L 140 som vedtaget	Lovforslag nr. L 140 som vedtaget, vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 21. februar 2019 Folketingstidende 2018/2019, tillæg C.

Love og lovbekendtgørelser (*kronologisk*)

Lov nr. 226 af 8. juni 1983	Lov nr. 226 af 8. juni 1983 om forslag til udlændingelov, Folketingstidende 1982/1983 Tillæg C (spalte 609 ff.)
Lov nr. 482 af 24. juni 1992	Lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven m.v. (Familiesammenføring, effektivisering af asylsagsbehandlingen m.v.), Folketingstidende 1991/92 Tillæg C (spalte 1399 ff.)
Lov nr. 382 af 14. juni 1995	Lov nr. 282 af 14. juni 1995 om ændring af udlændingeloven, Folketingstidende 1994/95 Tillæg C (spalte 608 ff.)

Lov nr. 365 af 6. juni 2002	Lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love, Folketingstidende 2001/2002 Tillæg C (spalte 678 ff.)
Lov nr. 153 af 18. februar 2015	Lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingelov, Folketingstidende 2014/2015 (1. samling) Tillæg C.
Lov nr. 318 af 25. april 2018	Lov nr. 318 af 25. april 2018 om ændring af udlændingeloven, Folketingstidende 2017/2018, Tillæg C.
LBK nr. 1117 af 2. oktober 2017	Lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017.
LBK nr. 239 af 10. marts 2019	Lovbekendtgørelse nr. 239 af 10. marts 2019.
LBK nr. 1513 af 22. oktober 2020	Lovbekendtgørelse nr. 1513 af 22. oktober 2020.

Bekendtgørelser

BEK nr. 196 af 23. maj 1980	Bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 om udlændinges adgang til og ophold i Danmark.
BEK nr. 330 af 24. april 2018	Bekendtgørelse nr. 330 af 24. april 2018 om udlændinges adgang her til landet.

Praksis fra EMD (alfabetisk)

<i>Alam v. Denmark</i>	<i>Alam v. Denmark</i> , dom af 6. juni 2017, ansøgningsnummer: 33809/15.
<i>Berrehab v. the Netherlands</i>	<i>Berrehab v. the Netherlands</i> , dom af 21. juni 1988, ansøgningsnummer: 10730/84.
<i>Ciliz v. the Netherlands</i>	<i>Ciliz v. the Netherlands</i> , dom af 11. juli 2000, ansøgningsnummer: 29192/95.
<i>K.A.B. v. Sweden</i>	<i>K.A.B. v. Sweden</i> , dom af 5. september 2013, endelig den 17. februar 2014, ansøgningsnummer: 886/11.
<i>Konstatinov v. the Netherlands</i>	<i>Konstatinov v. the Netherlands</i> , dom af 27. april 2007, ansøgningsnummer: 16351/03.
<i>Maslov v. Austria</i>	<i>Maslov v. Austria</i> , dom af 23. juni 2008, ansøgningsnummer: 1638/03.
<i>Mccalla v. United Kingdom</i>	<i>Mccalla v. United Kingdom</i> , dom af 31. maj 2005, ansøgningsnummer: 30673/04.

<i>Nacic and others v. Sweden</i>	<i>Nacic and others v. Sweden</i> , dom af 15. maj 2012, endelig den 24. september 2012, ansøgningsnummer: 16567/10.
<i>Nnyanzi v. United Kingdom</i>	<i>Nnyanzi v. United Kingdom</i> , dom af 8. april 2008, ansøgningsnummer: 21878/06.
<i>Nunez v. Norway</i>	<i>Nunez v. Norway</i> , dom af 28. juni 2011, endelig den 28. september 2011, ansøgningsnummer: 55597/09.
<i>R.H. v. Sweden</i>	<i>R.H. v. Sweden</i> , dom af 10. september 2015, ansøgningsnummer: 4601/14.
<i>Shevanova v. Latvia</i>	<i>Shevanova v. Latvia</i> , dom af 15. juli 2006, endelig den 7. december 2007, ansøgningsnummer: 58822/00.
<i>Sisojeva v. Latvia</i>	<i>Sisojeva v. Latvia</i> , dom af 15. januar 2007, endelig den 15. januar 2007, ansøgningsnummer: 60654/00.
<i>Slivenko v. Latvia</i>	<i>Slivenko v. Latvia</i> , dom af 9. oktober 2003, ansøgningsnummer: 48321/99.
<i>Sufi og Elmi v. United Kingdom</i>	<i>Sufi og Elmi v. United Kingdom</i> , dom af 28. juli 2011, endelig den 28. november 2011, ansøgningsnummer: 8319/07 og 11449/07.

