

Inddragelse af flygtninges opholdstilladelser i lyset af Danmarks internationale forpligtelser

Revocation of residence permits for refugees considering to Denmark's international obligations

af LAURA HAURUM

I begyndelsen af 2019 vedtog Folketinget lovforslag L 140, hvilket markerede et 'paradigmeskifte' i udlændingeretten. En ny bestemmelse i udlændingelovens § 19 a skulle udnytte et juridisk tomrum med det formål at udvide mulighederne for inddragelse af flygtninges opholdstilladelser.

Specialeafhandlingen undersøger, hvordan lovforslag L 140 og Flygtningenævnets praksis vedrørende inddragelse af flygtninges opholdstilladelser er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, der omhandler retten til privat- og familieliv. I denne vurdering undersøges de retningslinjer, som lovgiver i lovforslag L 140 har opstillet som fortolkningsbidrag til vurderingen af retten til privat- og familieliv. Derudover undersøges Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnets fælles fortolkningsbidrag i form af et dynamisk fortolkningsnotat. For at kunne vurdere, hvorvidt Danmark overholder sine internationale forpligtelser, foretages slutteligt en analyse af Flygtningenævnets praksis med udgangspunkt i en række relevante afgørelser.

Specialet konkluderer for det første, at lovforslag L 140 og udlændingemyndighedernes dynamiske fortolkningsnotat angiver forholdsvis uklare retningslinjer for vurderingen af Danmarks internationale forpligtelser vedrørende retten til respekt for privat- og familieliv i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8. Derudover konkluderes det, at Flygtningenævnet i visse tilfælde ikke har foretaget en tilstrækkelig grundig proportionalitetsvurdering og har udvist en divergerende og uigennemsigtig praksis.

Indholdsfortegnelse

ABSTRACT	2
1. INTRODUKTION	3
1.1 INDLEDNING	3
1.2 PROBLEMFORMULERING	4
1.3 AFGRÆNSNING	4
1.4 METODISKE OVERVEJELSER OG MATERIALE	5
2. INDDRAGELSE AF OPHOLDSTILLADELSER	6
2.1 INDDRAGELSESGREGERNE OG DERES HISTORISKE UDVIKLING	6
2.2 INDFØRELSEN AF DEN MIDLERTIDIGE BESKYTTELSESSTATUS	7
2.3 PARADIGMESKIFTET	8
2.3.1 Retstilstanden før ikrafttræden af lov nr. 174 af 27. februar 2019	9
2.3.2 Retstilstanden efter ikrafttræden af lov nr. 174 af 27. februar 2019	9
2.4 DE MATERIELLE INDDRAGELSESBETINGELSER	10
3. VURDERINGEN AF DANMARKS INTERNATIONALE FORPLIGTELSE	11

3.1 INDLEDENDE OM EMRK.....	12
3.2 EMRK ARTIKEL 8 OG DENS ANVENDELSESOMRÅDE.....	12
3.2.1 Privat- og familieliv	13
3.2.2 Betingelserne for indgreb i de beskyttede rettigheder.....	14
3.2.3 Staternes skønsmargin.....	16
3.3 FORARBEJDERNES FORTOLKNINGSBIDRAG.....	17
3.3.1 Længden af det lovlige ophold.....	20
3.3.2 Beskæftigelse, uddannelse og sprogkundskaber.....	20
3.3.3 Børns selvstændige tilknytning.....	21
3.3.4 Hensynet til familiens enhed	22
3.3.5 Sammenfattende om tilknytningsmomenterne	22
3.4 UDLÆNDINGEMYNDIGHEDERNES DYNAMISKE FORTOLKNINGSNOTAT OVER RELEVANT PRAKSIS.....	23
4. FLYGTNINGENÆVNETS PRAKSIS.....	24
4.1 FLYGTNINGENÆVNETS OMGØRELSESPROCENT	25
4.2 UDVALGT PRAKSIS FRA FLYGTNINGENÆVNET.....	26
4.2.1 Praksis vedrørende unge voksne	26
4.2.2 Praksis vedrørende børns selvstændige tilknytning	32
5. SAMLET KONKLUSION	35
6. KILDELISTE	36
6.1 LITTERATUR.....	36
6.2 LOVGIVNING, LOVFORSLAG, OG BEKENDTGØRELSER MV.	37
6.3 BETÆNKNINGER, NOTATER, VEJLEDNING MV.	38
6.4 PRAKSIS FRA DEN EUROPÆISKE MÆNNESKERETTIGHEDSDOMSTOL	39
6.5 PRAKSIS FRA FLYGTNINGENÆVNET.....	40
6.6 HJEMMESIDER, RAPPORTER OG ØVRIGT MATERIALE.....	42
7. BILAG	44
7.1 BILAG 1 – AFGØRELSE OM AKTINDSIGT I SYRI/2022/46/SME AF 24. MAJ 2024.....	44
7.2 BILAG 2 – SYRI/2023/11/SESC.....	45

Abstract

The purpose of this thesis is to make a judicial assessment of an amendment to the Aliens Act at the beginning of 2019, adopted by Law Number 174, which inserted Section 19a - later referred to as the ‘paradigm shift’ in Danish asylum law. The legislator has made it clear that the policy’s intent is to make refugee protection temporary, and the practice regarding the revocation of residence permits for refugees should extend as far as Denmark’s international obligations allow.

The amendment has led to immigration authorities increasing the ability to revoke residence permits for refugees. Therefore, this thesis examines the ‘paradigm shift’ bill. As the Danish revocation practice depends on international obligations, this thesis examines the protection of the right to private and family life under Article 8 of the European Convention on Human Rights. The limited comparable practice from the European Court of Human Rights presents a legal challenge, resulting in limited case law to aid interpretative. The comparable case law is primarily based on cases involving irregular migrants or migrants who face expulsion following criminal conduct. Therefore, the legislator made it a prerequisite for the application of Section 19a that the immigration authorities write, publish and update a memorandum based on case law from the European Court of Human Rights and other relevant international practices. Based on the examination it is concluded that the 'paradigm shift' bill and the memorandum

made by the immigration authorities do not provide a clear interpretative aid in assessing whether the interference with family and private life is proportionate to the legitimate aim.

Secondly, the thesis examines whether the Danish Refugee Appeals Board's practice has been carried out in accordance with Article 8 of the European Convention on Human Rights. The thesis concludes that the Danish Refugee Appeals Board, in some cases, has made a superficial proportionality assessment. Furthermore, it concludes that the Board's practices show that some considerations are assessed differently or completely omitted, leading to the cautious conclusion that the practice relies too much on the 'paradigm shift' bill.

1. Introduktion

1.1 Indledning

"Danmark skal gå til grænsen af vores internationale forpligtelser".¹

Ovenstående er en formulering fra betænkningen over lovforslag L 140² fremsat af tidligere udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg i 2019. Denne formulering indikerer den underliggende politisk intention bag lovforslaget. Netop udlændingepolitikken har i stigende grad domineret den offentlige og politiske debat i Danmark og er kendt for at være et område, der skiller vandene. I begyndelsen af 2019 vedtog Folketinget lovforslag L 140, hvilket markerede et 'paradigmeskifte' i udlændingeretten.³ En ny inddragelsesregel i udlændingelovens (herefter Udl.)⁴ § 19 a skulle udnytte et retligt tomrum, med det formål at udvide adgangen for inddragelse af flygtninges⁵ opholdstilladelser. Udlændingemyndighederne⁶ har sidenhen haft til opgave at skabe en retstilstand, som kun akkurat overholder Danmarks internationale forpligtelser. L 140 har været genstand for betydelig diskussion, og allerede før dets vedtagelse udtrykte Amnesty International i et høringsnotat bekymring for lovforslaget, idet de bemærkede:

*"L 140 er på en række områder så upræcist formuleret, ligesom der ganske mangler overvejelser og beskrivelser af de forventede virkninger af lovforslaget, at man med den nuværende ordlyd beder Folketingets medlemmer om at stemme om et forslag, som er så utilstrækkeligt i sit indhold og sine formuleringer, at de reelt ikke kan vide, hvad det er for en retstilstand, de stemmer om indførelsen af."*⁷

At definere en retstilstand baseret på begrænset sammenlignelig praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter EMD) og andre internationale organer, men ved brug af klare fortolkningsbidrag fra L 140, har vist sig at være udfordrende for udlændingemyndighederne. Denne udfordring fremhæves af det betydelige antal afgørelser fra Udlændingestyrelsen, som bliver omgjort af Flygtningenævnet.⁸ I lyset heraf har jeg fundet det relevant at undersøge, hvordan og i hvilket omfang L 140 og Flygtningenævnets praksis vedrørende inddragelse af

¹ Betænkning over lovforslag nr. L 140, side 1

² Lovslag L 140. Bemærk, at lovforslag L 140 i denne afhandling vil blive refereret til som "forarbejderne", "L 140" eller lignende.

³ Lov nr. 174 af 27. februar 2019

⁴ Udl. refererer, medmindre andet fremgår, i afhandlingen til lbkg. nr. 1079 af 10. august 2023

⁵ I denne afhandling refererer udtrykket "flygtninge" til personer der er omfattet af Udl. §§ 7 eller 8.

⁶ I denne afhandling anvendes udtrykket "udlændingemyndigheder" som en samlet betegnelse for Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet

⁷ Lovforslag L 140 Bilag 11, Høringsnotat fra Amnesty International af 30. januar 2019, side 1

⁸ Se nærmere herom i afsnit 4.1

flygtninges opholdstilladelser er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (herefter EMRK)⁹ artikel 8, der omhandler retten til *privat- og familieliv*.

1.2 Problemformulering

Specialeafhandlingen har til formål at foretage en juridisk vurdering af det lovgivningsmæssige paradigmeskift i udlændingeretten og vedtagelsen af lovforslag L 140 fra 2019.¹⁰ Fokus vil være rettet mod den del af lovændringen, der vedrører inddragelse af flygtninges opholdstilladelser. I denne sammenhæng vil nyere praksis fra Flygtningenævnet blive undersøgt med det formål at analysere og vurdere, om praksis er i overensstemmelse med EMRK artikel 8.

1.3 Afgrænsning

Udlændingelovens regler om inddragelse af opholdstilladelser og lovforslag L 140 er omfattende.

Nærværende specialeafhandling fokuserer derfor på retstilstanden vedrørende inddragelsen af flygtninges opholdstilladelser, som følge af det lovgivningsmæssige paradigmeskifte i 2019.¹¹ Afhandlingen tager udgangspunkt i Udl. § 19, stk. 1, nr. 1, og Udl. § 19 a, stk. 1, om inddragelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser, eftersom disse bestemmelser har været de centrale i inddragelsesvurderingen specifikt vedrørende flygtninge efter paradigmeskiftet.¹² Henset til afhandlingens omfang, vil afhandlingen ikke behandle øvrige regler om inddragelse, herunder reglerne om de ”stærke” inddragelsesgrunde efter Udl. § 19, stk. 2-6. Afhandlingen behandler endvidere ikke reglerne om nægtelse af forlængelse af en allerede udstedt opholdstilladelse. Det bør dog bemærkes, at afhandlingen indeholder praksis vedrørende nægtelse af forlængelse af en allerede udstedt opholdstilladelse efter Udl. § 7, jf. §11, stk. 2, idet der er tale om den samme juridiske vurdering af Danmarks internationale forpligtelser som efter Udl. § 19 a, stk. 1.¹³

Henset til afhandlingens omfang er det ikke muligt at behandle alle aspekter vedrørende Danmarks internationale forpligtelser udtømmende. Nærværende afhandlings undersøgelse af Danmarks internationale forpligtelser tager derfor udgangspunkt i retten til *privat- og familieliv* i henhold til EMRK artikel 8. Dette fokus er valgt, idet L140 fremhæver denne bestemmelse, samt idet det i lovforslaget forholdsvis tydeligt fremgår, at bestemmelsen er tiltænkt at være en potentiel hindring for inddragelse.¹⁴

I afhandlingen inddrages udvalgt praksis fra EMD og Flygtningenævnet, når det anses for relevant for den juridiske undersøgelse. I sager om inddragelse af opholdstilladelser efter Udl. § 19 træffes der i første instans afgørelse hos Udlændingestyrelsen jf. Udl. § 46, stk. 1. Såfremt Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse, der er udstedt efter Udl. § 7, skal en klage behandles af Flygtningenævnet, jf. Udl. § 53 a, stk. 1, nr. 3. Flygtningenævnets afgørelser om inddragelse er endelige jf. Udl. § 56, stk. 8, hvorfor der ikke findes domstolsafgørelser herom.¹⁵ Denne afhandling tager som følge heraf udgangspunkt i Flygtningenævnets praksis, idet de udgør den sidste instans i sager om inddragelse af opholdstilladelser.

⁹ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 1950, ratificeret af Danmark den 31. marts 1953

¹⁰ Lov nr. 174 af 27. februar 2019

¹¹ Lov nr. 174 af 27. februar 2019

¹² I denne afhandling refererer udtrykket ”inddragelse” el. lign., for enkelhedens skyld, til situationen vedrørende inddragelse af flygtninges tidsbegrænsede opholdstilladelser efter Udl. § 19, stk. 1, nr. 1, jf. § 19 a, stk. 1

¹³ Lovslag L 140, s. 25 og s. 87-88

¹⁴ Lovslag L 140, s. 26. Se tillige Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 536

¹⁵ Se nærmere om prøvelse af Flygtningenævnets afgørelser i Jacobsen, Bjørn Dilou m.fl., *Udlændingeret* (2017), s. 410ff.

Praksis fra Udlændingestyrelsen er bevidst udeladt for at holde specialets omfang inden for de fastsatte rammer.

1.4 Metodiske overvejelser og materiale

I denne afhandling anvendes den retsdogmatiske metode til at besvare problemformuleringen.¹⁶ Metoden har til formål at beskrive, analysere og systematisere gældende ret for inddragelse af flygtnings opholdstilladelser.¹⁷ Konkret foretages der en analyse af inddragelsesreglerne, deres oprindelse og udvikling, samt Danmarks internationale forpligtelser i relation hertil. Derudover foretages en analyse og vurdering af måden, hvorpå udlændingemyndighederne anvender inddragelsesreglerne i praksis. Som en del af metodeanvendelsen er der i afhandlingen inddraget dansk lovgivning, lovforarbejder, betænkninger samt praksis fra udlændingemyndighederne i det omfang, det er relevant for besvarelsen af problemformuleringen. Ydermere vil denne afhandling inddrage juridisk litteratur.

Der er i forbindelse med informationssøgningen rettet henvendelse til Flygtningenævnet med henblik på at indsamle kvantitativ data i form af statistik vedrørende afgørelser truffet i 2023, samt oplysninger om praksis vedrørende offentliggørelsen af afgørelser på Flygtningenævnets hjemmeside. Flygtningenævnet har i den forbindelse oplyst, at data for 2023 vil blive offentliggjort i en beretning tilgængelig i juni 2024, hvilket medfører, at denne information ikke kan inddrages i nærværende afhandling.¹⁸ Flygtningenævnet har yderligere oplyst, at kun nogle afgørelser bliver offentliggjort, og at disse *”er resuméer af afgørelser, og dermed ikke afgørelserne i deres helhed”*.¹⁹ Ved telefoniske henvendelser i marts og april 2024 har Flygtningenævnet i flere tilfælde givet uformelle forhåndsafslag på eventuelle anmodninger om aktindsigt. Som dokumentation på afslag om aktindsigt blev der formelt anmodet om aktindsigt i afgørelsen i *Syri/2022/46/sme* primo maj. Flygtningenævnet imødekom uventet aktindsigtsanmodningen den 24. maj 2024, jf. bilag 7.1. I henhold til den anonymiserede version af den fulde afgørelse i *Syri/2022/46/sme* kan det konstateres, at Flygtningenævnets afgørelse og begrundelse er identisk med den offentliggjorte version af afgørelsen. Den anonymiserende afgørelse har derfor ikke givet anledning til eller mulighed for at analysere Flygtningenævnets afgørelse yderligere. Henset til, at den anonymiserede afgørelse ikke bidrager med yderligere information om klagerens faktiske forhold, samt at de pågældende oplysninger i afgørelsen er omfattet af forvaltningslovens regler om tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1, jf. bilag 7.1, er den anonymiserede afgørelse ikke vedlagt nærværende afhandling. På baggrund af imødekommelsen kan det konstateres, at der i det konkrete tilfælde ikke er tale om et resumé, og baseret på den øvrige korrespondance med Flygtningenævnet, betragtes de offentliggjorte afgørelser derfor i høj grad som repræsentative for en analyse og vurdering af udvalgte afgørelser fra Flygtningenævnet.

I afhandlingen foretages yderligere en undersøgelse af international ret med fokus på EMRK artikel 8 og med inddragelse af retspraksis fra EMD. EMD's domme er kun direkte bindende for sagens parter i henhold til EMRK artikel 46, stk. 1. EMD anser sig i almindelighed for bundet af deres tidligere fortolkninger af EMRK, selvom de ikke formelt er bundet heraf.²⁰ Derfor har praksis fra EMD væsentlig indflydelse på fortolkningen og anvendelsen af EMRK,

¹⁶ Evald, Jens, *Juridisk teori, metode og videnskab* (2020), s. 15

¹⁷ Ibid., s. 209

¹⁸ Jf. e-mail fra Flygtningenævnet af 1. maj 2024, hvori nævnet redegør for offentliggørelsen af den kommende årsberetning for 2023

¹⁹ Jf. e-mail fra Flygtningenævnet af 15. maj 2024, hvori nævnet redegør for i hvilken form afgørelser offentliggøres

²⁰ Kjølbros, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023), s. 15

og af den årsag inddrages EMD's praksis i afhandlingen for at give et grundlag for den juridiske analyse.

2. Inddragelse af opholdstilladelser

Gennem historien har man altid kendt til flygtning, idet enkeltindivider eller grupper af mennesker har flyttet sig geografisk på grund af krig, undertrykkelse eller naturkatastrofer.²¹ Udlændingeretten er derfor en ældre juridisk disciplin, der har udviklet sig i takt med samfundsmæssige forandringer, påvirket af krige, kriser og andre strømninger.²² Der er undertiden opstået et juridisk behov for at indføre regler om inddragelse af opholdstilladelser. Inddragelsesreglerne vil i det følgende blive behandlet således, at der foretages en gennemgang af inddragelsesreglernes historiske udvikling (se nærmere herom afsnit 2.1). Herefter vil indførelsen af den *midlertidige beskyttelsesstatus* blive gennemgået (se nærmere herom afsnit 2.2). I forlængelse heraf vil 'paradigmeskiftet',²³ herunder retstilstanden før og efter vedtagelsen af lov nr. 174 af 27. februar 2019, blive gennemgået (se nærmere herom afsnit 2.3). Endeligt vil de materielle betingelser for inddragelse af opholdstilladelser blive gennemgået (se nærmere herom i afsnit 2.4).