Praksis fra Flygtningenævnet (*kronologisk*)

Soma/2013/1

Soma/2013/2

Soma/2018/24

Soma/2018/26

Soma/2018/115

Syri/2019/36

Syri/2019/38

Syri/2019/45

Syri/2019/58

Syri/2019/59

Syri/2019/60

Syri/2020/9

Syri/2020/13

Syri/2020/14

Syri/2020/15

Syri/2020/27

Syri/2020/48

Syri/2020/55

Syri/2020/72

Syri/2020/87

Soma/2020/92

Afgørelse af 27. maj 2020 (sagsnummer findes ikke på www.flndk.dk)

Nyhedsopslag fra hjemmesider (alfabetisk):

Flygtningenævnet: www.flndk.dk – senest besøgt 29/12/2020.

Regeringen: www.regeringen.dk – senest besøgt 29/12/2020.

Udlændinge- og Integrationsministeriet: www.uim.dk – senest besøgt 29/12/2020.

Udlændingestyrelsen: www.nyidanmark.dk – senest besøgt 29/12/2020.

Nyhedsartikler (alfabetisk efter forfatter):

Kristine Korsgaard: ”Sådan endte DF's paradigmeskifte: Jeg kan ikke give garanti for et tal, men jeg kan give garanti for, at det virker.” Altinget den 30. november 2018. <https://www.altinget.dk/artikel/saadan-endte-dfs-paradigmeskifte-jeg-kan-ikke-give-garanti-for-et-tal-men-jeg-kan-give-garanti-for-at-det-virker> (senest besøgt 26/12/2020).

Ulrik Dahlin og Filiz Yasar: ”Det er svært at få øje på et reelt udlændingepolitisk paradigmeskifte i finansloven”, Information den 3. december 2018. <https://www.information.dk/indland/2018/12/svaert-faa-oeje-paa-reelt-udlaendingepolitisk-paradigmeskifte-finansloven> (senest besøgt 26/12/2020).

Ulrik Dahlin: ”Første sag efter Støjbergs paradigmeskift: Somalier får inddraget opholdstilladelse”, Information den 4. juli 2020. www.information.dk/indland/2020/07/foerste-sag-stoejbergs-paradigmeskift-somalier-faar-inddraget-opholdstilladelse (senest besøgt 29/12/2020).

8. Bilag

8.1 Bilag 1 – aktindsigt modtaget fra Udlændingestyrelsen i e-boks den 23. oktober 2020

Kære Linda

Du anmoder i din mail om oplysninger om, hvorvidt Udlændingestyrelsen har statistik over, hvor ofte der fx i 2017, 2018 og 2019 er blevet indledt en inddragelsessag mod en flygtning med opholdstilladelse efter udl. § 7, og hvor der har været hjemmel til inddragelse i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, men hvor inddragelse herefter er undladt på grund af hensyn opregnet i udl. § 26, stk. 1.

Vi har ikke mulighed for at trække de ønskede oplysninger til dig.

Styrelsen kan overordnet oplyse, at vi, når der er tale om vurdering af inddragelser af opholdstilladelser, ved positive udfald (ej inddragelse), ikke specificerer efter hvilken bestemmelse i udlændingelovens § 19, der er truffet afgørelse efter. Dvs. det er ikke mulig at specificere om der f.eks. er tale om en ej inddragelsessag på baggrund af f.eks. ophørsgrunde, svig, kriminalitet eller rejser til hjemlandet. Det vil fremgå, at opholdstilladelsen ikke er inddraget, jf. udlændingelovens § 26, men således ikke fremgå efter, hvilken bestemmelse i § 19 afgørelsen er truffet.

Styrelsen kan endvidere oplyse, at når der er tale om en vurdering om, hvorvidt en opholdstilladelse kan nægtes forlænges, ved positive udfald (forlængelse), ikke alene ved at statistisk træk for 2017, 2018 og 2019 kan validerer, at dette er sket efter udlændingelovens § 26. Det vil således kræve en manuel gennemgang at kvalificere trækket.

Du har endvidere anmodet om kopi af eventuelle generelle retningslinjer for behandlingen af netop denne sagstype. Vi har et notat om anvendelsen af § 26, som er vedhæftet i kopi.

I forhold til vurderingen af tilknytning til Danmark i medfør af Danmarks internationale forpligtelser, kan vi henvise til notat om dette, der er udarbejdet mellem, Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet:

https://fln.dk/da/Publikationer/Notater/Notater_vedroerende_menneskerettigheder

Mvh.
Udlændingestyrelsen

8.2 Bilag 2 – notat vedrørende Udlændingestyrelsens praksis efter udl. § 26 modtaget ved aktindsigt den 23. oktober 2020.

Notat

Ledelsessekretariatet



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Udlændingestyrelsen

Dato: 4. juli 2018

Notat om Udlændingestyrelsens nuværende praksis efter udlændingelovens § 26

1. Indledning

Dette notat beskriver Udlændingestyrelsens nuværende praksis for iagttagelse af hensynet til, om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse må antages at virke særlig belastende for den pågældende udlænding, jf. udlændingelovens § 26.

Som det fremgår af forarbejderne til lov nr. 365 af 6. juni 2002¹, skal der ved vurderingen efter udlændingelovens § 26, tages hensyn til, om udlændingen er velintegreret i Danmark og dermed har opnået tilknytning til det danske samfund, eksempelvis via tilknytning til det danske arbejdsmarked, tilegnelse af grundlæggende dansk kundskaber, gennemførelse af længerevarende uddannelsesforløb, engagement i foreningslivet og/eller længerevarende ophold her i landet.

Som forudsat i forarbejderne undlader Udlændingestyrelsen således i praksis i visse tilfælde at inddrage eller nægte at forlænge opholdstilladelser, også selvom dette ikke følger af Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingelovens § 26, som er placeret i lovens kapitel 4 om udvisning, har følgende ordlyd:

”§ 26. Ved afgørelsen om udvisning efter §§ 25 a-25 c skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af

- 1) udlændingens tilknytning til det danske samfund,
- 2) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
- 3) udlændingens tilknytning til herboende personer,
- 4) udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed,
- 5) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, og
- 6) risikoen for, at udlændingen uden for de i § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

¹ Lovforslag nr. L 152, fremsat den 28. februar 2002, bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 29 og 30.

Stk. 2. En udlænding skal udvises efter §§ 22-24 og § 25, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. dog § 26 b.”

Udlændingelovens § 26, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse ved afgørelser om inddragelse samt afgørelser om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse meddelt *med mulighed for varigt ophold*, jf. udlændingelovens § 19, stk. 7, jf. § 11, stk. 2.

Udlændingelovens § 26, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse ved afgørelser om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse meddelt *med mulighed for varigt ophold*, på baggrund af oplysninger om forhold, som efter reglerne i udlændingelovens § 10, stk. 1, stk. 2, nr. 1 og 2, eller stk. 5, ville udelukke den pågældende fra opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 19, stk. 7, jf. § 11, stk. 2.

Opregningen af hensyn i stk. 1, er ikke udtømmende. Derudover er de nævnte hensyn i stk. 1, ikke vægtet i forhold til hinanden.

I praksis er hensynet til Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig hensynet til familiens enhed, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 4, dog ofte af stor betydning for, om en opholdstilladelse bliver inddraget eller nægtet forlænget.

Vurderingen efter udlændingelovens § 26, er skønsmæssig, og derfor er beskrivelsen af praksis alene udtryk for udgangspunkter for vurderingen. Der vil altid blive foretaget en samlet vurdering af alle relevante forhold i den enkelte sag.

Der henvises derudover generelt til Udlændingenævnets og Flygtningenævnets årsberetninger og afgørelser offentliggjort på de to nævns hjemmesider.

2. Voksne udlændinge

2.1. Tilknytning til det danske samfund, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 1

Her vurderes navnlig varigheden af udlændingens ophold her i landet, udlændingens dokumenterede dansk kundskaber og tilknytning til det danske arbejdsmarked samt hvorvidt udlændingen har gennemført en uddannelse her i landet og har opnået tilknytning til det danske foreningsliv.