2.1 Inddragelsesreglerne og deres historiske udvikling

Indtil vedtagelsen af udlændingeloven i 1983²⁴ blev det antaget i administrativ praksis, at opholdstilladelser kunne inddrages med støtte i uskrevne forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af begunstigende afgørelser.²⁵ I Udl. 1983 blev de første retsregler om inddragelse af opholdstilladelser lovfæstet, og disse udgør stadig grundlaget for inddragelsesreglerne i dag. I medfør af Udl. 1983 § 19, stk. 1, nr. 1 kunne en tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, såfremt det grundlag der var angivet i ansøgningen eller tilladelsen, var urigtigt eller ikke længere til stede.²⁶

Inddragelsesreglen i Udl. 1983²⁷ § 19, stk. 1, nr. 1, har gennemgået flere restriktive ændringer i årene frem til paradigmeskiftet, herunder i både 1992 og 1995.²⁸ I 2002 vedtog den liberal-konservative regering endnu en restriktiv lovændring som en del af udspillet "*En ny udlændingepolitik*".²⁹ Ifølge forarbejderne blev ændringen begrundet i behovet for at præcisere, at tidsbegrænsede opholdstilladelser som udgangspunkt skulle inddrages fra udlændinge med *konventions-* eller *beskyttelsesstatus*,³⁰ når der ikke længere var risiko for forfølgelse.³¹ Som følge heraf blev Udlændingestyrelsen pålagt at etablere procedurer for at foretage mere proaktive og

²¹ Jacobsen, Bjørn Dilou m.fl., *Udlændingeret* (2017) s. 150

²² Betænkning nr. 968/1982, s. 17-21

²³ I juridisk litteratur anvendes betegnelsen 'paradigmeskifte' oftest i forbindelse med indførelsen af lov nr. 174 af 27. februar 2019. I denne afhandling anvendes betegnelsen som en samlet betegnelse for indførelsen af lov nr. 153 af 18. februar 2015 og lov nr. 174 af 27. februar 2019, hvilket bidrager til forståelsen af 'paradigmeskiftet' som en samlet politisk indsats

²⁴ Lov nr. 226 af 8. juni 1983

²⁵ Betænkning nr. 968/1982, s. 35-37. Se tillige Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 443

²⁶ Lov nr. 226 af 8. juni 1983

²⁷ Ibid.

²⁸ Lov nr. 482 af 24. juni 1992 (indtil 1992 blev opholdstilladelser ikke inddraget efter 2 år med opholdstilladelse udstedt med henblik på varigt ophold. I 1992 blev perioden ændret til 3 år) og lov nr. 382 af 14. juni 1995 (præcisering af Udl. § 19, stk. 1, nr. 1 og gennemført systematisering af praksis). Se tillige Starup, Peter, *Grundlæggende udlændingeret I* (2012), s. 361 og Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 491

²⁹ Lov nr. 365 af 6. juni 2002. Se tillige Adamo, Silvia & Claes Nilas, *Integrationsret – Udlændinge, beskæftigelse og repatriering* (2022), s. 27

³⁰ Jf. nærmere om 'konventionsstatus' og 'beskyttelsesstatus' i afsnit 2.2

³¹ Lovforslag nr. L 152, s. 18

systematiske undersøgelser af, hvornår grundlaget for opholdstilladelser ikke længere var til stede.³²

I kølvandet på krigen i Syrien blev der i 2015 indført en ny bølge af stramninger på udlændingeområdet.³³ En af de markante ændringer var indførelsen af den *midlertidige beskyttelsesstatus*, der kan ses som det indledende skridt mod paradigmeskiftet (se nærmere herom i afsnit 2.2. og 2.3).³⁴ Samtidig blev § 19, stk. 1, nr. 1 udvidet med et andet punktum, som lyder: "*Ved afgørelse efter 1. pkt. skal der tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen*".³⁵ Denne tilføjelse har fået væsentlig betydning for udlændingemyndighedernes praksis vedrørende inddragelse af opholdstilladelser (se nærmere herom i afsnit 2.4).

2.2 Indførelsen af den midlertidige beskyttelsesstatus

I 2015 blev en ny bestemmelse tilføjet i Udl. § 7, stk. 3,³⁶ hvorefter flygtninge kunne få en *midlertidig beskyttelsesstatus*, hvis deres behov for beskyttelse skyldtes en særlig alvorlig situation i hjemlandet, i forbindelse med en væbnet konflikt eller lignende omstændigheder. Med denne lovændring blev en ny asylstatus introduceret, hvilket medførte, at der fremover skulle sondres mellem tre typer af opholdstilladelser for flygtninge i henhold til Udl. § 7.

Opholdstilladelse efter Udl. § 7 stk. 1, den såkaldte *konventionsstatus*, gives til personer omfattet af FN's Flygtningekonvention,³⁷ der på baggrund af race, religion, nationalitet, politiske anskuelser eller som følge af tilhørsforhold til en særlig social gruppe, er personligt eller individuelt forfulgt.³⁸ Opholdstilladelse efter Udl. § 7, stk. 2, den såkaldte *beskyttelsesstatus*, gives til personer, der ikke opfylder kriterierne for *konventionsstatus*, men som alligevel har et behov for asyl på grund af individuelle forhold, fordi de ved tilbagevenden til deres hjemland ville risikere dødsstraf, eller at blive underkastet tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.³⁹ Bestemmelsen sikrer, at Danmark opfylder sine forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, ved at beskytte mod umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf.⁴⁰ Opholdstilladelse efter den nye bestemmelse i Udl. § 7, stk. 3, den såkaldte *midlertidige beskyttelsesstatus*, tildeles, hvis der er en særlig alvorlig situation med vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile i hjemlandet, hvilket indebærer en lignende risiko som nævnt under *beskyttelsesstatus*, dog betinget af situationens generelle forhold frem for individuelle forhold.⁴¹

Der kan sættes spørgsmål ved nødvendigheden af Udl. § 7, stk. 3, idet bestemmelsen i sin substans er identisk med Udl. § 7, stk. 2.⁴² EMD fastslog allerede i dommen *Sufi og Elmi mod UK*, i 2011, at den blotte tilstedeværelse i et område kunne udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3 ved hjemsendelse.⁴³ Afsigelsen af dommen medførte, at Danmark i visse tilfælde kunne være forpligtet til at yde beskyttelse til flygtninge på grund af generelle forhold i

³² Starup, Peter, *Grundlæggende udlændingeret I* (2012), s. 412

³³ Adamo, Silvia & Claes Nilas, *Integrationsret – Udlændinge, beskæftigelse og repatriering* (2022), s. 31

³⁴ Lov nr. 153 af 18. februar 2015. Se tillige Rytter, Mikkel m.fl., *Paradigmeskiftets konsekvenser - Flygtninge, stat og civilsamfund* (2023), s. 238

³⁵ Lov nr. 153 af 18. februar 2015

³⁶ Ibid.

³⁷ FN's Flygtningekonvention af 28. juli 1951, ratificeret af Danmark den 4. december 1952

³⁸ Jacobsen, Bjørn Dilou m.fl., *Udlændingeret* (2017), s. 163

³⁹ Starup, Peter, *Grundlæggende udlændingeret I* (2012), s. 57

⁴⁰ Jacobsen, Bjørn Dilou m.fl., *Udlændingeret* (2017), s. 275

⁴¹ Lovforslag L 72, s. 3. Se tillige Jacobsen, Bjørn Dilou m.fl., *Udlændingeret* (2017), s. 276f.

⁴² Rytter, Mikkel m.fl., *Paradigmeskiftets konsekvenser - Flygtninge, stat og civilsamfund* (2023), s. 238

⁴³ *Sufi og Elmi mod UK*, præmis 250. Se tillige Jacobsen, Bjørn Dilou m.fl., *Udlændingeret* (2017), s. 178

hjemlandet. Bemærkningerne til lovforslaget vedrørende Udl. § 7, stk. 3 gjorde det endvidere klart, at bestemmelsen ikke udvider adgangen til at opnå beskyttelse i Danmark.⁴⁴ I bogen *Paradigmeskiftets konsekvenser - Flygtninge, stat og civilsamfund* peger professor Jens Vedsted-Hansen på, at indførelsen af den *midlertidige beskyttelsesstatus* kan skyldes, at bestemmelsen kunne *"benyttes som en formodentlig velkommen anledning til at udvide adgangen til inddragelse af flygtninges opholdstilladelser mere generelt"*.⁴⁵ Med indførelsen af de skærpede inddragelsesregler i 2019⁴⁶ forekommer denne antagelse sandsynlig.

2.3 Paradigmeskiftet

I begyndelsen af 2019 præsenterede Udlændinge- og Integrationsministeriet et lovforslag om ændringer i Udl., der blandt andet havde til formål at udvide adgangen for inddragelse af flygtninges opholdstilladelser.⁴⁷ Lovforslaget trådte i kraft ved lov nr. 174 af 27. februar 2019 og har siden været kendt som 'paradigmeskiftet' i dansk udlænderet. Generelt cementerer paradigmeskiftet, at flygtninge alene skal beskyttes midlertidigt i Danmark og ikke med henblik på integration og varige ophold.⁴⁸ Følgende fremgår af bemærkningerne til lovforslaget:

*"Aftalen på udlændingeområdet indeholder en ny tilgang til udlændinge- og integrationsområdet med fokus på midlertidighed og hjemsendelse, der sender et klart signal om, at flygtninges ophold i Danmark er midlertidigt (...)"*⁴⁹

Endvidere fremgår det om lovens formål, at:

*"Formålet med ændringerne er at tydeliggøre, at opholdstilladelser til alle flygtninge fremover alene skal meddeles med henblik på midlertidig ophold, og 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."*⁵⁰

Som omtalt indledningsvist var det i betænkningen over lovforslaget noteret i de politiske bemærkninger, at *"Danmark skal gå til grænsen af vores internationale forpligtelser"*.⁵¹ Denne formulering var imidlertid ikke en del af det lovforslag, som blev fremsat i Folketinget. Årsagen hertil er ikke klar, men det kan indikere en politisk beslutning om at undgå de u hensigtsmæssigheder, der kan opstå ved en direkte erklæret grænsesøgende tilgang over for Danmarks internationale forpligtelser. Ikke desto mindre giver bemærkningen en indikation af de oprindelige politiske hensigter bag lovforslaget.

Loven ændrede den hidtidige praksis, hvor en individuel vurdering af flygtningens tilknytning til Danmark skulle indgå med større vægt i udlændingemyndighedernes afvejning i inddragelsessager.⁵² Danmarks internationale forpligtelser blev således definerende for den nye inddragelsesvurdering. Dette belyses yderligere i de følgende afsnit, hvor der foretages en gennemgang af retsstillingen, både før og efter ikrafttræden af lov nr. 174 af 27. februar 2019.

⁴⁴ Lovforslag L 72, s. 7

⁴⁵ Rytter, Mikkel m.fl., *Paradigmeskiftets konsekvenser - Flygtninge, stat og civilsamfund* (2023), s. 240

⁴⁶ Lov nr. 174 af 27. februar 2019. Se nærmere herom i afsnit 2.3

⁴⁷ Lovslag L 140

⁴⁸ Institut for Menneskerettigheders rapport af 21. juni 2022, *Man kan aldrig føle sig sikker*, s. 24

⁴⁹ Lovslag L 140, s. 12

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Betænkning over lovforslag nr. L 140, side 1

⁵² Jf. nedenfor afsnit 2.3.1 og 2.3.2

2.3.1 Retstilstanden før ikrafttræden af lov nr. 174 af 27. februar 2019

Indtil ikrafttræden af lov nr. 174 af 27. februar 2019 blev opholdstilladelser udstedt med forskellige formål for flygtninge afhængig af deres asylstatus i overensstemmelse med Udl. § 7. Opholdstilladelser til flygtninge med *konventions-* og *beskyttelsesstatus* efter Udl. § 7, stk. 1 og 2, blev udstedt *med mulighed for varigt ophold*, mens opholdstilladelser til flygtninge med *midlertidig beskyttelsesstatus* efter Udl. § 7, stk. 3 blev udstedt *med henblik på midlertidigt ophold*.⁵³

En afgørelse om inddragelse blev i praksis foretaget – og bliver forsat foretaget – i to led.⁵⁴ I første led vurderes det, om grundlaget for opholdstilladelsen stadig er til stede i overensstemmelse med Udl. § 19, stk. 1, nr. 1 (se nærmere herom i afsnit 2.4). Hvis udlændingemyndighederne finder, at grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede, følger inddragelsesvurderingens andet led. Andet led i inddragelsesvurderingen bestod af en ’§ 26-vurdering’.⁵⁵ Ifølge Udl. § 19, stk. 7, 1. pkt., jf. § 26, skulle der ved en afgørelse om inddragelse tages hensyn til, om en sådan afgørelse måtte 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.⁵⁶

Idet Udl. § 19, stk. 1, nr. 1, var – og er fortsat – formuleret som en fakultativ bestemmelse, jf. ”*kan inddrages*”, var det tidligere op til udlændingemyndighederne, hvorvidt der skulle ske inddragelse efter afvejningen af hensynene i Udl. § 26. Udlændingemyndigheder skulle i den forbindelse iagttage de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet, i vurderingen af om inddragelsesadgangen i det konkrete tilfælde skulle anvendes.⁵⁷ Dermed kunne inddragelse af en opholdstilladelse undlades, selvom det ikke ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

2.3.2 Retstilstanden efter ikrafttræden af lov nr. 174 af 27. februar 2019

Som ovenfor omtalt fastslår paradigmeskiftet et nyt udgangspunkt om midlertidig beskyttelse i Danmark. I lyset heraf førte lovændringen til, at opholdstilladelser udstedt i henhold til Udl. § 7, stk. 1 og stk. 2 ikke længere skulle gives med *mulighed for varigt ophold*, men derimod med *henblik på midlertidigt ophold*, i lighed med opholdstilladelser i henhold til Udl. § 7, stk. 3.⁵⁸ I forarbejderne bemærkes om den ændrede formulering, at det vil ”(blive) klart signaleret, at retten til ophold vil ophøre, når der ikke længere er et behov for beskyttelse”, samt at ”dette

⁵³ Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 532-533

⁵⁴ Lovforslag L 140, s. 16

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., s. 17

⁵⁷ Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 523

⁵⁸ Lovforslag L 140, s. 24

budskab vil endvidere løbende under opholder her i landet over for flygtninge og deres familier blive kommunikeret tydeligt til de pågældende”.⁵⁹

Ved lov nr. 174 af 27. februar 2019 forblev ordlyden af Udl. § 19, stk. 1, nr. 1 uændret. I forarbejderne blev det endvidere klargjort, at opbygningen af den toleddede vurdering ikke var til tænkt ændringer. På samme måde skulle det første led i inddragelsesvurdering, der omhandler, hvornår opholdsgrundlaget ikke længere er til stede, ligeledes ikke ændres.⁶⁰ Lovændringen angik derimod det andet led i inddragelsesvurderingen, nærmere vurderingen af, om en inddragelse ville virke særligt belastende for udlændingen.⁶¹ Loven ophævede den tidligere obligatoriske § 26-vurdering, som før lovændringen fulgte af Udl. § 19, stk. 7, jf. ovenstående. Udl. § 19 a, stk. 1 blev samtidig indført med følgende ordlyd: *”Når en af betingelserne i § 19, stk. 1-5, er opfyldt, skal en opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 og 2, inddrages, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser...”*.

Indførelsen af Udl. § 19 a, stk. 1 gjorde det således obligatorisk for udlændingemyndighederne at inddrage flygtninges opholdstilladelser, jf. formuleringen *”skal (...) inddrages”*, hvis 1) der ikke længere er opholdsgrundlag, jf. Udl. § 19, stk. 1, nr. 1, og 2) inddragelsen ikke strider imod Danmarks internationale forpligtelser.⁶² På den måde har lovgiver med ændringen forsøgt at udnytte et retligt tomrum til at inddrage flere opholdstilladelser ved at ophæve henvisningen til Udl. § 26, stk. 1 og i stedet lade Danmarks internationale forpligtelser definere grænserne for, hvornår opholdstilladelser skal inddrages.

2.4 De materielle inddragelsesbetingelser

Som beskrevet i afsnit 2.3.1 udgør første led i sager om inddragelse en vurdering af om de forhold, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse jf. Udl. § 19, stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen blev udvidet med et andet punktum i 2015, som har følgende ordlyd: *”Ved afgørelse efter 1. pkt. skal der tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen”*.⁶³ Det andet punktum skulle tydeliggøre, at der ved afgørelsen skal tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen.⁶⁴ Dette medfører, at vurderingen er forskellig, baseret på om opholdstilladelsen er udstedt efter Udl. § 7, stk. 1, stk. 2 eller stk. 3.

For så vidt angår *konventionsflygtninge* efter Udl. § 7, stk. 1, fremgår det af forarbejderne til Udl. § 19, stk. 1, nr. 1, at bestemmelsen skal administreres i overensstemmelse med FN's Flygtningekonvention artikel 1 C, om ophør af flygtningestatus.⁶⁵ Efter FN's Flygtningekonvention artikel 1 C, nr. 5 følger, at en flygtning ikke længere er omfattet af FN's Flygtningekonvention, såfremt *”de omstændigheder, ifølge hvilke han er blevet anerkendt som flygtning, er bortfaldet”*. UNHCR's Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus fastslår, at der med *”omstændigheder”* forudsættes, at der skal påvises *fundamentale, varige og stabile ændringer* af de forhold, der dannede grundlag for anerkendelse af den

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid., s. 26. Se nærmere herom i afsnit 2.4

⁶¹ Ibid.

⁶² Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 533

⁶³ Lov nr. 153 af 18. februar.

⁶⁴ Lovforslag L 72, s. 12. Lovgiver angiver i forarbejderne, at tilføjelsen er en præcisering af allerede gældende ret. Dette synspunkt kan diskuteres, ikke desto mindre ændrede bestemmelsen Flygtningenævnets praksis, jf. Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 497f.

⁶⁵ Lovforslag L 152, s. 79

pågældende som flygtning.⁶⁶ En forbigående forandring i forholdene vedrørende en flygtning frygt medfører ikke en grundlæggende forandring og er således ikke tilstrækkeligt til at opfylde betingelserne for inddragelse i henhold til Udl. § 19, stk. 1, nr. 1.⁶⁷

For så vidt angår personer med *beskyttelsesstatus* efter Udl. § 7, stk. 2 var retstillingen i praksis identisk med retstillingen for *konventionsflygtninge* indtil ændringen i 2015, hvor der blev tilføjet et nyt punktum.⁶⁸ Idet personer med *beskyttelsesstatus* eller *midlertidig beskyttelsesstatus* efter Udl. § 7, stk. 2 og 3 ikke er omfattet af FN's Flygtningekonvention, er det ikke en betingelse for inddragelse, at der er sket *fundamentale, stabile og varige ændringer* i hjemlandet. Der foretages derimod en vurdering af, hvorvidt der fortsat er et aktuelt krav på beskyttelse i henhold til Danmarks internationale forpligtelser, særligt hvorvidt tilbagevenden til hjemlandet vil være i strid med EMRK artikel 3.⁶⁹ Forarbejderne henviser til, at en afgørelse om inddragelse kan træffes ”*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.*”⁷⁰

Idet betingelserne for hvornår opholdsgrundlaget ikke længere er til stede, er væsentligt forskellige for flygtninge med henholdsvis *konventions-*, *beskyttelses-* og *midlertidig beskyttelsesstatus*, har det reelt afgørende betydning, hvilken asylstatus man opnår som flygtning i forhold til risikoen for inddragelse. Denne differentiering i den danske inddragelsespraksis er blevet kritiseret af FN's Torturkomité, der i december 2023 anbefalede, at Danmark kun bør indtage opholdstilladelser, hvis ændringerne i hjemlandet er ”*fundamentale, stabile og varige*”. Torturkomitéen påpegede ligeledes, at der skal være tale om effektiv beskyttelse i hjemlandet.⁷¹

3. Vurderingen af Danmarks internationale forpligtelser

Generelt følger Danmarks internationale forpligtelser af en række menneskerettighedskonventioner, såsom FN's Flygtningekonvention og FN's konvention om barnets rettigheder⁷² (herefter Børnekonventionen).⁷³ I bemærkningerne til L 140 fremgår det forholdsvis klart, at lovgiver har tiltænkt EMRK artikel 8, der beskytter retten til respekt for *privat- og familieliv*, som en potentiel hindring for inddragelse af opholdstilladelser.⁷⁴ Bortset fra uddybelsen af EMRK artikel 8 indeholder forarbejderne forholdsvis begrænsede bemærkninger om, hvilke andre internationale forpligtelser, der er tiltænkt relevans i henhold til Udl. § 19 a, stk. 1. Dette giver anledning til at stille spørgsmål ved de overvejelser, som lovgiver har gjort sig angående andre internationale forpligtelser. Endvidere forudsætter det, at udlændingemyndighederne på egen hånd skal varetage opgaven med at identificere de relevante internationale forpligtelser, der skal iagttages i inddragelsesvurderingen. I forbindelse hermed er det eksempelvis blevet

⁶⁶ UNHCR's Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus (2019), afsnit 135-36. Se tillige Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 496

⁶⁷ Starup, Peter, *Grundlæggende udlændingeret udvalgte emner* (2021), s. 277

⁶⁸ Jf. nærmere herom i Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 497f.