Opholdets varighed

Hensynet til varigheden af en udlændings lovlige ophold kan ikke i sig selv føre til, at en opholdstilladelse ikke inddrages eller nægtes forlænget, men kan indgå med forskellig vægt i den samlede vurdering af alle relevante forhold i den enkelte sag.

Varigheden af udlændingens ophold her i landet beregnes med starttidspunkt i overensstemmelse med reglerne herom i udlændingelovens § 27.

Hvis en udlænding har opholdt sig i Danmark i *cirka 5 år eller mindre*, er udgangspunktet, at den pågældende derudover skal have gjort en helt særlig indsats for at integrere sig, før det må antages, at en inddragelse eller nægtelse af forlængelse vil virke særlig belastende.

Eksempelvis vil en udlænding som udgangspunkt bevare sin opholdstilladelse, hvis den pågældende har haft opholdstilladelse i knap 5 år og enten har gennemført en videregående uddannelse her i landet eller har været i fuldtidsbeskæftigelse i 3-4 år her i landet og har bestået en danskprøve.

Hvis en udlænding har opholdt sig i Danmark i *mere end 5 år, men færre end 10 år*, er udgangspunktet, at den pågældende derudover skal have dokumenterede dansk kundskaber og have været i beskæftigelse og/eller under uddannelse, før det må antages, at en inddragelse eller nægtelse af forlængelse vil virke særlig belastende. Der kan også lægges vægt på deltagelse i foreningslivet med integrationsfremmende aspekter, men alene i kombination med beskæftigelse eller uddannelse.

Hvis en udlænding har opholdt sig i Danmark i *cirka 10 år eller mere* er udgangspunktet, at varigheden af opholdet her i landet indgår med særlig vægt ved vurderingen af, om en inddragelse eller nægtelse af forlængelse må antages at virke særlig belastende. Det er dog fortsat en betingelse, at udlændingen derudover har gjort en aktiv indsats for at integrere sig her i landet – også inden for de seneste år – fx via beskæftigelse, dokumenterede dansk kundskaber eller deltagelse i foreningsliv med integrationsfremmende aspekter.

Derudover kan tidligere, lovlige ophold i Danmark forud for udlændingens nuværende opholdstilladelse indgå i vurderingen med en vis vægt. Det har betydning, om de forskellige opholdsgrundlag har været afbrudt af ophold i udlandet

Dokumenterede dansk kundskaber

Hensynet til en udlændings dokumenterede dansk kundskaber kan ikke i sig selv føre til, at en opholdstilladelse ikke inddrages eller nægtes forlænget, men kan indgå med forskellig vægt i den samlede vurdering af alle relevante forhold i den enkelte sag.

Kendskab til det danske sprog anses for at være af væsentlig betydning for en udlændings integration og dermed for den pågældendes tilknytning til Danmark. Beståede prøver i dansk dokumenterer udlændingens dansk kundskaber. Der lægges vægt på afsluttede danskuddannelsesforløb, altså prøvebeviser. Der vil oftest være tale om Prøve i Dansk 1, 2 eller 3.

Der kan dog også i visse sammenhænge lægges vægt på andet end beståede danskprøver.

Det kan eksempelvis ske, hvis en udlænding har talt dansk ved telefonisk henvendelse til Udlændingestyrelsen, under samtalen i styrelsen om eventuel inddragelse af den pågæl-

dendes opholdstilladelse eller under mødet i Flygtningenævnet om eventuel inddragelse af den pågældendes opholdstilladelse.

I en konkret sag bevarede en udlænding sin opholdstilladelse, selvom den pågældende ikke havde bestået en danskprøve. Den pågældende havde haft opholdstilladelse i Danmark i knap 6 år og været i fuldtidsbeskæftigelse i mere end 3 år og havde med topkarakterer bestået svendeprøven som baker, hvor alle skriftlige og mundtlige prøver var på dansk.

Det kan også ske, hvis en udlænding har været isoleret i hjemmet i forbindelse med den herboendes overgreb mv. og af denne årsag alene har bestået en eller flere modultests, men ikke en decideret danskprøve. Se i den forbindelse afsnit 4 nedenfor.

Beskæftigelse

Hensynet til en udlændings tilknytning til det danske arbejdsmarked kan ikke i sig selv føre til, at en opholdstilladelse ikke inddrages eller nægtes forlænget, men kan indgå med forskellig vægt i den samlede vurdering af alle relevante forhold i den enkelte sag.

Det indgår med særlig vægt ved vurderingen af, om en inddragelse eller nægtelse af forlængelse må antages at virke særlig belastende, hvis en udlænding har været i fuldtidsbeskæftigelse i cirka 3 år eller deltidsbeskæftigelse i cirka 5 år her i landet.

Der kan også lægges vægt på fuld- eller deltidsbeskæftigelse i kortere tid end henholdsvis tre eller fem år i kombination med andre forhold.

Uddannelse

Hensynet til en udlændings igangværende eller færdiggjorte uddannelsesforløb i Danmark kan ikke i sig selv føre til, at en opholdstilladelse ikke inddrages eller nægtes forlænget, men kan indgå med forskellig vægt i den samlede vurdering af alle relevante forhold i den enkelte sag.

Der kan også lægges vægt på uafsluttede videregående uddannelser, erhvervsrettede uddannelser og forberedende undervisning i kombination med andre forhold.

Det indgår med særlig vægt ved vurderingen af, om en inddragelse eller nægtelse af forlængelse må antages at virke særlig belastende, hvis en udlænding har gennemført en videregående uddannelse i Danmark og er kommet i relevant beskæftigelse efterfølgende.

Foreningsliv

En udlændings deltagelse i foreningsliv og fritidsinteresser kan som udgangspunkt ikke i sig selv føre til, at en inddragelse eller nægtelse af forlængelse må antages at virke særlig belastende, men oplysningerne indgår som et moment i den samlede vurdering.

Udlændingens deltagelse i foreningsliv og fritidsinteresser tillægges større vægt, hvis den pågældende på grund af handicap eller andre tungtvejende grunde hverken har haft arbejde eller været under uddannelse i Danmark. Aktiviteterne skal dog have haft en vis intensitet. Få, enkeltstående og sporadiske aktiviteter tillægges mindre vægt.

Størst vægt tillægges en udlændings deltagelse i foreningsliv og fritidsinteresser af integrationsfremmende karakter, dvs. hvis udlændingen derigennem har fået en tilknytning til Danmark, som ikke kan kategoriseres som uddannelse eller arbejde. Det kan fx dreje sig om bestyrelsesarbejde og lignende, som typisk forudsætter og/eller medfører en forståelse for dansk foreningsliv, erhvervsliv mv.

2.2. Alder, helbredstilstand og andre personlige forhold, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 2

Alder

En udlændings alder vil kun i sjældne tilfælde i sig selv have afgørende betydning for, om en inddragelse eller nægtelse af forlængelse må antages at virke særlig belastende for den pågældende. Udlændingens alder kan dog på forskellig vis indgå i vurderingen.

Hvis en myndig udlænding, alene på grund af sin unge alder, endnu ikke har haft mulighed for at færdiggøre sit uddannelsesforløb eller for at have arbejdet i tilstrækkeligt omfang til derigennem at opnå en vis tilknytning til Danmark, lægges der ikke ubetydelig vægt på, om den pågældende som mindreårig her i landet har færdiggjort folkeskolen og uden afbrydelse er fortsat med at studere eller har fået fuldtidsbeskæftigelse.

Jo ældre en udlænding er ved indrejsen i Danmark, desto større tilknytning formodes udlændingen at have bevaret til sit hjemland.

Omvendt kan en udlændings høje alder kombineret med den pågældendes helbredstilstand føre til, at en inddragelse eller nægtelse af forlængelse må antages at virke særlig belastende for den pågældende.

Derudover skal der tages hensyn til, om en udlændingens manglende beskæftigelse skyldes, at den pågældende har nået pensionsalderen.

Helbredstilstand

Ved vurderingen af, hvorvidt en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse må antages at virke særlig belastende på grund af helbredsforhold eller handicap, lægges der bl.a. vægt på, om udlændingen er diagnosticeret med en alvorlig behandlingskrævende sygdom, om behandling er mulig i hjemlandet, og om sygdommen vil forværres ved en tilbagevenden til hjemlandet.

Hvis en udlændings helbredsforhold er af en sådan karakter, at den pågældende som udgangspunkt ville kunne opnå humanitær opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 9 b, stk. 1, på baggrund heraf, vil dette i praksis i sig selv føre til, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse undlades.