⁶⁹ Lovforslag L 72, s. 12 Se tillige Starup, Peter, *Grundlæggende udlændingeret udvalgte emner* (2021), s. 278

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ FN's Torturkomité's rapport “*Concluding observations on the eighth periodic report of Denmark*” af 8. december 2023, s. 4

⁷² FN's konvention om barnets rettigheder af 20. november 1989, ratificeret af Danmark den 19. juli 1991

⁷³ Lovforslag L 140, side 26.

⁷⁴ Ibid., s. 25-30. Se tillige Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 536

kritiseret, at forarbejderne samt praksis fra Udlændingenævnet er ”åbenlyst mangelfuld” i henhold til vurderingen af Børnekonventionens artikel 3, stk. 1, om barnets tarv.⁷⁵

En central udfordring for udlændingemyndighederne ved fortolkningen af EMRK artikel 8 i inddragelsessager er manglen på sammenlignelig praksis fra EMD. Der findes ikke praksis fra EMD vedrørende den situation, hvor en udlænding har haft asyl i en medlemsstat og efterfølgende får inddraget opholdstilladelsen, fordi de forhold, der oprindeligt begrundede opholdstilladelsen, har ændret sig, så udlændingen ikke længere er i risiko for forfølgelse.⁷⁶ På baggrund heraf har lovgiver som fortolkningsbidrag angivet en række klare retningslinjer for inddragelsesvurderingen i forarbejderne. Flygtningenævnet har fået kritik for deres ”*villighed til mere eller mindre mekanisk at følge disse nye retningslinjer*”, samt at være loyale eller ligefrem ”*følgagtige*” over for forarbejdernes retningslinjer.⁷⁷ Endvidere har Institut for Menneskerettigheder i rapporten *Man kan aldrig føle sig sikker*, fra 2022, kritiseret udlændingemyndighedernes praksis for at være uforudsigelig, uklar og for generelt ikke at foretage en grundig proportionalitetsvurdering, selvom der er tale om afgørelser af meget indgribende karakter.⁷⁸

I lyset af den omtalte kritik findes det relevant at undersøge Danmarks internationale forpligtelser med fokus på EMRK artikel 8. I det følgende vil der indledende redegøres for EMRK (se nærmere afsnit 3.1). I forlængelse heraf undersøges EMRK artikel 8 og dens anvendelsesområde (se nærmere afsnit 3.2). Efterfølgende foretages en tilsvarende undersøgelse af henholdsvis forarbejdernes fortolkningsbidrag og udlændingemyndighedernes dynamiske fortolkningsnotat over relevant praksis (se nærmere afsnit 3.3 og 3.4).

3.1 Indledende om EMRK

EMRK blev vedtaget i 1950 og ratificeret af Danmark i 1953. Med indførelsen af lov nr. 285 af 29. april 1992 blev konventionen formelt inkorporeret i dansk lovgivning, hvilket sidestiller den med anden national lovgivning. I udgangspunktet har EMRK forrang frem for dansk lovgivning, men national lovgivning kan gå forud for EMRK, såfremt dette er tilsigtet fra lovgivningsmagtens side. Der er imidlertid en formodning imod, at national lovgivning har til hensigt at overtræde internationale forpligtelser.⁷⁹ Danmark er ifølge EMRK artikel 1 forpligtet til at ”*garantere enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder*”, der følger af konventionens artikel 2-18. Som følge heraf nyder flygtninge retten til respekt for *privat- og familieliv* efter EMRK artikel 8.

I 1959 blev EMD etableret, der fungerer som et kontrolorgan for at sikre, at de kontraherede stater opfylder deres forpligtelser i henhold til konventionen, jf. EMRK artikel 19. Som beskrevet i afsnit 1.4 anser EMD sig i almindelighed for bundet af sine tidligere fortolkninger af konventionen, selvom deres afgørelser kun er bindende for sagens parter, jf. EMRK artikel 46, stk. 1. Dette medfører, at praksis fra EMD har væsentlig indflydelse på, hvordan EMRK bør fortolkes og anvendes af de danske udlændingemyndigheder.

3.2 EMRK artikel 8 og dens anvendelsesområde

EMRK artikel 8 beskytter retten til respekt for *privatliv, familieliv, hjem og korrespondance* og har følgende danske ordlyd:

⁷⁵ Rytter, Mikkel m.fl., *Paradigmeskiftets konsekvenser - Flygtninge, stat og civilsamfund* (2023), s. 252

⁷⁶ Lovforslag L 140, s. 22

⁷⁷ Kronik i Information den 27. september 2023, *Flygtningenævnet er blevet kompromitteret under paradigmeskiftets krydspres*, af Jens Vedsted-Hansen

⁷⁸ Institut for Menneskerettigheds rapport af 21. juni 2022, *Man kan aldrig føle sig sikker*, s. 46

⁷⁹ Storgaard, Louise Halleskov, *Folkeret og menneskerettigheder* (2023), s. 181

”Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.
80

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det 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 ret og frihed.”

Formuleringen af bestemmelsen er relativt åben, og både i henhold til de beskyttede rettigheder og omfanget af staternes beskyttelsesforpligtigelse har bestemmelsen et potentielt vidtrækkende anvendelsesområde.⁸¹

I ordlyden af EMRK artikel 8 ligger der en negativ forpligtelse for staterne, der medfører, at de som udgangspunkt skal undlade at foretage indgreb i de beskyttede rettigheder. Endvidere følger det af formuleringen *”respekt”* i EMRK artikel 8, stk. 1, sammenholdt med staternes generelle beskyttelsesforpligtelse i EMRK artikel 1, at der påhviler staterne en positiv forpligtelse til at træffe de fornødne foranstaltninger, så den enkelte person kan nyde de beskyttede rettigheder.⁸² Det bør bemærkes, at bestemmelsen ikke er absolut, idet det er tilladt for staterne at gribe ind i de beskyttede rettigheder, så længe betingelserne i EMRK artikel 8, stk. 2, er opfyldt (se nærmere herom i afsnit 3.2.2).⁸³

3.2.1 Privat- og familieliv

Begreberne *”privatliv”* og *”familieliv”* er autonome konventionsbegreber, som EMD løbende fastsætter indholdet af.⁸⁴

For så vidt angår *”privatliv”* har EMD fortolket begrebet bredt, og der kan ikke gives en udtømmende definition heraf.⁸⁵ Grundlæggende indebærer begrebet retten til en sfære, inden for hvilken individet kan udfolde sig uforstyrret og udvikle sin personlighed.⁸⁶ EMD har i tidligere domme fundet, at begrebet omfatter fysiske, psykiske og moralske aspekter af den personlige integritet, identitet og autonomi.⁸⁷ Dette indebærer både personens indadvendte ret til at leve sit liv på den ønskede måde, såvel som personens udadvendte ret til at etablere og udvikle relationer til andre mennesker og omverdenen.⁸⁸ EMD fastslog i dommen *Maslov mod Østrig* følgende om udlændinges tilknytning til opholdslandet:

” (...) not all settled migrants, no matter how long they have been residing in the country from which they are to be expelled, necessarily enjoy ‘family life’ there within the meaning of Article 8. However, as Article 8 also protects the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world and can sometimes embrace aspects of an

⁸⁰ I nærværende specialeafhandling vil spørgsmål vedrørende retten til respekt for *hjem* og *korrespondance* ikke blive behandlet nærmere, da det ikke vurderes at være relevant for besvarelsen af afhandlingens problemformulering

⁸¹ Lorenzen, Peer, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer art 1-9* (2011), s. 642

⁸² Storgaard, Louise Halleskov, *Folkeret og menneskerettigheder* (2023), s. 313

⁸³ *Ibid.*, s. 302

⁸⁴ *Ibid.*, s. 296 og s. 299

⁸⁵ Kjølbro, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023), s. 861

⁸⁶ Lorenzen, Peer, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer art 1-9* (2011), s. 650

⁸⁷ *Ibid.* *Niemietz mod Tyskland*, præmis 29 og *Pretty mod Storbritannien*, præmis 61

⁸⁸ *Ibid.*

individual's social identity, it must be accepted that the totality of social ties between settled migrants and the community in which they are living constitutes part of the concept of "private life" within the meaning of Article 8. Regardless of the existence or otherwise of a "family life", the expulsion of a settled migrant therefore constitutes an interference with his or her right to respect for private life."⁸⁹

Det kan udledes af dommens præmis, at udlændinges sociale og samfundsmæssige tilknytning til en stat udgør *privatliv* i henhold til EMRK artikel 8.⁹⁰ Endvidere kan det udledes, at tætte relationer mellem personer kan udgøre *privatliv* i de tilfælde, hvor der ikke er tale om et beskyttelsesværdigt *familieliv* i konventionens forstand.⁹¹

For så vidt angår begrebet "*familieliv*" har EMD ikke udtømmende defineret indholdet heraf.⁹² Retten til respekt for *familieliv* beskytter som udgangspunkt mod indgreb, der adskiller personer med et beskyttelsesværdigt *familieliv*. Hvorvidt relationer udgør et *familieliv*, beror på en konkret vurdering af de faktiske familieband, herunder om der faktisk er et "tæt personligt band" mellem de involverede personer.⁹³ Bestemmelsen har til formål at beskytte allerede eksisterende samliv, men ikke at sikre retten til at stifte en familie eller adoptere.⁹⁴ Familielivsbegrebet tager udgangspunkt i den traditionelle kernefamilie. EMD har imidlertid fortolket begrebet dynamisk, således at det omfatter både biologiske og juridiske familieband samt de facto familieliv.⁹⁵ EMD har fastslået at familieband mellem voksne personer og deres forældre eller søskende kan udgøre *familieliv*, såfremt der er tungtvejende grunde herfor. Der kræves dog som udgangspunkt en form for afhængighed mellem de voksne familiemedlemmer.⁹⁶ Angående unge voksne har EMD imidlertid fastslået:

*"(...) that relationships between adult relatives do not necessarily attract the protection of Article 8 without further elements of dependency involving more than the normal emotional ties. (...) However, it has not insisted on such further elements of dependency in a number of cases concerning young adults who were still living with their parents and had not yet started a family of their own"*⁹⁷

EMD konstaterer herved, at det er en tilstrækkelig form for afhængighed, når unge voksne bor hos deres forældre og endnu ikke har dannet egen familie. Hvis ikke relationen udgør *familieliv* i henhold til EMRK artikel 8, vil relationen typisk falde ind under beskyttelsen af *privatlivet*, jf. ovenfor. Såfremt der på baggrund af ovenstående momenter foreligger et beskyttelsesværdigt *privat-* eller *familieliv*, skal udlændingemyndighederne iagttage dette i inddragelsesvurderingen efter Udl. § 19 a, stk. 1. Inddragelse kan herefter kun ske, såfremt betingelserne for indgreb i de beskyttede rettigheder efter EMRK artikel 8, stk. 2, er opfyldt.

3.2.2 Betingelserne for indgreb i de beskyttede rettigheder

Som nævnt er EMRK artikel 8 ikke en absolut bestemmelse. EMRK artikel 8 begrænser staternes adgang til at inddrage opholdstilladelser, idet en sådan afgørelse som udgangspunkt er

⁸⁹ Maslov mod Østrig, præmis 63

⁹⁰ Storgaard, Louise Halleskov, *Folkeret og menneskerettigheder* (2023), s. 299

⁹¹ Lorenzen, Peer, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer art 1-9* (2011), s. 732-733.

⁹² Storgaard, Louise Halleskov, *Folkeret og menneskerettigheder* (2023), s. 296

⁹³ Ibid., samt *Paradiso og Campanelli mod Italien*, præmis 140

⁹⁴ Kjølbros, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023), s. 879

⁹⁵ Lorenzen, Peer, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer art 1-9* (2011), s. 706-707

⁹⁶ Kjølbros, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023), s. 884

⁹⁷ *Azerkane mod Nederlandene*, præmis 64

et indgreb i retten til *privat-* og/eller *familieliv*. I henhold til artikel 8, stk. 2, kan staterne alligevel gribe ind i flygtninges *privat-* og/eller *familieliv*, hvis følgende tre betingelser er opfyldt, hvorefter indgrebet skal:

- være i overensstemmelse med loven (legalitetskravet),
- varetage et eller flere af de i bestemmelsen nævnte formål (krav om lovligt formål),
- være nødvendigt i et demokratisk samfund (nødvendighedskravet).⁹⁸

3.2.2.1 Legalitetskravet

Betingelsen om, at et indgreb skal være i overensstemmelse med loven, er reelt et *legalitetskrav*, der indeholder to led.⁹⁹ For det første indebærer *legalitetskravet*, at indgrebet skal have hjemmel i den nationale lovgivning, hvilket i denne afhandlings sammenhæng betyder, at inddragelse skal være hjemlet i Udl. For det andet indebærer *legalitetskravet* nogle kvalitative krav til hjemmelsgrundlaget.¹⁰⁰ Heri ligger, at de nationale retsregler skal være forenelige med retsstatsprincippet, hvorefter retsregler skal være tilgængelige og retstilstanden forudsigelig.¹⁰¹

3.2.2.2 Krav om lovligt formål

Udover legalitetskravet indeholder EMRK artikel 8, stk. 2, en opregning af legitime og anerkendelsesværdige formål, der kan begrunde indgreb i et beskyttelsesværdigt *privat-* eller *familieliv*. Disse formål inkluderer *hensynet til den nationale sikkerhed*, *hensynet til forebyggelse af uro eller forbrydelse* og *hensynet til statens økonomiske velfærd*.¹⁰² De opregnede formål i bestemmelsen er udtømmende og skal fortolkes indskrænkende.¹⁰³

I relation til inddragelse har lovgiver i L 140 angivet, at formålet med den nye § 19 a i Udl. er legitimt, idet ”en afgørelse om inddragelse (...) træffes under hensyn til den offentlige interesse i at opretholde en effektiv immigrationskontrol, jf. hensynet til ”statens økonomiske velfærd” efter artikel 8, stk. 2.”¹⁰⁴ Forarbejderne henviser ikke til relevant praksis fra EMD. Det kan dog konstateres, at EMD i flere domme¹⁰⁵ har anerkendt hensynet til at opretholde en *effektiv immigrationskontrol*. EMD har i forbindelse hermed bemærket:

*“The Court further accepts that the legitimate aim pursued was to ensure an effective implementation of immigration control and hence to preserve the economic well-being of Sweden, within the meaning of paragraph 2 of Article 8.”*¹⁰⁶

At lovgiver har antaget, at inddragelse af en opholdstilladelse kan begrundes i hensynet til en *effektiv immigrationskontrol*, jf. *hensynet til statens økonomiske velfærd*, er forståeligt, eftersom EMD's praksis som udgangspunkt understøtter denne antagelse. Synspunktet afspejles endvidere i Flygtningenævnets praksis, idet de anvender samme begrundelse i deres afgørelser.¹⁰⁷ Det skal imidlertid bemærkes, at der ikke foreligger sammenlignelig praksis fra EMD,

⁹⁸ Storgaard, Louise Halleskov, *Folkeret og menneskerettigheder* (2023), s. 302

⁹⁹ Kjølbros, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023), s. 837

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid., s. 840. Se tillige *Sunday Times mod Storbritannien*, præmis 49

¹⁰² Ibid., s. 850

¹⁰³ Ibid., s. 851

¹⁰⁴ Lovforslag L 140, s. 27

¹⁰⁵ *Nacic m.fl. mod Sverige* og *Nyanzi mod UK*, præmis 76

¹⁰⁶ *Nacic m.fl. mod Sverige*, præmis 79

¹⁰⁷ Flygtningenævnets første afgørelse i sag om inddragelse efter udlændingelovens § 19 af 27. maj 2020 og Syri/2022/46/sme

jf. ovenfor afsnit 3. Det bør derfor påpeges, at der fortsat er en vis usikkerhed om, hvorvidt formålet med paradigmeskiftet reelt er i overensstemmelse med de legitime hensyn i EMRK artikel 8, stk. 2.

3.2.2.3 Nødvendighedskravet

Som den mest afgørende betingelse i praksis indeholder EMRK artikel 8, stk. 2, et krav om, at et indgreb skal være nødvendigt i et demokratisk samfund. EMD har i det væsentlige fortolket kravet som et proportionalitetskrav og angivet, at der skal søges en "*fair balance*" mellem det middel, som bruges til at gøre indgreb og det legitime formål, som søges realiseret ved indgrebet.¹⁰⁸ Herved forstås, at et indgreb skal modsvare et *presserende socialt behov*, samt at de anvendte foranstaltninger skal være *rimelige* og *egnede* til at opnå det legitime formål.¹⁰⁹ EMD har desuden understreget, at "*there must be no other means of achieving the same end that would interfere less seriously with the fundamental right concerned*".¹¹⁰ Dette indebærer, at det indgår i proportionalitetsvurdering, om der findes andre og mindre indgribende foranstaltninger til at opfylde det legitime formål.¹¹¹

I relation til nærværende problemstilling er det nødvendigt at foretage en konkret vurdering af proportionaliteten mellem flygtningens ret til *privat- og familieliv* og statens interesse i at opretholde en *effektiv immigrationskontrol*. EMD har i dommen *Maslov mod Østrig* fastsat en række kriterier for denne proportionalitetsvurdering. Selvom dommen omhandler udvisningen af en kriminel udlænding, benyttes kriterierne i vid udstrækning som fortolkningsbidrag i L 140. De relevante kriterier gennemgås derfor nedenfor i afsnit 3.3.