Hvis udlændingen som udgangspunkt ikke ville kunne opnå humanitær opholdstilladelse på baggrund af sine helbredsforhold, kan hensynet hertil i praksis ikke i sig selv føre til, at en opholdstilladelse ikke inddrages eller nægtes forlænget. Hensynet vil i stedet indgå med forskellig vægt i den samlede vurdering af alle relevante forhold i den enkelte sag.

Eksempelvis vil høj alder og alvorlige helbredsforhold i kombination kunne føre til, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse undlades, selvom udlændingen som udgangspunkt ikke ville kunne opnå humanitær opholdstilladelse på baggrund af helbredsforholdene.

Det bemærkes, at Paposhvili-dommen også vil kunne have betydning. Her blev det konkluderet, at en medlemsstat i henhold til menneskerettighedskonventionens artikel 3 skal vurdere den risiko, som en persons helbredstilstand udsættes for, herunder tilgængeligheden af rette behandling, ved en tilbagevenden til hjemlandet, og at medlemsstaten i henhold til konventionens artikel 8 skal vurdere den betydning, en udvisning af udlændingen vil have for de nærmeste familiemedlemmer.

Andre personlige forhold

Hvis en udlænding i løbet af opholdet i Danmark har haft jævnlige, længerevarende besøgsophold i sit hjemland, kan det føre til, at udlændingen vurderes at have bevaret en væsentlig tilknytning til hjemlandet.

2.3. Tilknytning til herboende personer, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 3

Hensynet til en udlændings tilknytning til herboende personer kan ikke i sig selv føre til, at en opholdstilladelse ikke inddrages eller nægtes forlænget, men kan indgå med forskellig vægt i den samlede vurdering af alle relevante forhold i den enkelte sag.

Det taler for at antage, at en inddragelse eller nægtelse af forlængelse vil virke særlig belastende for en udlænding, hvis den pågældende har en nær tilknytning til herboende personer. Det kan fx være tilfældet, hvis der består et afhængighedsforhold mellem udlændingen og en herboende person, fx hvis udlændingen har en plejefunktion over for et herboende familiemedlem.

I praksis har dette hensyn kun yderst sjældent betydning i den samlede vurdering.

2.4. Konsekvenser for herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 4

Som nævnt er hensynet til Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig hensynet til familiens enhed, i praksis ofte af stor betydning for, om en opholdstilladelse bliver inddraget eller nægtet forlænget.

Dette uanset om udlændingen i øvrigt har opnået tilknytning til det danske samfund, eksempelvis ved at have gjort en aktiv indsats for at integrere sig her i landet.

Beskyttelsesværdigt familieliv

I sager om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse, hvor det konstateres, at der foreligger et familieliv, som er omfattet af menneskerettighedskonventionens artikel 8, skal det altid vurderes, om Danmark er forpligtet til at beskytte familielivet, eller om familien kan henvises til at udøve det i et andet land.

Hvis familien ikke kan henvises til at udøve familielivet i et andet land, bliver udlændingens opholdstilladelse ikke inddraget eller nægtet forlænget.

Beskyttelsesværdigt familieliv – samvær med herboende mindreårige børn

Et barn har som det klare udgangspunkt ret til at se begge sine forældre. Hvis en inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse medfører, at det bliver umuligt for den pågældende udlænding at gennemføre et aftalt eller fastsat samvær med sit herboende barn/sine herboende børn, bliver udlændingens opholdstilladelse ikke inddraget eller nægtet forlænget.

Beskyttelsesværdigt familieliv – herboende ægtefælle/samlever

Udlændingens herboende ægtefælle/samlever kan fx ikke henvises til at udøve familielivet med udlændingen i et andet land, hvis den herboende ægtefælle/samlever

- på grund af risiko for forfølgelse ikke kan tage ophold i sit eller udlændingens hjemland,
- har dokumenteret ikke at kunne få opholdstilladelse i udlændingens hjemland,
- har regelmæssigt samvær med særbørn i Danmark, eller
- har dokumenteret at lide af alvorlig sygdom eller alvorligt handicap, og derfor ikke kan tage ophold i et andet land.

I sådanne tilfælde vil en udlændings opholdstilladelse ikke blive inddraget eller nægtet forlænget.

Derudover bliver en udlændings opholdstilladelse efter nuværende praksis ikke inddraget eller nægtet forlænget, hvis udlændingens herboende ægtefælle/samlever bor sammen

med mindreårige særbørn her i landet, som vurderes at have opnået selvstændig tilknytning til Danmark, jf. afsnit 3 nedenfor.²

Beskyttelsesværdigt familieliv – herboende mindreårige børn

Udlændingens herboende mindreårige børn kan fx ikke henvises til at udøve familielivet med udlændingen i et andet land, hvis de herboende mindreårige børn

- har dokumenteret ikke at kunne få opholdstilladelse i udlændingens hjemland, eller
- har dokumenteret at lide af alvorlig sygdom eller alvorligt handicap, og derfor ikke kan tage ophold i et andet land.

I sådanne tilfælde vil en udlændings opholdstilladelse ikke blive inddraget eller nægtet forlænget.

Derudover bliver en udlændings opholdstilladelse efter nuværende praksis ikke inddraget eller nægtet forlænget, hvis udlændingen bor sammen med sit mindreårige barn/sine mindreårige børn her i landet, og barnet/børnene vurderes at have opnået selvstændig tilknytning til Danmark, jf. afsnit 3 nedenfor.³

2.5. Manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet mv., jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 5

Udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændinge kan ventes at tage ophold, kan indgå i den samlede vurdering, men kan ikke i sig selv føre til, at en inddragelse må antages at virke særlig belastende for den pågældende.

2.6. Risikoen for, at udlændingen – uden for de i § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde – vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 6

Bestemmelsen giver mulighed for at lade det indgå i overvejelserne, om en udvisning vil medføre, at udlændingen i hjemlandet på ny vil blive straffet for den samme lovovertrædelse, som den pågældende er dømt for i Danmark.⁴

Dette hensyn har efter styrelsens opfattelse ikke et selvstændigt anvendelsesområde i sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse.

² Udlændingestyrelsen har ved gennemgang af praksis konstateret, at det i disse tilfælde vil være rettest at inddrage eller nægte at forlænge udlændingens opholdstilladelse, og samtidig meddele udlændingen en ny opholdstilladelse af ganske særlige grunde, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Styrelsen vil fremover administrere i overensstemmelse hermed.

³ Udlændingestyrelsen overvejer i øjeblikket, om det også i visse af eller alle disse situationer vil være rettest at ændre praksis, så udlændingens opholdstilladelse fremover inddrages eller nægtes forlænget, og så udlændingen samtidig meddeles en ny opholdstilladelse af ganske særlige grunde, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

⁴ Der henvises til Udvalgsudvalgets betænkning nr. 1326/1997, side 184.

3. Mindreårige udlændinge

Hvis et mindreårigt barn har opnået selvstændig tilknytning til Danmark, bliver den pågældendes opholdstilladelse ikke inddraget eller nægtet forlænget.

Ved vurderingen af, om et mindreårigt barn har opnået selvstændig tilknytning til det danske samfund, lægges der bl.a. vægt på barnets alder, varigheden af barnets lovlige og sammenhængende ophold i Danmark og barnets integration i det danske samfund.

Der lægges ved vurderingen betydelig vægt på, om barnet har haft en del af sine formative år – fra ca. 6-7 årsalderen til ca. 15 årsalderen – her i landet. I de formative år⁵ tager barnets sociale færdigheder, sproglige kompetencer og faglige kundskaber i særlig grad form, og barnet etablerer i stadig højere grad selv personlige kontakter og et socialt netværk.

Små børn under 6 år har som udgangspunkt ikke opnået selvstændig tilknytning til det danske samfund.

Børn over 6-7 år har som udgangspunkt opnået selvstændig tilknytning til det danske samfund, hvis de har opholdt sig lovligt i Danmark i sammenhængende 6-7 år og har gået i vuggestue og/eller børnehave her i landet. Derudover indgår det i vurderingen, om børnene er begyndt i skole her i landet.

For *større børn over 7 år* – herunder eksempelvis børn som først er indrejst nogle år efter fødslen – er udgangspunktet fortsat, at børnene har opnået selvstændig tilknytning til det danske samfund, hvis de har opholdt sig lovligt i Danmark i sammenhængende 6-7 år og i

⁵ Ved den såkaldte **Osman-dom** afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol den 14. juni 2011 (appl.no. 38058/09, Osman vs. Denmark), blev Danmark dømt for at have tilsidesat barnet Sahro Osmans ret til familie- og privatliv efter menneskerettighedskonventionens artikel 8. Sagen vedrørte afslag på dispensation fra bortfald af opholdstilladelse i forbindelse med barnets genopdragsrejse. Principperne i dommen finder ligeledes anvendelse ved afslag på, inddragelse af og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse.