3.2.3 Staternes skønsmargin

I forbindelse med ovennævnte proportionalitetsvurdering, er det vigtigt at bemærke, at staterne har en vis skønsmargin ved vurderingen af, om et indgreb er proportionelt i henhold til EMRK artikel 8, stk. 2. EMD har, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, en subsidær rolle i proportionalitetsafvejningen i forhold til staternes nationale domstole,¹¹² hvilket er knyttet til EMD's udvikling af doktrinen om staternes skønsmargin.¹¹³ Doktrinen indebærer, at intensiteten af EMD's prøvelse af staternes proportionalitetsafvejning varierer afhængigt af, hvor bred en skønsmargin der eksisterer på det konkrete retsområde.¹¹⁴ Staternes skønsmargin varierer afhængigt af flere faktorer, såsom rettighedens karakter, betydningen for individet, indgrebets intensitet, aktivitetens karakter samt karakteren af det legitime formål, der søges opfyldt med indgrebet.¹¹⁵ Endvidere vil det tale for, at staterne har en bred skønsmargin, hvis der på et retsområde er en begrænset konsensus mellem staternes retsopfattelse.¹¹⁶

Som omtalt i afsnit 3 er der ingen praksis fra EMD vedrørende inddragelse af opholdstilladelser som følge af en medlemsstats ønske om at hjemsende flygtninge, når deres beskyttelsesbehov ophører. Dette gør det vanskeligt at fastslå, hvor bred en skønsmargin Danmark eventuelt ville have i en sådan sag. Det kan overvejes om den manglende sammenlignelige praksis fra EMD

¹⁰⁸ Lorenzen, Peer, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer art 1-9* (2011), s. 766

¹⁰⁹ Storgaard, Louise Halleskov, *Folkeret og menneskerettigheder* (2023), s. 307 og Kjølbro, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023), s. 854

¹¹⁰ *Rhino og andre mod Schweiz*, præmis 65

¹¹¹ Kjølbro, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023), s. 854

¹¹² I relation til den danske inddragelsespraksis vil den relevante instans ikke være domstolene men derimod Flygtningenævnet, idet deres afgørelser er endelige, jf. afsnit 1.3

¹¹³ Lorenzen, Peer, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer art 1-9* (2011), s. 35

¹¹⁴ Lorenzen, Peer, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer art 1-9* (2011), s. 766

¹¹⁵ Kjølbro, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023), s. 854f.

¹¹⁶ *Ibid.*, s. 855

reelt afspejler en høj grad af konsensus, hvilket ville indikere, at der er en snæver skønsmargin på området. Modsat tyder dommen *M.A. mod Danmark* på, at staterne har en bred skønsmargin, når EMD ikke tidligere har behandlet en bestemt problemstilling.¹¹⁷ Det fremgår endvidere af dommen, at EMD "*has acknowledged that immigration control serves the general interests of the economic well-being of a country in respect of which a wide margin is usually allowed to the State*".¹¹⁸ Selvom *M.A. mod Danmark* omhandler familiesammenføring, er det legitime hensyn der påberåbes i sagen - ligesom i inddragelsessager - hensynet til en *effektiv immigrationskontrol*. Dette kan indikere, at der også i sager om inddragelse af opholdstilladelser vil være en bred skønsmargin.

Lovgiver har i L 140 angivet, at der kan søges bidrag til fortolkningen af Udl. § 19 a i praksis om udvisning af kriminelle udlændinge.¹¹⁹ Ifølge juridisk litteratur om udvisning har det været antaget, at EMD har givet staterne en bred skønsmargin, forudsat at de nationale domstole grundigt har oplyst sagens omstændigheder, nøje har afvejet de modstående hensyn og inddraget EMD's kriterier herfor, samt at udvisningen ikke fremstår som "*vilkårlig eller åbenbar urimelig*".¹²⁰ Det er nærliggende at antage, at den samme brede skønsmargin kunne gøre sig gældende i forbindelse med inddragelse af opholdstilladelser, såfremt disse betingelser iagttages af Flygtningenævnet. Modsat er det relevant at bemærke, at Jens Elo Rytter i artiklen *Farvel til den brede skønsmargin i udvisningssager?*, fra 2023, angiver et nyt standpunkt om den antagne brede skønsmargin.¹²¹ Artiklen antyder, at EMD i nyere praksis reelt har undersøgt, om de nationale domstole har taget alle relevante kriterier i betragtning og afvejet dem i overensstemmelse med EMD's opfattelse. Artiklen indikerer på denne baggrund, at staternes skønsmargin ikke er så bred, som det tidligere blev antaget. Det er endvidere relevant at fremhæve, at *hensynet til forebyggelse af uro eller forbrydelse* på grund af en udlændings kriminelle adfærd normalt vil veje tungere end *hensynet til effektiv immigrationskontrol*.¹²² Afvejningen i udvisningssager adskiller sig derfor fra inddragelsessager. På denne baggrund bør der udvises forsigtighed med at sammenligne staternes skønsmargin direkte i de to situationer.

Sammenfattende er det ikke klart, i hvilket omfang man kan søge fortolkningsbidrag fra udvisningssager. Det er dog sandsynligt, at EMD vil foretage en mindre intensiv prøvelse af Flygtningenævnets afvejning, såfremt nævnet grundigt har oplyst sagen, nøje har afvejet relevante hensyn og hertil inddraget EMD's kriterier herfor, samt at inddragelsen ikke synes at være "*vilkårlig eller åbenbar urimelig*".

3.3 Forarbejdernes fortolkningsbidrag

Lovgiver har i forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 forsøgt at angive en række retningslinjer for anvendelsen af den nye § 19 a i Udl. Som omtalt i afsnit 3 findes der ikke sammenlignelig praksis fra EMD vedrørende inddragelse af opholdstilladelser som følge af en medlemsstats ønske om at hjemsende flygtninge, når deres beskyttelsesbehov ophører.¹²³ Det er derfor usikkert, hvilke hensyn udlændingemyndighederne skal inddrage, samt med hvilken

¹¹⁷ *M.A. mod Danmark*, præmis 140-163

¹¹⁸ *M.A. mod Danmark*, præmis 143

¹¹⁹ Lovforslag L 140, s. 23. Se nærmere herom i afsnit 3.3

¹²⁰ Jens Elo Rytter, *Udvisning af kriminelle udlændinge og ERMK artikel 8 – Menneskerettighedsdomstolen knæster bred skønsmargin for staterne*, 2017

¹²¹ Jens Elo Rytter, *Farvel til den brede skønsmargin i udvisningssager?*, 2023

¹²² Lorenzen, Peer, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer art 1-9* (2011), s. 733. Se nærmere herom i afsnit 3.3

¹²³ Lovforslag L 140, s. 22

vægt disse hensyn skal indgå i afvejningen, når udlændingemyndighederne vurderer, om inddragelse er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Lovgiver angiver i forarbejderne, at udlændingemyndighederne i et vist omfang kan anvende praksis fra sager om udvisning af kriminelle udlændinge, dog således at der skal *”tages højde for, at udlændingen ikke har begået kriminalitet eller alvorlige forseelser”*.¹²⁴ Selvom det ikke fremgår udtrykkeligt af forarbejderne, bør udlændingemyndighederne tage forbehold for, at der er forskellige legitime formål bag udvisning af kriminelle udlændinge og inddragelse af flygtninges opholdstilladelser. Udvisning af kriminelle udlændinge legitimeres primært af *hensynet til forebyggelse af uro og forbrydelse*, mens inddragelse af opholdstilladelser, som nævnt ovenfor, legitimeres af hensynet til at opretholde en *effektiv immigrationskontrol*, jf. *hensynet til statens økonomiske velfærd*. I teorien er det blevet antaget *”at hensyn til statens sikkerhed og forebyggelse af forbrydelser på baggrund af en udlændings kriminelle adfærd normalt vejer tungere end generelle hensyn til indvandringskontrol”*.¹²⁵ Heraf kan det udledes, med en vis grad af tvivl, at der er mere tungtvejende grunde til at udvise kriminelle udlændinge end til at inddrage deres opholdstilladelse i henhold til Udl. § 19, stk. 1. nr. 1. Sammenligningen mellem udvisningssager og inddragelsessager er utvivlsomt betydelig mere kompleks end beskrevet i L 140, hvilket udfordrer lovgivers ønske om at overføre fortolkningsbidrag fra udvisningssager til inddragelsessager.

Som omtalt findes der ingen praksis fra EMD om inddragelse, når stater ønsker at hjemsende flygtninge, hvis beskyttelsesbehov er ophørt. EMD har imidlertid behandlet en række sager, herunder *Slivenko mod Letland*, *Sisojeva mod Letland* og *Shevanova mod Letland*, vedrørende inddragelse af opholdstilladelser og tvangsmæssige udsendelser af udlændinge, der lovligt har opholdt sig i en medlemsstat, i andre situationer.¹²⁶ I alle tre sager var der tale om krænkelse af retten til respekt for klagernes *privatliv*.¹²⁷ Endvidere foreligger der en betydelig mængde praksis fra EMD om udvisning af kriminelle udlændinge, herunder *Maslov mod Østrig*.¹²⁸ Lovgiver har på baggrund af sagerne mod Letland, sammenholdt med en række kriterier fra *Maslov mod Østrig*, angivet, at denne praksis *”i et vist omfang kan anvendes til at vurdere, hvornår inddragelse (...) vil være i strid med EMRK artikel 8”* og udledt følgende vurderingskriterier:

- 1) Varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet.
- 2) De berørte personers statsborgerskab.
- 3) Udlændingens familiesituation, herunder ægteskabets varighed og andre faktorer, der viser familielivets effektivitet.
- 4) Hvorvidt der er børn i ægteskabet og i så fald deres alder.
- 5) Alvorligheden af de vanskeligheder, den medfølgende ægtefælle med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.
- 6) Børnenes bedste interesser og velbefindende, herunder navnlig alvorligheden af de vanskeligheder, som udlændingens børn med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.
- 7) Fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og med modtagerlandet.¹²⁹

¹²⁴ Lovforslag L 140, s. 27

¹²⁵ Lorenzen, Peer, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer art 1-9* (2011), s. 733

¹²⁶ Lovforslag L 140, s. 22

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

Udover de oplyste kriterier fremgår det af forarbejderne, at dét, at opholdstilladelser til flygtninge fremover gives *“med henblik på midlertidigt ophold”*, anses for at have betydning for proportionalitetsafvejningen.¹³⁰ Den nye formulering synes altså at være mere end blot politisk signalværdi, idet forarbejderne angiver, at formuleringen kan have *“en vis betydning”* for inddragelsesvurderingen i kraft af, 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.”*¹³¹ De domme, der er fremhævet i forarbejderne, synes dog ikke at understøtte dette synspunkt.¹³² Derimod er det nærliggende at formode, at lovgiver i denne sammenhæng har ladet sig inspirere af EMD's praksis i udvisningssager. EMD har i udvisningssager lagt vægt på en form for 'berettiget forventning' i form af, om udlændingen tidligere har fået en advarsel om udvisning.¹³³ I overensstemmelse med EMD's praksis blev Udl. § 24 a, nr. 5, indført i 2018,¹³⁴ hvorefter det skulle indgå i proportionalitetsafvejningen i udvisningssager, om udlændingen tidligere havde fået en advarsel om udvisning. Det er relevant at bemærke, at der i forbindelse med udvisningssager er tale om en konkret advarsel, mens der i forbindelse med inddragelsessager er tale om en mere generel udtalelse om forventningen til opholdets varighed. På baggrund heraf er det usikkert, hvorvidt den nye udstedelsespraksis, hvor opholdstilladelser gives *“med henblik på midlertidigt ophold”*, vil have den tilsigtede betydning i relation til proportionalitetsafvejningen.

For så vidt angår det syvende kriterium, der i L 140 betegnes som *“tilknytningen til værtslandet”*, fremgår det af forarbejderne, at EMD i deres praksis har lagt vægt på arbejdsforhold, uddannelse, sprogkunderskaber, eksistensen og styrken af det sociale netværk og om der har været et beskyttelsesværdigt familieliv. Endvidere har EMD vedrørende mindreårige børn lagt vægt på, hvor barnet har tilbragt de formative år af sin barn- og ungdom.¹³⁵ Det er dog bemærkelsesværdigt, at lovgiver i forarbejderne angiver, at netop flere af disse tilknytningsmomenter skal indgå med mindst mulig vægt, idet det fremgår:

*“at hensyn som udlændingens tilknytning til arbejdsmarkedet, udlændingens deltagelse i foramliv og udlændingens danskunderskaber fremover vil blive tillagt mindst mulig betydning, når myndighederne skal vurdere, om opholdstilladelsen kan inddrages.”*¹³⁶

Når man overvejer, om udlændingemyndighederne er loyale eller ligefrem *“følgagtige”* overfor lovgivers retningslinjer for tilknytningsvurderingen, er det rimeligt at påpege, at forarbejderne ikke tilbyder meget klarhed. Dette skyldes, at lovgiver både angiver, at visse momenter indgår i tilknytningsvurderingen, samtidig med at de angiver, at samme momenter har *“mindst mulig betydning”*. Lovgiver har som fortolkningsbidrag imidlertid redegjort for nogle af de relevante tilknytningsmomenter i forarbejderne, herunder *længden af det lovlige ophold, beskæftigelse, uddannelse, sprogunderskaber og hensynet til familiens enhed* (se nærmere herom i afsnit 3.3.1-3.3.5).

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021), s. 534. Det er tvivlsomt, om lovgiverens antagelse om en form for 'berettiget forventning' kan understøttes af praksis fra EMD. Spørgsmålet vil dog ikke blive undersøgt yderligere i nærværende afhandling, af hensyn til afhandlingens omfang

¹³³ *Ndidi mod Storbritannien*

¹³⁴ Lov nr. 469 af 14. maj 2018

¹³⁵ Lovforslag L 140, s. 23

¹³⁶ Ibid., s. 24

3.3.1 Længden af det lovlige ophold

For så vidt angår *længden af det lovlige ophold*, opstiller lovgiver i forarbejderne en slags formodningsregel for udlændinge, der har opnået lovligt ophold i Danmark efter at være fyldt 18 år. Formodningen lyder, at udlændingens ophold ”i hvert fald de første 15 år i almindelighed ikke vil kunne føre til, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse skal undlades, hvis udlændingen ikke har andre tilknytningsmomenter i form af f.eks. uddannelse og/eller beskæftigelse”, samt at ”ophold i op til 8 år i almindelighed ikke vil kunne føre til, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse skal undlades, selv om udlændingen har andre væsentlige tilknytningsmomenter i form af f.eks. uddannelse og/eller beskæftigelse.”¹³⁷ Lovgiver understøtter formodningen ved at henvise til EMD’s fremhævnning af *længden af det lovlige ophold* i de tre omtalte sager mod Letland,¹³⁸ hvor klagerne havde opholdt sig i Letland i perioder på mellem 18 og 40 år.¹³⁹ Baseret på disse sager har lovgiver udledt, at jo længere en udlændings lovlige ophold er, desto større tilknytning vil personen have opnået til opholdslandet.¹⁴⁰

Idet længden af klagerne ophold indgik i afvejningerne i sagerne mod Letland, er det en logisk konklusion fra lovgivers side, at *længden af det lovlige ophold* bør indgå i proportionalitetsvurderingen i henhold til EMRK artikel 8. EMD har imidlertid ikke angivet konkrete tidsgrænser i sagernes præmisser, hvorfra det kan udledes, hvordan *længden af det lovlige ophold* i almindelighed bør indgå i afvejningen overfor andre tilknytningsmomenter. Det er endvidere ikke prøvet af EMD, om de i forarbejderne fastsatte grænser på henholdsvis 15 og 8 år¹⁴¹ er i overensstemmelse med EMRK, hvorfor det er uklart, om disse grænser vil være i strid med artikel 8, såfremt de håndhæves af udlændingemyndighederne.

3.3.2 Beskæftigelse, uddannelse og sprogkundskaber

For så vidt angår tilknytningsmomenterne *beskæftigelse, uddannelse og sprogkundskaber* er der redegjort for disse i separate afsnit i forarbejderne. Ikke desto mindre er det hensigtsmæssigt at sammenfatte dem i denne afhandling, idet der er væsentlige fællestræk i lovgivers redegørelse for disse tilknytningsmomenter. Lovgiver angiver i forarbejderne, at disse tilknytningsmomenter ”kan indgå i vurderingen” ved afgørelse om inddragelse af opholdstilladelse.¹⁴² At momenterne ”kan indgå” er forholdsvis uklart beskrevet fra lovgivers side, idet det således ikke kan stå klart for udlændingemyndighederne, hvornår disse momenter skal indgå i vurderingen. Endvidere gøres gældende, at momenterne ”ikke i sig selv kan føre til, at nægtelse af forlængelse eller inddragelse af en opholdstilladelse skal undlades” og for så vidt angår *sprogkundskaber*, at betydningen heraf i en konkret vurdering må anses for at være minimal.¹⁴³ Lovgivers redegørelse for de individuelle tilknytningsmomenter bør ses i sammenhæng med lovgiverens klare bemærkning om, at netop disse momenter skal tillægges ”mindst mulig betydning”.¹⁴⁴ Baseret på lovgivers bemærkninger vedrørende disse tilknytningsmomenter fremgår det altså, at det er forsøgt at fastsætte retningslinjer, hvorved disse momenter ikke bør være særligt tungtvejende.

¹³⁷ Ibid., s. 28

¹³⁸ *Slivenko mod Letland, Sisojeva mod Letland og Shevanova mod Letland*

¹³⁹ Lovforslag L 140, s. 27

¹⁴⁰ Ibid., s. 28

¹⁴¹ Herefter refereret til som ”8-årsgrænsen”

¹⁴² Lovforslag L 140, s. 28-29

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid., s. 24

3.3.3 Børns selvstændige tilknytning

For så vidt angår *børns selvstændige tilknytning*, fremgår det af forarbejderne, at *"et barns erhvervede tilknytning i kraft af et børneliv her i landet i visse sager i sig selv kan tale for, at en inddragelse af opholdstilladelsen må antages at virke særlig belastende for barnet"*.¹⁴⁵ I henhold til forarbejderne er det især barnets alder, herunder om barnet har tilbragt sine formative år i Danmark, der har afgørende betydning. Forarbejderne angiver yderligere en formodningsregel, hvorefter børn indtil de er 8 år, er i en *"adaptable age"*, hvor de let vil kunne tilpasse sig hjemlandet, og derfor som udgangspunkt ikke opnår en selvstændig tilknytning til Danmark.¹⁴⁶ Formodningen baseres på dommen *Salija mod Schweiz*, hvor EMD fastslog, at et barn på 9 år fortsat var i en tilpasningsdygtig alder med henblik på at tage ophold i hjemlandet.¹⁴⁷ Institut for Menneskerettigheder har desuden kritiseret, at forarbejderne opstiller et absolut alderskrav.¹⁴⁸ Det er i relation hertil relevant at sætte spørgsmålstejn ved den præjudikatsværdi, som kan udledes af dommen *Salija mod Schweiz*. Børnene i dommen var ikke flygtninge og var desuden ikke tvunget til at forlade Schweiz, hvor de kunne blive hos deres mor. Børnene havde endvidere generelt bevaret kulturelle bånd til deres hjemland gennem besøg, hvilket i sagens natur adskiller sig fra nærværende afhandlings problemstilling vedrørende flygtninge.¹⁴⁹ På baggrund heraf kan det konkluderes, at forarbejdernes grundlag for at fastsætte et absolut alderskrav er vagt.

Det fremgår yderligere af forarbejderne, at *"hvis barnet er fyldt 8 år, har det betydning for, om der skal foretages en vurdering af barnets selvstændige tilknytning, hvor stor en del af de formative år af barn- og ungdommen, som barnet har tilbragt i Danmark"*.¹⁵⁰ Det virker uheldigt, at lovgiver efterlader det som et valg, *"om"* der skal foretages en tilknytningsvurdering, da myndighederne i alle tilfælde skal vurdere, om betingelserne for indgreb i henhold til EMRK artikel 8, stk. 2, er opfyldt.

Forarbejderne uddyber ikke, hvad der bør forstås ved *"de formative år"* i redegørelsen for *børns selvstændige tilknytning*. For at afklare indholdet af begrebet, giver det mening at se nærmere på forarbejdernes redegørelse for tilknytning til det danske samfund i henhold til Udl. § 26, stk. 1, nr. 1.¹⁵¹ Ifølge forarbejderne, baseret på EMD's afgørelse i *Osman mod Danmark*, strækker barnets formative år sig fra omkring 6-7-årsalderen til cirka 15-årsalderen.¹⁵² Som konsekvens heraf er 6-7-årsalderen aldersgrænsen for, hvornår barnet anses for at have opnået en selvstændig tilknytning til Danmark ifølge Udl. § 26, stk. 1, nr. 1.¹⁵³ Derimod er aldersgrænsen 8 år i sager om inddragelse af flygtninges opholdstilladelser i henhold til Udl. § 19, stk. 1, nr. 1, jf. § 19 a, stk. 1. Institut for Menneskerettigheder kritiserer i forbindelse hermed, at *"myndighedernes vurdering af et barns tilknytning, herunder definitionen af de 'formative år', ikke i høj nok grad forholder sig til EMD's domme på området"* og henviser til *Osman mod Danmark*.¹⁵⁴ Det er da også uklart, hvorfor lovgiver fastsætter forskellige aldersgrænser for, hvornår et barn opnår en selvstændig tilknytning efter Udl. § 26 og efter Udl. § 19, stk. 1, nr. 1, jf. § 19 a, stk. 1. Forklaringen kan med en vis sandsynlighed tilskrives lovgivers klare intention om, at flygtninge kun skal opholde sig midlertidigt i Danmark.

¹⁴⁵ Ibid., s. 29

¹⁴⁶ Ibid., s. 29

¹⁴⁷ *Salija mod Schweiz*, præmis 17

¹⁴⁸ Institut for Menneskerettigheders rapport af 21. juni 2022, *Man kan aldrig føle sig sikker*, s. 55

¹⁴⁹ *Salija mod Schweiz*, præmis 50

¹⁵⁰ Lovforslag L 140, s. 29

¹⁵¹ Lovforslag L 140, s. 19

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Institut for Menneskerettigheders rapport af 21. juni 2022, *Man kan aldrig føle sig sikker*, s. 53 og 55

I forlængelse heraf er det værd at fremhæve, at forarbejderne ikke henviser til betydningen af Børnekonventionen i forbindelse med særlige forpligtelser vedrørende børn.¹⁵⁵ I henhold til Børnekonventionens artikel 3, stk. 1, skal barnets tarv være et primært hensyn i afgørelser vedrørende børn. Den danske oversættelse af bestemmelsen indeholder ordlyden ”i første række”, hvilket fejlagtigt giver indtryk af, at barnets tarv skal gå forud for alle andre hensyn, mens den engelske ordlyd ”a primary consideration” mere korrekt angiver, at barnets tarv skal være et primært, men ikke nødvendigvis bestemmende, hensyn. Uanset barnets alder er udlændingemyndighederne således forpligtet til at inddrage hensynet til barnets tarv i forbindelse med inddragelsessager. Som tidligere omtalt, er Udlændingenævnet blevet kritiseret for en ”åbenlyst mangelfuld” vurdering af Børnekonventionen.¹⁵⁶ Derfor er det værd at overveje, om der er en sammenhæng mellem eventuel validitet af denne kritik og lovgivers manglende omtale af Børnekonventionen i forarbejderne.

3.3.4 Hensynet til familiens enhed

For så vidt angår *hensynet til familiens enhed*, fremgår det af forarbejderne, at retten til respekt for *familieliv* kun er aktuel i tilfælde af, at der sker en opsplitning af familien.¹⁵⁷ Ifølge forarbejderne skal der foretages en vurdering af *familielivet*, hvis nogle familiemedlemmer bevarer deres opholdstilladelse, mens andre ikke gør det. Det medfører, at det skal vurderes, hvorvidt retten til respekt for *familieliv* i overensstemmelse med EMRK artikel 8 indebærer, at inddragelse af opholdstilladelsen bør undlades for de familiemedlemmer, der ikke selvstændigt har tilstrækkelig tilknytning til opholdslandet.¹⁵⁸ Angående *familielivet* mellem mindreårige børn og deres forældre, vil der ifølge forarbejderne som udgangspunkt være en afledet ret til ophold mellem parterne. Det betyder, at hvis barnet har opnået en selvstændig tilknytning til Danmark, vil forældrenes opholdstilladelse i almindelighed ikke inddrages. Modsat vil barnets opholdstilladelse ikke inddrages, såfremt en eller begge forældre fortsat har opholdstilladelse. Derimod vil der, når barnet fylder 18 år og er myndig, som udgangspunkt ikke længere bestå et beskyttelsesværdigt *familieliv* mellem barnet og forældrene.¹⁵⁹ Ifølge forarbejderne skal der foreligge særlige omstændigheder, hvis dette udgangspunkt skal fraviges, eksempelvis handicap eller dårlig helbredstilstand.¹⁶⁰

3.3.5 Sammenfattende om tilknytningsmomenterne

Ved gennemgangen af L 140 tydeliggøres det, at forarbejderne giver uklare retningslinjer for, hvordan de forskellige tilknytningsmomenter skal afvejes for at sikre, at inddragelse ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Gennemgående fremhæves betydningen af forskellige tidsgrænser, eksempelvis *længden af det lovlige ophold*, der ifølge forarbejderne skal tillægges stor vægt. Det er nærliggende at overveje, at det er meget håndgribeligt for udlændingemyndighederne at vurdere de klare tidsgrænser, idet de reelt ikke overlades noget skøn vedrørende disse. Det kan imidlertid give anledning til bekymring om, hvorvidt opholdets længde vil dominere inddragelsesvurderingen så meget, at de andre tilknytningsmomenter reelt bliver illusoriske, særligt i den situation hvor en voksen udlænding har haft ophold i Danmark i mindre end 8 år.

¹⁵⁵ Det bemærkes, at den beskyttede personkreds efter Børnekonventionen er personer under 18 år, jf. artikel 1

¹⁵⁶ Jf. ovenfor afsnit 3

¹⁵⁷ Lovforslag L 140, s. 30

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

3.4 Udlændingemyndighedernes dynamiske fortolkningsnotat over relevant praksis

I forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 blev det forudsat, at udlændingemyndighederne løbende skulle følge udviklingen i praksis fra EMD og andre lignende internationale organer. Desuden skulle de udarbejde og løbende opdatere et 'dynamisk fortolkningsnotat' over relevant praksis til brug for behandling af inddragelsesager efter Udl. § 19 a.¹⁶¹ Det dynamiske fortolkningsnotat anses som en form for kompensation for den manglende direkte sammenlignelige praksis fra EMD.¹⁶²

I juni 2020 udgav Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet den første version af et fælles notat, der omhandlede beskyttelsen af udlændinges *privat- og familieliv* i overensstemmelse med EMRK og FN's konventioner.¹⁶³ Den første version af dette notat var imidlertid ikke komplet, da væsentlige kapitler vedrørende EMD's praksis om *privat- og familieliv* i henhold til EMRK artikel 8 manglede og stadig var under udarbejdelse.¹⁶⁴ Først i september 2022 kunne udlændingemyndighederne offentliggøre det færdigudarbejdede notat.¹⁶⁵ Den sene udgivelse af det færdigudarbejdede notat har givet anledning til kritik fra Institut for Menneskerettigheder, fordi den kompromitterer den retssikkerhed, der skal være til stede ved indgribende afgørelser:

*"Den manglende klarhed i forhold til retspraksis betyder, at det er vanskeligt at få indblik i, hvordan Udlændingestyrelsen og de to nævn vurderer sager om inddragelse, og hvilke domme de tillægger vægt i deres fortolkning. Det er problematisk i forhold til flygtninges retssikkerhed, at hverken de eller deres repræsentanter har adgang til information om, hvilken praksis myndighederne kan forventes at følge, når de skal træffe afgørelser efter EMRK artikel 8 i forbindelse med inddragelsessager."*¹⁶⁶

Yderligere kritik har været rettet mod udlændingemyndighederne for deres uforudsigelige praksis, jf. ovenfor afsnit 3. Når disse kritikpunkter sammenholdes, er det klart, at det har været uhensigtsmæssigt, at udlændingemyndighederne har udsat færdiggørelsen af notatet. Denne uhensigtsmæssighed understreges yderligere af, at Flygtningenævnet allerede den 27. maj 2020 traf den første afgørelse i en sag om inddragelse efter Udl. § 19 a, stk. 1.¹⁶⁷ I 2 år og 2 måneder har udlændingemyndighederne således truffet afgørelser, uden at flygtninge eller deres juridiske repræsentanter har haft mulighed for at gøre sig bekendt med, hvilken praksis fra EMD udlændingemyndighederne har fulgt og hvilke kriterier, myndighederne har lagt vægt på. Det kan overvejes, hvordan udlændingemyndighedernes manglende gennemsigtighed inden offentliggørelsen af notatet stemmer overens med legalitetsprincippet i EMRK, herunder kravet om retstilstandens forudsigelighed, jf. afsnit 3.2.2.1. Forarbejdernes forudsætning om, at der skulle udarbejdes et notat, vil sandsynligvis indgå i en eventuel vurdering af retstilstandens forudsigelighed med negativ vægt, eftersom notatet har været lovgivers forudsætning for retsanvendelse.¹⁶⁸

¹⁶¹ Lovforslag L 140, s. 26

¹⁶² Rytter, Mikkel m.fl., *Paradigmeskiftets konsekvenser - Flygtninge, stat og civilsamfund* (2023), s. 245

¹⁶³ Starup, Peter, *Grundlæggende udlændingeret udvalgte emner* (2021), s. 281

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Rytter, Mikkel m.fl., *Paradigmeskiftets konsekvenser - Flygtninge, stat og civilsamfund* (2023), s. 245

¹⁶⁶ Institut for Menneskerettigheders rapport af 21. juni 2022, *Man kan aldrig føle sig sikker*, s. 61

¹⁶⁷ Flygtningenævnets første afgørelse i sag om inddragelse efter udlændingelovens § 19 a 27. maj 2020

¹⁶⁸ Spørgsmålet er af teoretisk karakter og vil ikke blive behandlet yderligere i afhandlingen, da problemstillingen anses for at være adresseret med det færdigudarbejdede notat

Den nyeste version af det dynamiske fortolkningsnotat om beskyttelsen af udlændinges *privat- og familieliv* efter EMRK og FN's konventioner blev udgivet i april 2024.¹⁶⁹ Notatet indeholder en gennemgang af EMRK artikel 8, herunder betingelserne for at gøre indgreb i *privat- og familieliv*. Derudover indeholder notatet to omfattende afsnit om praksis fra EMD vedrørende henholdsvis *privat- og familieliv*.

Notatets indhold afspejler i høj grad, at der er begrænset sammenlignelig praksis, der kan anvendes som fortolkningsbidrag i relation til inddragelse. Majoriteten af den praksis, der refereres til, omhandler domme om udvisning som følge af kriminalitet. Dette er særligt tydeligt i notatets afsnit om EMD's praksis vedrørende *privatliv*. Om *privatlivet* fremgår det, at "*privatlivet omfatter mange forskelligartede forhold i relation til individets identitet og personlige sfære samt opbygningen af relationer til andre mennesker.*"¹⁷⁰ Notatet inddeler "*de forskelligartede forhold*" i 14 underafsnit, der tilsammen udgør *privatlivet*.¹⁷¹ Afsnittene indeholder en detaljeret gennemgang af praksis, der yderligere differentierer om praksissen vedrører 1) alvorlig kriminalitet, 2) mindre alvorlig kriminalitet, 3) opholdstilladelse opnået på baggrund af svig, 4) ulovligt ophold eller 5) inddragelse, nægtelse af forlængelse og bortfald, hvor der ikke er sket kriminalitet. Det er dog væsentligt at påpege, at notatet i de første 13 af 14 underafsnit alene refererer til tre forskellige domme om inddragelse, nægtelse af forlængelse og bortfald hvor der ikke er sket kriminalitet.¹⁷² I relation til praksis om hensynet til udlændinges *familieliv* følger notatet samme mønster ved kun at referere til et begrænset antal domme, og i visse tilfælde ingen domme overhovedet. Eksempelvis er der ifølge notatet ingen domme fra EMD, som har behandlet spørgsmål om barnets alder ved indrejse, varigheden af barnets ophold, hensynet til barnets formative år eller vurderet barnets "*adaptable age*" i sager, hvor der ikke foreligger kriminalitet.¹⁷³

Det kan konkluderes, at notatet kun i meget begrænset omfang inddrager fortolkningsbidrag fra sager, der ikke omhandler udvisning som følge af kriminalitet. Derfor bidrager notatet kun i ringe grad yderligere til fortolkningen af EMRK artikel 8 i forhold til forarbejderne. Udlændingemyndighederne bør som følge heraf udvise forsigtighed med at fastsætte meget klare retningslinjer for inddragelsesvurderingen, hvis det primært baseres på EMD's praksis i udvisningssager, da denne praksis ikke direkte kan overføres til inddragelsessager.

4. Flygtningenævnets praksis

Som omtalt i afhandlingen, førte vedtagelsen af L 140 til en udvidet adgang til at inddrage opholdstilladelser fra flygtninge. Lovændringen gjorde således Danmarks internationale forpligtelser til bundlinjen for, hvornår flygtninges opholdstilladelser skal inddrages. Formålet hermed har været at tydeliggøre, at flygtninges ophold i Danmark er midlertidigt.¹⁷⁴

På denne baggrund er det relevant at undersøge, om Flygtningenævnet følger retningslinjerne i L 140, samt hvorvidt deres praksis stemmer overens med de retningslinjer, som EMD har fastlagt for indgreb i retten til *privat- og familieliv* efter EMRK artikel 8. I undersøgelsen af

¹⁶⁹ Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnets notat, *Beskyttelsen af udlændinges privat- og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konventioner*, af april 2024. Herefter refereret til som "udlændingemyndighedernes dynamiske fortolkningsnotat" eller "notatet"

¹⁷⁰ Udlændingemyndighedernes dynamiske fortolkningsnotat, s. 97

¹⁷¹ Det bemærkes afsnittene i det generelle afspejler de samme kriterier som nævnt i forarbejderne, jf. afsnit 3.3.

¹⁷² *Slivenko mod Letland, Osman mod Danmark og Hasanbasic mod Switzerland*

¹⁷³ Udlændingemyndighedernes dynamiske fortolkningsnotat, s. 703

¹⁷⁴ Jf. ovenfor afsnit 2

Flygtningenævnets praksis vil omgørelsesprocenten af Udlændingestyrelsens afgørelser samt generelle tal og statistikker om Flygtningenævnets praksis blive gennemgået (se nærmere herom i afsnit 4.1). Dette vil danne grundlag for en mere detaljeret analyse af udvalgte afgørelser, henholdsvis vedrørende unge voksne og *børns selvstændige tilknytning*, samt lede op til en diskussion, om hvilken betydning afgørelserne har (se nærmere herom i afsnit 4.2).

4.1 Flygtningenævnets omgørelsesprocent

For at kunne vurdere Flygtningenævnets praksis og de underliggende tendenser, er det relevant at gennemgå generelle tal og statistikker for deres praksis, da særligt omgørelsesprocenten af Udlændingestyrelsens afgørelser har været bemærkelsesværdig høj i de seneste år. I 2021 behandlede Flygtningenævnet i alt 287 afgørelser om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser¹⁷⁵ fra Udlændingestyrelsen, hvoraf 45% af afgørelserne blev omgjort.¹⁷⁶ Året efter i 2022 behandlede Flygtningenævnet i alt 252 sager om inddragelse, hvoraf 68% af sagerne blev omgjort.¹⁷⁷ En anden uofficiel opgørelse fra Red Barnets rapport *Ung i usikkerhed*, fra 2024, viser, at omgørelsesprocenten i sager om inddragelse vedrørende børn¹⁷⁸ steg fra 48% i perioden 1.1.2021–4.2.2022 til 84% i perioden 1.1.2022–1.9.2023.¹⁷⁹ Dette indikerer, at omgørelsesprocenten i sager vedrørende børn, ifølge rapporten er højere end den generelle omgørelsesprocent i sager om inddragelse. Red Barnets opgørelse fra perioden 1.1.2022 – 1.9.2023, som dækker over 65 sager vedrørende børn, viser desuden, at opholdstilladelsen i 27 sager blev forlænget på baggrund af hensynet til *privat-* eller *familieliv* efter EMRK artikel 8, mens opholdstilladelsen alene i 5 sager blev inddraget.¹⁸⁰ Både Flygtningenævnets og Red Barnets opgørelser viser herved, at det reelt kun er få sager, særligt vedrørende børn, som ender med inddragelse.

Det er svært at fastslå, hvad der ligger til grund for de høje og stigende omgørelsesprocenter, alene ud fra den offentligt tilgængelige information om Flygtningenævnets afgørelser. Udlændingestyrelsen har tidligere antydnet, at den høje omgørelsesprocent kan skyldes, at den pågældende klager i perioden mellem Udlændingestyrelsens afgørelse og Flygtningenævnets afgørelse er blevet omtalt i medierne, og derfor har udviklet et selvstændigt opholdsgrundlag.¹⁸¹ Ikke desto mindre kan denne forklaring ikke anvendes i sager, hvor opholdstilladelser ikke inddrages, fordi det vil stride mod retten til *privat-* og *familieliv* efter EMRK artikel 8. Institut for Menneskerettigheder antyder i lighed hermed, at forklaringen kan være, at EMRK artikel 8 spiller en større rolle i Flygtningenævnet end i Udlændingestyrelsen.¹⁸² En alternativ forklaring kan være, at EMRK artikel 8 ikke nødvendigvis spiller en større rolle hos Flygtningenævnet end hos Udlændingestyrelsen, men at nogle tilknytningsmomenter i henhold til EMRK artikel 8 ændrer sig i perioden mellem Udlændingestyrelsens afgørelse og Flygtningenævnets afgørelse. Denne forklaring kan sandsynliggøres ved, at Flygtningenævnet følger de tidsgrænser, der er fastsat i forarbejderne om *længden af det lovlige ophold*, herunder særligt 8-årsgrænsen for voksne udlændinge, jf. ovenfor afsnit 3.3.1. Sagsbehandlingstiden for inddragelsessager

¹⁷⁵ I den resterende del af hovedafsnit 4 vil ”inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser” alene refereres til som ”inddragelse”

¹⁷⁶ Flygtningenævnet, Formandskabet, 30. beretning, af juli 2022, s. 556 og 560

¹⁷⁷ Flygtningenævnet, Formandskabet, 31. beretning, af juli 2023, s. 592

¹⁷⁸ Opgørelsen omfatter sager ”vedrørende børn”, hvilket medfører, at sagerne omhandler 1) mindreårige børn og deres forældre, 2) unge, der var mindreårige ved indrejsen til Danmark og 3) forældre, der som flygtninge har familiesammenført, mindreårige børn i Danmark.