Det fremgår af dommen, at myndighederne skal tage hensyn til barnets ret til respekt for sit familie- og privatliv. Det fremgår endvidere, at når et barn har haft de formative år af sin barndom og ungdom i et land og har hele sin nære familie i dette land, skal der foreligge meget alvorlige grunde, før det kan være berettiget at afvise at dispensere fra bortfald af barnets opholdstilladelse.

Domstolen lagde i den konkrete sag vægt på, at barnet havde boet i Danmark fra 7 årsalderen til 15 årsalderen, at barnet havde gået i dansk skole fra 7 årsalderen til ca. 14 årsalderen, og at barnet dermed havde tilbragt de formative år af sin barndom og ungdom i Danmark, ligesom barnets forældre og søskende boede i Danmark.

Højesteret fastslog i **kendelse af 7. november 2012** (sag 288/2011, A mod Justitsministeriet), at udlændingemyndighedernes afslag på dispensation fra bortfald af opholdstilladelse i forbindelse med barnet A's genopdragsrejse var i strid med A's ret til familie- og privatliv efter konventionens artikel 8. Højesteret lagde herved vægt på, at A havde boet i Danmark fra 3 årsalderen til ca. 12 årsalderen, at A havde gået i skole her i landet i mere end 6 år, og at A dermed havde tilbragt en væsentlig del af de formative år af sin barndom og ungdom i Danmark, ligesom A talte, læste og skrev dansk og havde hele sin nærmeste familie boende i Danmark.

denne periode har gået i institution og skole. Dog lægges der i praksis særlig vægt på, om børnene har haft en væsentlig del af deres formative år med skolegang her i landet. Det betyder, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse i praksis undlades under henvisning til større børns selvstændige tilknytning til Danmark, allerede hvis børnene har haft ca. 5-5½ års ophold med skolegang her i landet.

Der kan være særlige tilfælde, hvor udgangspunkterne fraviges, f.eks. hvis der er tale om handicappede børn eller børn med særlige behov.

Hvis barnet er dansk statsborger, kan udlændingen eventuelt have en afledt ret til ophold her i landet på baggrund af EU-reglerne.

4. Særlige bestemmelser for så vidt angår sager på familiesammenføringsområdet

Ved inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse meddelt med henblik på familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, eller § 9 c, stk. 1, skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at udlændingen eller udlændingens barn har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, jf. udlændingelovens § 19, stk. 8. Det gælder uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet.

Ved inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse meddelt med henblik på familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, eller § 9 c, stk. 1, skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at den i Danmark fastboende person er afgået ved døden, jf. udlændingelovens § 19, stk. 9. Det gælder uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet.

5. Inddragelse eller nægtelse af forlængelse i tilfælde af svig eller kriminalitet

En tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse kan altid inddrages, når udlændingen har opnået opholdstilladelsen ved svig, jf. udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 1.

En opholdstilladelse kan derudover inddrages efter udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 3, hvis udlændingen efter meddelelse af opholdstilladelse i Danmark begår kriminalitet i udlandet, som ville have medført udvisning ved dom, såfremt forholdet var begået i Danmark.

Hvis en udlændings opholdstilladelse inddrages eller nægtes forlænget på grund af den pågældendes svig eller kriminalitet, vil eventuelle familiemedlemmer, som er meddelt opholdstilladelse under henvisning til den pågældende, også miste deres opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, idet grundlaget for deres opholdstilladelse ikke længere er til stede. Dette gælder, uanset om familiemedlemmerne er familiesammenført med udlændingen eller har opholdstilladelse efter §§ 7-8, som konsekvens af, at udlændingen havde opholdstilladelse efter §§ 7-8.

Hvis udlændingen havde opholdstilladelse efter §§ 7-8, og det vurderes, at udlændingen efter inddragelsen af opholdstilladelse ikke kan udsendes tvangsmæssigt, jf. udlændingelovens § 31, vil denne vurdering som udgangspunkt også omfatte udlændingens eventuelle familiemedlemmer, som var meddelt opholdstilladelse under henvisning til den pågældende.