¹⁷⁹ Red Barnets rapport, *Ung i usikkerhed*, af 13. marts 2024, s. 23-24. Det bemærkes, at tidsperioden er overlappende, det vurderes dog ikke at have betydning for validiteten af den konstaterede omgørelsesprocent

¹⁸⁰ Ibid., s. 23

¹⁸¹ Institut for Menneskerettigheders rapport af 21. juni 2022, *Man kan aldrig føle sig sikker*, s. 36-37

¹⁸² Ibid., s. 37

i Flygtningenævnet er lang, med en gennemsnitlig behandlingstid på 196 dage i 2022, hvilket svarer til omkring 6-7 måneder.¹⁸³ I tilfælde af, at Flygtningenævnet anvender de i forarbejderne opstillede tidsgrænser, vil en sagsbehandlingstid på 6-7 måneder være udslagsgivende i konkrete sager. Ved at analysere ankomstdatoer for syriske asylansøgere i Danmark fra 2013-2022, viser det sig, at 67% af syrerne ankom til Danmark i 2014-2015.¹⁸⁴ I 2022 omhandlede 62% af alle inddragelsessager i Flygtningenævnet personer fra Syrien.¹⁸⁵ Dette indikerer, at mange syrerne havde opholdt sig i Danmark i lidt over 8 år i løbet af 2022. Såfremt en person fra Syrien i 2022 havde overskredet 8-årsgrænsen, kan dette forklare omgørelsen i vedkommendes konkrete afgørelse. Regnestykket er teoretisk, men kan i positivt fald antyde, at Flygtningenævnet følger den 8-årsgrænse, der er fastsat i forarbejderne, hvilket kan have bevirket, at omgørelsesprocenten var stigende i 2022.

Årsagen til, at Flygtningenævnet i stigende grad omgør afgørelser fra Udlændingestyrelsen, er svær at fastslå og involverer sandsynligvis flere af de ovenstående forklaringer. Uanset årsagen bør udlændingemyndighedernes praksis blive mere entydig, da det rejser spørgsmål om retssikkerheden. Det udgør en retssikkerhedsmæssig udfordring, hvis sager om inddragelse af opholdstilladelser ikke reelt bliver prøvet ved to instanser. Der er grund til at overveje, om første instans bliver lidt illusorisk, hvis det er undtagelsen snarere end reglen, at dens afgørelser bliver omgjort.

4.2 Udvalgt praksis fra Flygtningenævnet

Som beskrevet ovenfor i afsnit 4.1 er antallet af sager, der reelt ender med inddragelse begrænset, hvilket gør det vanskeligt at udlede meget generelle tendenser om Flygtningenævnets praksis. Henset til afhandlingens omfang er det desuden ikke muligt at lave en dybdegående analyse af alle aspekter af Flygtningenævnets praksis. Analysen har således til formål at belyse specifikke problemstillinger, der er fremhævet i afhandlingen. Med afsæt i de høje omgørelsesprocenter, dokumenteret i Red Barnets rapport *Ung i usikkerhed*, tager undersøgelsen udgangspunkt i afgørelser vedrørende unge voksne samt afgørelser vedrørende *børns selvstændige tilknytning*. De konkrete afgørelser er udvalgt, fordi de anses som velegnede til at belyse Flygtningenævnets proportionalitetsafvejning i henhold til EMRK artikel 8. Derudover anses afgørelserne som formålstjenlige til at vurdere validiteten af den kritik, der omhandler, hvorvidt Flygtningenævnet er loyale eller ligefrem "*følgagtige*" over for forarbejdernes retningslinjer samt Institut for Menneskerettigheders kritik af, at Flygtningenævnet har en uforudsigelig praksis og ikke foretager en grundig proportionalitetsafvejning, jf. ovenfor afsnit 3.

4.2.1 Praksis vedrørende unge voksne

Undersøgelsen af Flygtningenævnets praksis vedrørende unge voksne tager udgangspunkt i tre afgørelser. Afgørelserne er valgt, idet de hver især afspejler, hvilke hensyn Flygtningenævnet inddrager i deres proportionalitetsvurdering efter EMRK artikel 8, herunder belyser betydningen af, om klagerne har et beskyttelsesværdigt *privat-* og/eller *familieliv*.

¹⁸³ Flygtningenævnet, Formandskabet, 31. beretning, af juli 2023, s. 593

¹⁸⁴ Udlændingestyrelsen, *Tal og fakta på udlændingekområdet 2022*, udgivet 2023, s. 7 samt Udlændingestyrelsen, *Tal og fakta på udlændingekområdet 2017*, udgivet 2018, s. 9. Det bemærkes, at tallene afspejler antallet af asylansøgere og ikke personer, der har modtaget asyl. Tallene anses dog for at være repræsentative, da anerkendelsesprocenterne for personer fra Syrien i perioden 2013-2022 generelt har været høje og svinget mellem 83-99 % (i henhold til samme kilde)

¹⁸⁵ Flygtningenævnet, Formandskabet, 31. beretning, af juli 2023, s. 592

4.2.1.1 Flygtningenævnets stadfæstelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse¹⁸⁶

I marts 2022 stadfæstede Flygtningenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse i en sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse vedrørende en kvindelig syrisk statsborger fra Rif Damaskus området. Sagen blev sambehandlet med *Syri/2022/45/sme* vedrørende klagerens mor og en mindreårig søskende. Flygtningenævnet omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelse i sagen vedrørende moren og den mindreårige søskende, således at disse fortsat havde opholdstilladelse efter Udl. § 7, stk. 3.

Klageren indrejste i Danmark i 2015 som 12-15-årig,¹⁸⁷ hvor hun i efteråret 2015 fik *midlertidig beskyttelsesstatus* efter Udl. § 7, stk. 3, på grund af de generelle forhold i Syrien. Da afgørelsen blev stadfæstet af Flygtningenævnet i marts 2022, var klageren ikke længere mindreårig og havde opholdt sig i Danmark i ca. 6,5 år. Til belysning af klagerens familiemæssige relationer bør det bemærkes, at det i *Syri/2022/45/sme* fremgår, at klagerens mor samt fire søskende var bosat i Danmark på tidspunktet for afgørelsen, samt at klageren ikke havde familie tilbage i Syrien.

Flygtningenævnet har i sagen indledningsvist vurderet, at grundlaget for klagerens opholdstilladelse ikke længere var til stede som følge af de generelle forhold i Syrien.¹⁸⁸ Denne vurdering udgør det første led i inddragelsesvurderingen efter Udl. § 19, stk. 1, nr. 1, jf. ovenfor afsnit 2.3 og 2.4. Flygtningenævnet har herefter vurderet, hvorvidt nægtelse af forlængelse af klagerens opholdstilladelse ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8.

Afgørelsen indeholder en systematisk og standardiseret gennemgang af betingelserne for indgreb i de beskyttede rettigheder i henhold til EMRK artikel 8, stk. 2. Vedrørende *legalitetskravet* fremgår det af afgørelsen, at indgrebet har *"hjemmel i udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, jf. § 7, stk. 2"*.¹⁸⁹ Vedrørende *kravet om et lovligt formål* fremgår det af afgørelsen, at *"lovgrundlaget for indgrebet er legitimt og varetager den offentlige interesse i at opretholde en effektiv immigrationskontrol"*.¹⁹⁰ Slutteligt foretager Flygtningenævnet en vurdering af, om indgrebet i klagerens *privat- og familieliv* står i et rimeligt forhold til det formål, som indgrebet skal varetage, og dermed undersøges *nødvendighedskravet*.¹⁹¹ I afgørelsen fremgår det om klagerens *privat- og familieliv*:

"Klageren kom til Danmark som (12-15 årig). Klageren har gået i skole i Syrien til 9. klasse. Klageren har gået i (udskoling) i Danmark. Klageren går nu på (uddannelse) 1. år. Hun har danske venner. Klageren er medlem af (forening). For så vidt angår retten til familieliv bemærkes, at voksne børn som udgangspunkt ikke er omfattet af familieliv i EMRK artikel 8's forstand, medmindre der foreligger et afhængighedsforhold mellem forældre og børn. Der er ikke under sagen oplyst om et sådant afhængighedsforhold mellem klageren og dennes mor.

¹⁸⁶ *Syri/2022/46/sme*

¹⁸⁷ Det bemærkes, at Flygtningenævnet af hensyn til anonymitet for klagerne ikke offentliggør den præcise alder, hvorfor undersøgelsen ligeledes ikke kan angive den præcise alder

¹⁸⁸ Flygtningenævnet har siden juni 2019 vurderet, at de aktuelle forhold i Damaskus og Rif Damaskus ikke længere er af en sådan karakter, at enhver vil være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med EMRK art. 3 alene som følge af den blotte tilstedeværelse på området, jf. *Syri/2022/46/sme*

¹⁸⁹ *Syri/2022/46/sme*, s. 2, jf. ovenfor afsnit 3.2.2.1

¹⁹⁰ *Ibid.*, jf. ovenfor afsnit 3.2.2.2

¹⁹¹ *Ibid.*, jf. ovenfor afsnit 3.2.2.3

*Flygtningenævnet har herunder henset til, at klageren fraflyttede morens bopæl (i sommeren) 2020.*¹⁹²

Flygtningenævnet fandt på baggrund af ovenstående, at klageren ikke havde et beskyttelsesværdigt *familieliv* i henhold til EMRK artikel 8. Endvidere fandt Flygtningenævnet, at nægtelse af forlængelse af klagerens opholdstilladelse ikke ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser efter en samlet vurdering af klagerens *privatliv*.

I henhold til de kriterier for proportionalitetsvurderingen, som er specificeret i forarbejderne og udlændingemyndighedernes dynamiske fortolkningsnotat, synes beskrivelsen af klagerens *privatliv* begrænset.¹⁹³ En vurdering af klagerens *privatliv* der kan sammenfattes på 2,5 linje, fremstår endvidere som kort. Det er bemærkelsesværdigt, at Flygtningenævnet ikke har henvist til nogle af de kriterier, som ifølge forarbejderne ”skal tillægges mindst mulig betydning”, herunder forhold vedrørende klagerens *beskæftigelse* og *sprogkundskaber*.¹⁹⁴ Dette fører til overvejelser om, hvorvidt Flygtningenævnet reelt har inddraget hensynet til klagerens *beskæftigelse* eller *sprogkundskaber* i vurderingen, og hvis ikke, begrundelsen herfor. En mangelfuld begrundelse i afgørelsen kan med en vis sandsynlighed tilskrives, at Flygtningenævnet har lagt vægt på nogle tungtvejende hensyn, som ifølge Flygtningenævnet i sig selv har været tilstrækkelige til at begrunde proportionaliteten af indgrebet. Af tungtvejende hensyn kan nævnes, at klageren ikke vurderes at have haft et beskyttelsesværdigt *familieliv*, samt at klageren alene har haft lovligt ophold i Danmark i ca. 6,5 år. Klageren overskrider derfor ikke den forudsatte 8-årsgrænse, som er angivet i forarbejderne.¹⁹⁵

4.2.1.2 Flygtningenævnets omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse¹⁹⁶

I februar 2023 omgjorde Flygtningenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse i en sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse vedrørende en kvindelig syrisk statsborger fra Damaskus, således at kvinden fortsat havde opholdstilladelse efter Udl. § 7, stk. 2. Klageren fik *beskyttelsesstatus* efter Udl. § 7, stk. 2 i vinteren 2015/2016 som 13-årig. Da afgørelsen blev omgjort af Flygtningenævnet i februar 2023, var klageren ikke længere mindreårig og havde opholdt sig i Danmark i ca. 8,5 år.

I sagen har Flygtningenævnet indledningsvis vurderet, at grundlaget for klagerens opholdstilladelse ikke længere var til stede som følge af de generelle forhold i Syrien. Efterfølgende har Flygtningenævnet vurderet, om nægtelse af forlængelse af klagerens opholdstilladelse ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Afgørelsen indeholder, ligesom i *Syri/2022/46/sme*, en systematisk og standardiseret gennemgang af betingelserne for indgreb i de beskyttede rettigheder i henhold til EMRK artikel 8, stk. 2, jf. ovenfor afsnit 4.2.1.1. For så vidt angår klagerens *familieliv* har Flygtningenævnet vurderet, at der ikke eksisterede et afhængighedsforhold mellem klageren og klagerens forældre, der kunne udgøre et *familieliv* i henhold til EMRK artikel 8. Det bør hertil bemærkes, at klageren ikke boede sammen med sine forældre på tidspunktet for afgørelsen.¹⁹⁷ I afgørelsen fremgår det om klagerens *privatliv*:

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Jf. ovenfor afsnit 3.3 og 3.4

¹⁹⁴ Lovforslag L 140, s. 12, jf. ovenfor afsnit 2.

¹⁹⁵ Ibid., s. 28, jf. ovenfor afsnit 3.3.1

¹⁹⁶ *Syri/2023/11/sesc*

¹⁹⁷ *Syri/2023/11/sesc*, s. 2

”Efter en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger, herunder varigheden af klagerens ophold i Danmark (ca. 8½ år), klagerens alder, da hun henholdsvis udrejste af Syrien (11 år) og kom til Danmark (13 år), at klageren her opholdt sig i Danmark i flere af de formative år (2-3 år), klageren stilknytning til arbejdsmarkedet, at hun har taget en gymnasial uddannelse og er i gang med en videregående uddannelse, klagerens herboende familie og omgangskreds samt, at hun ingen nær familie har i Syrien, at hun ikke har kontakt med eventuel anden familie i Syrien, og at hun ingen kender i Syrien”¹⁹⁸

Flygtningenævnet fandt på baggrund af ovenstående, at nægtelse af forlængelse af klagerens opholdstilladelse ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser efter en samlet vurdering af klagerens *privatliv*.

I modsætning til den førstnævnte afgørelse¹⁹⁹ har Flygtningenævnet i den nærværende afgørelse inddraget flere hensyn i vurderingen af klagerens *privatliv*. Afgørelsen indeholder oplysninger om klagerens formative år, tilknytning til arbejdsmarkedet samt oplysninger om relationer til familie og venner i både Syrien og Danmark. Dette tyder på, at Flygtningenævnet i nærværende afgørelse har foretaget en mere grundig vurdering af EMRK artikel 8. Når de to afgørelser sammenholdes, kan der identificeres flere relevante fællestræk. Begge sager involverer kvinder, der ankom til Danmark som henholdsvis 12-15-årig og 13-årig, og fik opholdstilladelse i efteråret og vinteren 2015/2016. Begge kvinder har tilbragt størstedelen af deres formative år i Syrien, er under uddannelse i Danmark, har etableret danske sociale relationer, og deres familier er i Danmark, mens de har begrænset eller ingen familie i Syrien. Ingen af kvinderne bor i øvrigt sammen med deres forældre. Den tydeligste forskel på de to afgørelser består i *længden af det lovlige ophold* i Danmark på tidspunktet for Flygtningenævnets afgørelse. I den første afgørelse havde kvinden haft lovligt ophold i 6,5 år, mens kvinden i den nærværende afgørelse havde haft lovligt ophold i 8,5 år. På baggrund heraf indikerer sammenligningen af de to afgørelser, med en vis sikkerhed, at *længden af det lovlige ophold* har været udslagsgivende for Flygtningenævnets afgørelser. Denne konklusion støtter således antagelsen om, at Flygtningenævnet følger de i forarbejderne fastsatte tidsgrænser med hensyn til *længden af det lovlige ophold*.

4.2.1.3 Flygtningenævnets omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse²⁰⁰

I oktober 2021 omgjorde Flygtningenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse i en sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse vedrørende en kvindelig statsborger fra Syrien, således at kvinden fortsat havde opholdstilladelse efter Udl. § 7, stk. 2. Sagen blev sambehandlet med *Syri/2021/222/mlvt* vedrørende klagerens mor og en mindreårig søskende (se nærmere herom i afsnit 4.2.2.1). Flygtningenævnet omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelse i sagen vedrørende moren og den mindreårige søskende, således at disse fortsat havde opholdstilladelse efter Udl. § 7, stk. 2. Afgørelsen har i øvrigt samme indholdsmæssige opbygning som de to førnævnte afgørelser,²⁰¹ hvorfor dette ikke uddybes yderligere i forbindelse med nærværende afgørelse.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ *Syri/2022/46/sme*

²⁰⁰ *Syri/2021/223/mlvt*

²⁰¹ *Syri/2022/46/sme* og *Syri/2023/11/sesc*

Klageren fik *beskyttelsesstatus* efter Udl. § 7, stk. 2 ved sin indrejse i 2015. Da afgørelsen blev omgjort af Flygtningenævnet i oktober 2021, var klageren ”en ung voksen” og havde opholdt sig i Danmark i knap 6 år.²⁰² I afgørelsen fremgår det om klagerens *familieliv*:

*”For så vidt angår retten til familieliv bemærkes, at forældre og voksne børn som udgangspunkt ikke er omfattet af familieliv i EMRK artikel 8’s forstand, medmindre der foreligger et afhængighedsforhold mellem voksne børn og forældre. (...) forholdet mellem myndige børn og deres forældre kan omfattes af begrebet ”familieliv” efter EMRK artikel 8 i sager omhandlende unge, hjemmeboende voksne, som ikke har stiftet selvstændig familie, jf. blandt andet EMD’s dom Pormes v. the Netherlands, præmis 47.”*²⁰³

Flygtningenævnet fandt på baggrund af ovenstående, at klageren havde et beskyttelsesværdigt *familieliv*, eftersom *”klageren forsat er hjemmeboende og ikke har stiftet selvstændig familie”*.²⁰⁴ De faktiske forhold vedrørende klagerens *privatliv* er sammenlignelige med de to førnævnte afgørelser.²⁰⁵ Klageren havde tilbragt størstedelen af sit liv i Syrien, men afsluttede sin udskoling i Danmark og var på tidspunktet for Flygtningenævnets afgørelse i gang med sit første år på en universitetsuddannelse. Flygtningenævnet fandt, at nægtelse af forlængelse af klagerens opholdstilladelse ville være uproportionelt i forhold til klagerens *familieliv*. Vurderingen tog udgangspunkt i, at klageren på afgørelsestidspunktet boede med sine forældre, hvilket er den væsentligste forskel i forhold til de førnævnte afgørelser.²⁰⁶ Selvom den nærværende afgørelse henviser til, at forholdet mellem hjemmeboende voksne børn og deres forældre *”kan”* udgøre familieliv, fastslår EMD’s praksis, herunder *Azerkane mod Nederlandene*, at der ikke kræves *”further elements of dependency (...) concerning young adults who were still living with their parents and had not yet started a family of their own”*, jf. ovenfor afsnit 3.2.1.²⁰⁷ Flygtningenævnet har i nyere afgørelser ligeledes refereret til *Azerkane mod Nederlandene*.²⁰⁸

Når nærværende afgørelse sammenholdes med førstnævnte afgørelse,²⁰⁹ er det interessant at bemærke, at mange af de faktiske forhold vedrørende klagerne er ens. Begge klagerne havde haft lovligt ophold i Danmark i cirka 6 år på afgørelsestidspunktet, hvilket ikke overstiger forarbejdernes forudsatte 8-årsgrænse.²¹⁰ Ydermere har afgørelserne det fællestræk, at de er blevet sambehandlet med familiemedlemmers sager, hvor Flygtningenævnet har besluttet at forlænge familiemedlemmernes opholdstilladelser. Den væsentligste forskel mellem sagerne er, at den ene kvinde bor hjemme hos sine forældre,²¹¹ mens den anden ikke gør.²¹² Sammenligningen af de to afgørelser indikerer således, at Flygtningenævnet har lagt afgørende vægt på, om klageren opretholdt et *familieliv* ved at bo hjemme hos vedkommendes forældre.

4.2.1.4 Opsummerende om betydningen af afgørelserne

Den analyserede praksis vedrørende unge voksne afslører primært to tendenser for Flygtningenævnets praksis. De to første afgørelser²¹³ indikerer en generel tendens i Flygtningenævnets

²⁰² Syri/2021/223/mlvt, s. 2

²⁰³ Syri/2021/223/mlvt, s. 2

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Syri/2022/46/sme og Syri/2023/11/sesc

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Azerkane mod Nederlandene, præmis 64

²⁰⁸ Syri/2022/180/juri og Syri/2022/81/ehd

²⁰⁹ Syri/2022/46/sme

²¹⁰ Jf. ovenfor afsnit 3.3.1

²¹¹ Syri/2022/46/sme

²¹² Syri/2021/223/mlvt

²¹³ Syri/2022/46/sme og Syri/2023/11/sesc

praksis, hvorefter *længden af det lovlige ophold* har en afgørende betydning i proportionalitetsvurderingen. Den sidste afgørelse²¹⁴ indikerer en tendens, hvorefter det har afgørende betydning, om klageren har et beskyttelsesværdigt *familieliv*. Referencer til relevant praksis fra EMD, herunder *Azerkane mod Nederlandene*, antyder, at Flygtningenævnet som udgangspunkt ikke gør indgreb i *familielivet*, navnlig når unge voksne ikke har stiftet selvstændig familie og stadig bor hos deres forældre. Når de tre afgørelser sammenholdes, synes Flygtningenævnet at tillægge hensynet til *familielivet* større vægt end *længden af det lovlige ophold* i tilfælde, hvor varigheden af det lovlige ophold er under 8 år. Dette rejser et lavpraktisk spørgsmål om, hvorvidt unge voksne effektivt kan forbedre deres chancer for at bevare deres opholdstilladelse ved fortsat at bo hos deres forældre. Eksisterende offentliggjort praksis fra Flygtningenævnet synes at bekræfte denne antagelse.

Vedrørende proportionalitetsvurderingen har staterne potentielt en bred skønsmargin i udlændingesager, under forudsætning af at udlændingemyndighederne grundigt har oplyst sagens omstændigheder, nøje har afvejet de modstående hensyn og inddraget EMD's kriterier, samt at indgrebet ikke fremstår som "*vilkårlig eller åbenbar urimelig*", jf. diskussionen i afsnit 3.2.3. Derfor er det relevant at vurdere, hvorvidt disse forudsætninger er iagttaget i ovenstående afgørelser. Overordnet set synes Flygtningenævnet at have udført systematiske vurderinger i overensstemmelse med EMRK artikel 8, stk. 2, og inddraget relevante hensyn og kriterier. Alligevel afspejler de nævnte afgørelser forskellige vurderinger i henhold til Danmarks internationale forpligtelser. Særligt bemærkes det, at stadfæstelsen fra marts 2022²¹⁵ fremstår vagt begrundet. Såfremt det hypotetisk antages, at stadfæstelsen fra marts 2022 blev prøvet hos EMD, er det interessant at overveje, om indgrebet i klagerens *privatliv* ville anses som proportionelt i forhold til hensynet til *effektiv immigrationskontrol*, jf. *hensynet til statens økonomiske velfærd*. Særligt hvis det lægges til grund, at der er mere tungtvejende grunde til at udvise kriminelle udlændinge end til at inddrage deres opholdstilladelse, jf. ovenfor afsnit 3.3. I den konkrete afgørelse er der flere hensyn, som EMD i *Maslov mod Østrig* – der omhandler udvisning hvorfor der formentligt kræves tungere hensyn – angiver skal indgå i proportionalitetsvurderingen, som enten ikke er belyst i afgørelsen eller ligefrem taler imod indgrebet. Baseret på hypotesen kan det med en vis forsigtighed antages, at EMD, i tilfælde af at afgørelsen blev prøvet hos dem, i hvert fald ville prøve Flygtningenævnets afvejning indgående, idet nogle hensyn ikke synes at være tilstrækkeligt inddraget eller vurderet, jf. doktrinen om staternes skønsmargin i afsnit 3.2.3.

Tilliden til Flygtningenævnets afgørelse fra marts 2022²¹⁶ ville styrkes, hvis der blev givet en begrundelse for, hvorfor visse tilknytningsmomenter blev inddraget eller ekskluderet fra vurderingen, samt hvilke specifikke hensyn der medførte, at indgrebet blev vurderet at være proportionelt. Flygtningenævnet kunne med fordel yderligere tydeliggøre, hvilke dele af forarbejderne og/eller praksis fra EMD, der støtter denne afgørelse. Baseret på de oplysninger, der er tilgængelige om afgørelsen, er det rimeligt at rejse kritik af, hvorvidt Flygtningenævnet grundigt har oplyst sagens omstændigheder. Med udgangspunkt i den analyserede praksis om unge voksne, herunder særligt stadfæstelsen fra marts 2022,²¹⁷ kan det således konkluderes, at der findes eksempler på afgørelser, hvor Flygtningenævnet tilsyneladende ikke har foretaget en grundig proportionalitetsvurdering.

²¹⁴ Syri/2021/223/mlvt

²¹⁵ Syri/2022/46/sme

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.

4.2.2 Praxis vedrørende børns selvstændige tilknytning

Undersøgelsen af Flygtningenævnets praksis vedrørende *børns selvstændige tilknytning* tager udgangspunkt i to afgørelser. Givet afhandlingens omfang foretages en summarisk gennemgang af de udvalgte afgørelser med fokus på opholdets længde og de formative år. En summarisk gennemgang med fokus på opholdets længde og de formative år giver et sammenligningsgrundlag, der vurderes at kunne belyse tendenser i Flygtningenævnets praksis vedrørende *børns selvstændige tilknytning*. Institut for Menneskerettigheder har i rapporten *Man kan aldrig føle sig sikker* rejst kritik af Flygtningenævnets divergerende praksis på området.²¹⁸ Undersøgelsen tager derfor udgangspunkt i to afgørelser fra oktober 2021, som fremhæves i rapporten.²¹⁹

4.2.2.1 Afgørelser vedrørende børns selvstændige tilknytning fra oktober 2021²²⁰

I den første afgørelse af 28. oktober 2021²²¹ stadfæstede Flygtningenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse i en sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse vedrørende en kvindelig statsborger samt to børn fra Syrien. Kvinden og hendes to børn indrejste i Danmark i 2015 og havde på tidspunktet for Flygtningenævnets afgørelse haft lovligt ophold i Danmark i knap 6 år. Om *børnenes selvstændige tilknytning* fremgik det af afgørelsen, at *"Hendes datter (A) på (12-15 år) og søn (B) på (8-11 år) taler dansk og arabisk. (A) går i (udskoling) og (B) i (indskoling). Børnene går til (fritidsaktiviteter)"*.²²² Det bemærkes, at det i rapporten *Man kan aldrig føle sig sikker* fremgår, at datteren på afgørelsestidspunktet var 13 år, mens sønnen var 8 år.²²³ På baggrund heraf vurderede Flygtningenævnet at børnene ikke havde opnået en selvstændig tilknytning til Danmark. Endvidere fandt Flygtningenævnet, at nægtelse af forlængelse af deres opholdstilladelse ikke ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser.

I den anden afgørelse af 29. oktober 2021²²⁴ omgjorde Flygtningenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse i en sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse vedrørende en kvindelig statsborger samt hendes barn fra Syrien. Kvinden og barnet indrejste i Danmark i 2015 og havde på tidspunktet for Flygtningenævnets afgørelse haft lovligt ophold i Danmark i knap 6 år. Om *barnets selvstændige tilknytning* fremgik af afgørelsen, at:

*"Klagerens yngste barn på (12-15) år har opholdt sig lovligt i Danmark i næsten seks år og har gået i skole i Danmark fra (indskoling til mellemtrin) og går nu i (udskoling) og har således haft en væsentlig del af sine formative år i Danmark. Henset til, at klagerens mindreårige datter, der kom til Danmark som (4-7-årig) og som i dag er (12-15) år og som dermed har opholdt sig i Danmark i næsten seks år, og som har gået i skole i alle disse år, har haft en væsentlig del af sine formative år i Danmark finder Flygtningenævnet, at det vil være særligt indgribende for klagerens yngste datter – og dermed for klageren – såfremt hendes opholdstilladelse nægtes forlænget."*²²⁵

Det bemærkes, at det i rapporten *Man kan aldrig føle sig sikker* fremgår, at datteren på afgørelsestidspunktet var 13 år.²²⁶ På baggrund heraf vurderede Flygtningenævnet, at datteren i

²¹⁸ Jf. ovenfor afsnit 3

²¹⁹ Institut for Menneskerettigheders rapport af 21. juni 2022, *Man kan aldrig føle sig sikker*, s. 56

²²⁰ Syri/2021/238/anfi og Syri/2021/222/mlvt

²²¹ Syri/2021/238/anfi

²²² Ibid., s. 2

²²³ Institut for Menneskerettigheders rapport af 21. juni 2022, *Man kan aldrig føle sig sikker*, s. 56

²²⁴ Syri/2021/222/mlvt

²²⁵ Syri/2021/222/mlvt, s. 2

²²⁶ Institut for Menneskerettigheders rapport af 21. juni 2022, *Man kan aldrig føle sig sikker*, s. 56

afgørelsen af 29. oktober havde opnået en selvstændig tilknytning til Danmark. Endvidere fandt Flygtningenævnet, at nægtelse af forlængelse af deres opholdstilladelse ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser.

Det er vanskeligt at præcisere forskellene i de faktiske forhold vedrørende datteren "A" i den første afgørelse sammenlignet med datteren i den anden afgørelse. Begge piger var 13 år og havde opholdt sig i Danmark i næsten seks år på tidspunktet for de respektive afgørelser. Det er således vanskeligt at vurdere, hvorfor sagerne har forskellige udfald med hensyn til pigernes selvstændige tilknytning til Danmark. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at beskrivelsen af *barnets selvstændige tilknytning* i den anden afgørelse af 29. oktober 2021 er mere detaljeret. Dette virker uhensigtsmæssigt, da det netop er den første afgørelse af 28. oktober 2021, som har et negativt udfald for klageren. Desuden er det problematisk, at Flygtningenævnet i den første afgørelse²²⁷ undlader at henvise til enten forarbejderne eller praksis fra EMD. Dette synspunkt forstærkes af, at udlændingemyndighedernes dynamiske fortolkningsnotat endnu ikke var offentliggjort i sin helhed på tidspunktet for afgørelsen, jf. afsnit 3.4, hvilket medførte, at klagerne eller deres repræsentant ikke havde mulighed for at gøre sig bekendt med den praksis, som Flygtningenævnet måtte lægge til grund. I lyset af at notatet nu henviser til EMD's dom *Osman mod Danmark*, som fastslår, at barnets formative år starter fra 6-7-årsalderen, jf. ovenfor afsnit 3.3.3, samt at forarbejderne angiver, at barnets formative år i Danmark skal indgå i vurderingen af *børns selvstændige tilknytning*, er det uhensigtsmæssigt, at Flygtningenævnet i den pågældende sag tilsyneladende ikke har taget hensyn til, at datteren "A" har tilbragt sine formative år i Danmark.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 3 har Udlændingenævnet fået kritik for at foretage en "*åbenlyst mangelfuld*" vurdering af Børnekonventionens artikel 3 om barnets tarv. Denne kritik kan tilsvarende rettes mod Flygtningenævnets afgørelse af 28. oktober 2021. På trods af at afgørelsen har et negativt udfald for klageren, fremgår det ikke, at der er foretaget en afvejning af barnets tarv overfor den offentlige interesse i at opretholde en *effektiv immigrationskontrol*, jf. *hensynet til statens økonomiske velfærd*. Dette er en væsentlig mangel i Flygtningenævnets afgørelse.

Idet afgørelserne blev truffet med kun én dags mellemrum, er det rimeligt at antage, at de divergerende vurderinger ikke skyldes en praksisændring i Flygtningenævnet. Afgørelserne fra oktober 2021²²⁸ giver imidlertid anledning til at konkludere, at Flygtningenævnet på daværende tidspunkt ikke havde fastlagt en ensartet praksis for vurderingen af *børns selvstændige tilknytning*.

4.2.2.2. De formative år

Ifølge forarbejderne strækker barnets formative år sig fra omkring 6-7-årsalderen til cirka 15-årsalderen, jf. ovenfor afsnit 3.3.3. Flygtningenævnet refererer til disse aldersgrænser i flere afgørelser. Ikke desto mindre viser afgørelserne fra oktober 2021²²⁹ samt en gennemgang af den offentliggjorte praksis på Flygtningenævnets hjemmeside vedrørende barnets formative år, at nævnets praksis herom er forholdsvis uigennemskuelig. I afgørelsen af 28. oktober 2021 havde datteren "A" opholdt sig i Danmark i knap 6 af de formative år, med dette blev ikke inddraget som et hensyn i afgørelsen. Dette rejser tvivl om, hvordan Flygtningenævnet vurderer de formative år, hvis end ikke perioden fra 7 til 13 år anses som væsentlig. Modsat blev det i afgørelsen af 29. oktober 2021 vurderet, at den anden jævnaldrende datters ophold, ligeledes

²²⁷ Syri/2021/238/anfi

²²⁸ Syri/2021/238/anfi og Syri/2021/222/mlvt

²²⁹ Ibid.

på knap 6 år i Danmark, var en væsentlig del af hendes formative år. Det er vanskeligt at udlede noget nærmere om årsagen til denne forskellige vurdering, men det er klart, at det skaber en usikker retstilstand, hvis det ikke er muligt i en vis grad at indrette sig efter Flygtningenævnets praksis.

En nærmere gennemgang af offentliggjorte afgørelser på Flygtningenævnets hjemmeside afslører flere andre bemærkelsesværdige vurderinger af barnets formative år. Eksempelvis bemærker Flygtningenævnet i afgørelsen *Soma/2022/27/mlvt* fra august 2022, at klageren, som ankom til Danmark i en alder af 12-15 år, ”har tilbragt en stor del af sine formative år i Danmark”.²³⁰ Hvis man følger retningslinjerne i L 140, baseret på *Osman mod Danmark*, hvor de formative år er defineret som perioden fra 6-7-årsalderen til cirka 15-årsalderen, virker det bemærkelsesværdigt, at Flygtningenævnet hævder, at et ophold i Danmark i (maksimalt) tre af de formative år udgør en ”stor del” af klagerens formative år. Et andet eksempel er afgørelsen *Syri/2022/66/mima* fra maj 2022, hvor Flygtningenævnet fandt, at to børn på henholdsvis 12-15 år og 10-12 år efter 6,5 års ophold i Danmark begge havde tilbragt en væsentlig del af deres formative år i Danmark. Særligt denne afgørelse stemmer ikke overens med vurderingen af de formative år i afgørelsen af 28. oktober 2021.²³¹ Et sidste interessant eksempel er afgørelsen *Syri/2021/262/ajev* fra december 2021, hvor Flygtningenævnet har bemærket følgende om barnets formative år:

”Det skal i forlængelse af de citerede forarbejder bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sin dom af 28. juli 2020 i sag 25402/14 (*Pormes v. Netherlands*) i præmis 62 synes at have lagt til grund, at et barns formative år begynder på et tidligere tidspunkt end forudsat i de citerede forarbejder.”²³²

I den konkrete afgørelse er der alene refereret til *Pormes mod Nederlandene*, og dommen bliver ikke anvendt som grundlag for afgørelsen. Ikke desto mindre er bemærkningen interessant, fordi Flygtningenævnet tilsyneladende er opmærksom på EMD’s præmis vedrørende klagerens formative år i dommen *Pormes mod Nederlandene*. I dommen blev det bemærket, at en 26-årig mand, der havde boet i Holland siden han var fire år, havde tilbragt ”most of his formative years there”.²³³ Dette tyder på, at de formative år kan starte tidligere end ved 7-årsalderen, måske allerede ved 4-årsalderen. Der findes imidlertid ikke andre offentliggjorte afgørelser om inddragelse, hvor Flygtningenævnet har henvist til dommen. Det kan dog overvejes, om udlændingemyndighederne burde tage dommen i betragtning eller i det mindste begrunde, hvorfor den ikke anvendes.

Sammenfattende kan det konkluderes, at Flygtningenævnet i nogle tilfælde ikke har givet fyldestgørende begrundelser for deres vurderinger af børns formative år, hvilket forstærker indtrykket af en divergerende praksis. Derudover er det vanskeligt at vurdere Flygtningenævnets fortolkning af de formative år, da det er forholdsvis uklart, hvornår Flygtningenævnet mener, noget udgør ’en væsentlig del af de formative år’. Dette giver anledning til bekymring om, hvorvidt alle relevante hensyn er blevet tilstrækkeligt inddraget.

²³⁰ *Soma/2022/27/mlvt*, s. 2

²³¹ *Syri/2021/238/anfi*

²³² *Syri/2021/262/ajev*, s. 2

²³³ *Pormes mod Nederlandene*, præmis 62

5. Samlet konklusion

I de seneste årtier har der været gennemført en række gradvise stramninger af udlændingeloven for at udvide adgangen til at inddrage flygtninges opholdstilladelser. Den mest markante ændring kom med vedtagelsen af lovforslag L 140 i begyndelsen af 2019, som udgjorde et 'paradigmeskifte' i udlænderretten. Siden har L 140 været genstand for debat såvel blandt teoretikere som praktikere. Et centralt fokus i debatten har været, om de danske udlændingemyndigheders håndhævelse af loven er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Specialeafhandlingen har haft til formål at undersøge lovforslag L 140 med henblik på at vurdere, om Danmark overholder sine internationale forpligtelser efter EMRK artikel 8 gennem udlændingemyndighedernes anvendelse af loven.

For det første kan det konkluderes, at L 140 indeholder begrænsede bemærkninger om de internationale forpligtelser, som er relevante i henhold til Udl. § 19 a, stk. 1. Det kan yderligere konkluderes, at L 140 som fortolkningsbidrag indeholder forholdsvis uklare retningslinjer for proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8 om retten til *privat- og familieliv*. Retningslinjerne præciserer ikke, hvordan udlændingemyndighederne skal afveje de forskellige hensyn over for hinanden i inddragelsessager. Det er dog tydeligt, at lovgiver politisk har søgt at styre vurderingen ved at angive nogle klare tidsgrænser, såsom 8-årsgrænsen for *længden af det lovlige ophold*, selvom denne grænse ikke er understøttet af praksis fra EMD, mens det samtidig angives, at en række andre hensyn skal tillægges "*mindst mulig betydning*".

Dertil konkluderes det, at den manglende direkte sammenlignelige praksis fra EMD bliver særlig tydelig i udlændingemyndighedernes dynamiske fortolkningsnotat. Notatet refererer kun til få domme, der ikke omhandler udvisning, hvilket medfører, at notatet reelt ikke bidrager væsentligt til fortolkningen af *privat- og familielivet* efter EMRK artikel 8 sammenlignet med L 140. I forlængelse heraf kan det konkluderes, at både lovgiver i L 140 og udlændingemyndighederne i notatet ikke tager tilstrækkeligt forbehold for, hvordan og i hvor høj grad udvisningspraksis kan anvendes som fortolkningsbidrag i inddragelsessager.

På baggrund af statistikker fra Flygtningenævnet kan det konkluderes, at kun få sager ender med inddragelse. Følgelig bør konklusionerne fra de analyserede afgørelser betragtes mere som enkeltstående eksempler og ikke som repræsenterende for en mere generel praksis. Det kan konkluderes, at de udvalgte afgørelser ved en nærmere analyse bekræfter kritikpunkterne, der fremhæves i afhandlingen. Hertil kan det konkluderes, at Flygtningenævnet foretog en ugrundig proportionalitetsvurdering i stadfæstelsen fra marts 2022,²³⁴ samt at Flygtningenævnets vurdering af hensynet til *børns selvstændige tilknytning*, herunder de formative år, varierer på en uigennemsigtig måde. De analyserede afgørelser viser endvidere, at nogle hensyn vurderes meget divergerende eller helt udelades, hvilket giver anledning til, med en vis forsigtighed, at konkludere, at Flygtningenævnet lægger for stor vægt på tidsgrænserne i lovforslag L 140.

Det kan med en vis varsomhed konkluderes, at Flygtningenævnet vil have en bred skønsmargin i inddragelsessager, hvis nævnet grundigt har oplyst sagen, nøje har afvejede relevante hensyn, og hertil inddraget EMD's kriterier herfor, samt at inddragelsen ikke synes at være "*vilkårlig eller åbenbar urimelig*". Flygtningenævnets stadfæstelse fra marts 2022²³⁵ er et eksempel på en sag, der ikke synes grundigt oplyst af Flygtningenævnet. På denne baggrund kan det

²³⁴ Syri/2022/46/sme

²³⁵ Ibid.

forsigtigt konkluderes, at EMD ville prøve sagen forholdsvis indgående, hvis den blev behandlet hos dem.

Sammenfattende kan det konkluderes, at der på baggrund af de analyserede afgørelser er rimelig grund til at overveje, om Flygtningenævnet har handlet i overensstemmelse med EMRK artikel 8 i forbindelse med inddragelse af flygtninges opholdstilladelser. En forsigtig konklusion på denne afhandling er, at stadfæstelsen fra marts 2022²³⁶ er i uoverensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. I modsat fald har Flygtningenævnet efter alt at dømme formået at 'gå til grænsen' af Danmarks internationale forpligtelser.

6. Kildeliste

6.1 Litteratur

Adamo, Silvia & Claes Nilas, *Integrationsret – Udlændinge, beskæftigelse og repatriering* (2022)

Silvia Adamo og Claes Nilas, *Integrationsret – Udlændinge, beskæftigelse og repatriering*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2022

Ersbøll, Eva m.fl., *Udlændingeret Bind 2* (2021)

Eva Ersbøll, Gunnar Homann, Eddie Omar Rosenberg Khawaja, Niels Henrik Larsen, Ulla Iben Nørgaard, Bettina Spand og Jens Vedsted-Hansen, *Udlændingeret Bind 2*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2021

Evald, Jens, *Juridisk teori, metode og videnskab* (2020)

Jens Evald, *Juridisk teori, metode og videnskab*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020

Jacobsen, Bjørn Dilou m.fl., *Udlændingeret* (2017)

Bjørn Dilou Jacobsen, Niels Henrik Larsen, Nina Marie Lassen, Jesper Lindholm og Jens Vedsted-Hansen, *Udlændingeret*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2017

Kjølbro, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023)

Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, 6. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2023

Lorenzen, Peer, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med*

Peer Lorenzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kessing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med*

²³⁶ Ibid.

kommentarer art 1-9 (2011)

kommentarer (art 1-9), 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011

Rytter, Mikkel m.fl., *Paradigmeskiftets konsekvenser - Flygtninge, stat og civilsamfund* (2023)

Redigeret af; Mikkel Rytter, Sarah-Louise J. Mortensen, Susanne Bregnbæk og Zachary Whyte. Med bidrag fra; Anika Liversage, Ditte Shapiro, Jens Vedsted-Hansen, Julie Rask, Katrine Syppli Kohl, Marianne Bruhn Kjeldsen, Marie Juul Petersen, Marie Sandberg, Martin Bak Jørgensen, Mikkel Rytter, Rikke Egaa Jørgensen, Sara Lei Sparre, Sarah-Louise Japhetson Mortensen, Stine Hauberg Nielsen, Stinne Østergaard Poulsen, Susanne Bregnbæk og Zachary Whyte, *Paradigmeskiftets konsekvenser - Flygtninge, stat og civilsamfund*, Aarhus Universitetsforlag, 2023

Starup, Peter, *Grundlæggende udlændingeret I* (2012)

Peter Starup, *Grundlæggende udlændingeret I*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012

Starup, Peter, *Grundlæggende udlændingeret udvalgte emner* (2021)

Peter Starup, *Grundlæggende udlændingeret udvalgte emner*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2021

Storgaard, Louise Halleskov, *Folkeret og menneskerettigheder* (2023)

Louise Halleskov Storgaard og Ole Terkelsen, *Folkeret og menneskerettigheder*, 2. udgave, Karnov Group, 2023

6.2 Lovgivning, lovforslag, og bekendtgørelser mv.

FN's Flygtningekonvention

FN's Flygtningekonvention af 28. juli 1951, ratificeret af Danmark den 4. december 1952

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 1950, ratificeret af Danmark den 31. marts 1953

Lov nr. 226 af 8. juni 1983

Lov nr. 226 af 8. juni 1983 Udlændingeloven

FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen)

FN's konvention om barnets rettigheder af 20. november 1989, ratificeret af Danmark den 19. juli 1991

Lov nr. 285 af 29. april 1992

Lov nr. 285 af 29. april 1992, inkorporeringsloven om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

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.)
Lov nr. 382 af 14. juni 1995	Lov nr. 382 af 14. juni 1995 om ændring af udlændingeloven
Lovforslag L 152	Forslag til lov om ændring af udlændingeloven m.v., som fremsat den 28. februar 2002
Lov nr. 365 af 6. juni 2002	Lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven m.v. (afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse og stramninger af betingelserne for familiesammenføring m.v.)
Lovforslag L 72	Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, som fremsat den 14. november 2014
Lov nr. 153 af 18. februar 2015	Lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingeloven (midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.)
Lov nr. 469 af 14. maj 2018 Lovslag L 140	Lov nr. 469 af 14. maj 2018 om ændring af udlændingeloven (Skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge) Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love, som fremsat af 15. januar 2019
Lov nr. 174 af 27. februar 2019	Lov nr. 174 af 27. februar 2019 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love
Lbkg. nr. 1079 af 10. august 2023 (Udl.)	Lbkg. nr. 1079 af 10. august 2023 Udlændingeloven

6.3 Betænkninger, notater, vejledning mv.

Betænkning nr. 968/1982	Betænkning nr. 968 om Udlændingeloven af 1982.
UNHCR's <i>Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus</i> (2019)	UNHCR, <i>Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees</i> , 2019

Lovforslag L 140
Bilag 11, Hørings-
notat fra Amnesty
International af 30.
januar 2019

Lovforslag L 140 bilag 11. Høringsnotat fra Amnesty International, supplerende spørgsmål til lovforslag L 140 af 30. januar 2019

Betænkning over
lovforslag nr. L 140

Betænkning over lovforslag L 140 af 5. februar 2019, om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love

6.4 Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

*Azerkane mod Ne-
derlandene*

Azerkane mod Nederlandene, dom af 02.06.20, ansøgningsnummer 3138/16

E.B. mod Frankrig

E.B. mod Frankrig dom af 22.01.08, ansøgningsnummer 43546/02

*Hasanbasic mod
Schweiz*

Hasanbasic mod Schweiz, dom af 07.10.13, ansøgningsnummer 52166/09

M.A. mod Danmark

M.A. mod Danmark, dom af 09.07.21, ansøgningsnummer 6697/18

Maslov mod Østrig

Maslov mod Østrig, dom af 23.06.08, ansøgningsnummer 1638/03,

*Nacic m.fl. mod
Sverige*

Nacic og andre mod Sverige, dom af 15.05.12, ansøgningsnummer 16567/10

*Ndidi mod Storbri-
tannien*

Ndidi mod Storbritannien, dom af 14.09.17, ansøgningsnummer 41215/14

*Niemietz mod Tysk-
land*

Niemietz mod Tyskland, dom af 16. december 1992, ansøgningsnummer 13710/88

Nnyanzi mod UK

Nnyanzi mod UK, dom af 08.04.08, ansøgningsnummer 21878/06

*Paradiso og Cam-
panelli mod Italien*

Paradiso og Campanelli mod Italien, dom af 24.01.17, ansøgningsnummer 25358/12

*Pormes mod Neder-
landene*

Pormes mod Nederlandene, dom af 14.12.20, ansøgningsnummer 25402/14

*Pretty mod Storbri-
tannien*

Pretty mod Storbritannien, dom af 29.04.02, ansøgningsnummer 2346/02

<i>Rhino m.fl. mod Schweiz</i>	<i>Rhino og andre mod Schweiz</i> , dom af 11.10.11, ansøgningsnummer 48848/07
<i>Shevanova mod Letland</i>	<i>Shevanova mod Letland</i> , dom af 07.12.07, ansøgningsnummer 58822/00
<i>Slivenko mod Letland</i>	<i>Slivenko mod Letland</i> , dom af 09.10.03, ansøgningsnummer 48321/99
<i>Sufi og Elmi mod UK</i>	<i>Sufi og Elmi mod UK</i> , dom af 28.06.11, endelig 28.11.11, ansøgningsnummer 8319/97; 11449/07
<i>Sunday Times mod Storbritannien</i>	<i>Sunday Times mod Storbritannien</i> , dom af 26.04.79, ansøgningsnummer 6538/74

6.5 Praksis fra Flygtningenævnet

<i>Syri/2022/46/sme</i>	<i>Syri/2022/46/sme</i> , Flygtningenævnets stadfæstelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse af marts 2022 Tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, https://fln.dk/da/Praksis , søgning på 'praksis', 'inddragelse' (senest besøgt 1/6/2024)
<i>Syri/2022/45/sme</i>	<i>Syri/2022/45/sme</i> , Flygtningenævnets omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse af marts 2022 Tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, https://fln.dk/da/Praksis , søgning på 'praksis', 'inddragelse' (senest besøgt 1/6/2024)
<i>Syri/2023/11/sesc</i>	<i>Syri/2023/11/sesc</i> , Flygtningenævnets omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse af februar 2023. Sagen er ikke længere tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, hvorfor afgørelses ses vedlagt som bilag 2, jf. nedenfor afsnit 7.2
<i>Syri/2021/223/mlvt</i>	<i>Syri/2021/223/mlvt</i> , Flygtningenævnets omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse af oktober 2021 (1) Tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, https://fln.dk/da/Praksis , søgning på 'praksis', 'inddragelse' (senest besøgt 1/6/2024)
<i>Syri/2021/222/mlvt</i>	<i>Syri/2021/222/mlvt</i> , Flygtningenævnets omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse af oktober 2021 (2)

	Tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, https://fln.dk/da/Praksis, søgning på 'praksis', 'inddragelse' (senest besøgt 1/6/2024)
<i>Syri/2022/180/juri</i>	<i>Syri/2022/180/juri</i>, Flygtningenævnets omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse af november 2022 Tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, https://fln.dk/da/Praksis, søgning på 'praksis', 'inddragelse' (senest besøgt 1/6/2024)
<i>Syri/2022/81/ehd</i>	<i>Syri/2022/81/ehd</i>, Flygtningenævnets omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse af maj 2022 Tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, https://fln.dk/da/Praksis, søgning på 'praksis', 'inddragelse' (senest besøgt 1/6/2024)
<i>Syri/2021/238/anfi</i>	<i>Syri/2021/238/anfi</i>, Flygtningenævnets stadfæstelse af Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse af oktober 2021 Tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, https://fln.dk/da/Praksis, søgning på 'praksis', 'inddragelse' (senest besøgt 1/6/2024)
<i>Soma/2022/27/mlvt</i>	<i>Soma/2022/27/mlvt</i>, Flygtningenævnet omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse i en sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse af august 2022 Tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, https://fln.dk/da/Praksis, søgning på 'praksis', 'inddragelse' (senest besøgt 1/6/2024)
<i>Syri/2022/66/mima</i>	<i>Syri/2022/66/mima</i>, Flygtningenævnet omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse i en sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse af maj 2022 Tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, https://fln.dk/da/Praksis, søgning på 'praksis', 'inddragelse' (senest besøgt 1/6/2024)
<i>Syri/2021/262/ajev</i>	<i>Syri/2021/262/ajev</i>, Flygtningenævnet stadfæstelse af Udlændingestyrelsens afgørelse i en sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse af december 2021 Tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside, https://fln.dk/da/Praksis, søgning på 'praksis', 'inddragelse' (senest besøgt 1/6/2024)
Flygtningenævnets første afgørelse i sag om inddragelse efter	Flygtningenævnets første afgørelse i sag om inddragelse efter udlændingelovens § 19 a 27. maj 2020 https://fln.dk/da/Nyheder/Nyhedsarkiv/2020/01-07-2020 (senest besøgt 1/6/2024)

6.6 Hjemmesider, rapporter og øvrigt materiale

Institut for Menneskerettigheders rapport af 21. juni 2022, *Man kan aldrig føle sig sikker*

Rapport udgivet af Institut for Menneskerettigheder den 21. juni 2021, *Man kan aldrig føle sig sikker*
<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://menneskeret.dk/files/media/document/Man%20kan%20aldrig%20f%C3%B8le%20sig%20sikker%2C%20analyse%20af%20syriske%20flygtninges%20retssikkerhed%2C%20juni%202022.pdf>
(senest besøgt 1/6/2024)

FN's Torturkomité's rapport "*Concluding observations on the eighth periodic report of Denmark*", af 8. December 2023

FN's Torturkomité, *Concluding observations on the eighth periodic report of Denmark*, af 8. december 2023
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2FDNK%2FCO%2F8&Lang=en (senest besøgt 1/6/2024)

Flygtningenævnet, Formandskabet, *30. beretning*, af juli 2022

Flygtningenævnets 30. beretning om nævnets virksomhed, udgivet af Formandskabet i juli 2022

Flygtningenævnet, Formandskabet, *31. beretning*, af juli 2023

Flygtningenævnets 31. beretning om nævnets virksomhed, udgivet af Formandskabet i juli 2023
<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://fln.dk/-/media/FLN/Publikationer-og-notater/Publikationer/Beretninger/1060074-Beretning-2022.pdf>
(senest besøgt 2/6/2024)

Udlændingestyrelsen, *Tal og fakta på udlændingeområdet 2017*, udgivet 2018

Udlændingestyrelsen, *Tal og fakta på udlændingeområdet for 2017*, udgivet 2018
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://us.dk/media/9234/tal_og_fakta_2017.pdf
(senest besøgt 2/6/2024)

Flygtningenævnet, *Tal og fakta på udlændingeområdet 2022*, udgivet 2023

Udlændingestyrelsen, *Tal og fakta på udlændingeområdet for 2012*, udgivet 2013
<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://us.dk/media/10589/tal-og-fakta-2022-13062023.pdf>
(senest besøgt 2/6/2024)

Red Barnets rapport, *Ung i*

Red Barnets rapport, *Ung i usikkerhed*, udgivet den 13. marts 2024

usikkerhed, af 13. marts 2024

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://tag-godtimod.redbarnet.dk/wp-content/uploads/2024/03/Ung-i-usikkerhed-rapport-Red-Barnet.pdf>
(senest besøgt 2/6/2024)

Kronik i Information den 27. september 2023, *Flygtningenævnet er blevet kompromitteret under paradigmeskiftets krydspres*, af Jens Vedsted-Hansen

Kronik af Jens Vedsted-Hansen i Information den 27. september 2023, *Flygtningenævnet er blevet kompromitteret under paradigmeskiftets krydspres*
<https://www.information.dk/debat/2023/09/flygtningenaevnet-blevet-kompromitteret-paradigmeskiftets-krydspres>
(senest besøgt 1/6/2024)

Jens Elo Rytter, *Udvisning af kriminelle udlændinge og ERMK artikel 8 – Menneskerettighedsdomstolen knæsætter bred skønsmargin for staterne*, 2017

Jens Elo Rytters artikel ”*Udvisning af kriminelle udlændinge og ERMK artikel 8 – Menneskerettighedsdomstolen knæsætter bred skønsmargin for staterne*”, fra 2017

Jens Elo Rytter, *Farvel til den brede skønsmargin i udvisnings-sager?*, 2023

Jens Elo Rytters artikel ”*Farvel til den brede skønsmargin i udvisnings-sager?*”, fra 2023

Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnets notat, *Beskyttelsen af udlændinges privat- og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konventioner*, af april 2024
(Udlændingemyndighedernes dynamiske fortolkningsnotat)

Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnets fælles notat, *Beskyttelsen af udlændinges privat- og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konventioner*, af april 2024
<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://fln.dk/-/media/FLN/Publikationer-og-notater/EMRK/01-05-2023/EMRK-art-8-Master-15042024.pdf>
(senest besøgt 1/6/2024)

7. Bilag

7.1 Bilag 1 – Afgørelse om aktindsigt i Syri/2022/46/sme af 24. maj 2024

| FLYGTNINGENÆVNET |

Laura Haurum
laurahaurum@hotmail.com

Dato: 24. maj 2024
J.nr. 24/159103
Sagsbehandler: ysn/anfi

Ved henvendelse af 10. maj 2024 har De adspurgte Flygtningenævnet om muligheden for at få aktindsigt i sagen, der fremgår med løbenummeret Syri/2022/46/sme på Flygtningenævnets hjemmeside.

Ved telefonsamtale af 15. maj 2024 har De nærmere præciseret, at De ønsker at anmode om aktindsigt i afgørelsen i sagen.

Deres henvendelse er blevet behandlet efter reglerne i offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 7.

Det følger af offentlighedsloven § 30, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Flygtningenævnets sekretariat bemærker i den forbindelse, at den afgørelse, Deres aktindsigtsanmodning omfatter, indeholder oplysninger om en navngiven persons asylsag, hvorfor det er sekretariatets opfattelse, at disse oplysninger er undtaget fra aktindsigt. Sekretariatet har således anonymiseret afgørelsen i overensstemmelse med offentlighedslovens § 30, stk. 1, nr. 1.

Der findes efter en konkret vurdering ikke grundlag for at give aktindsigt i de undtagne oplysninger efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14. Flygtningenævnets sekretariat har ved vurderingen heraf foretaget en afvejning af på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger bag ovennævnte undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven, og på den anden siden den berettigede interesse, De må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes fuldt ud. Det bemærkes hertil, at de pågældende oplysninger er omfattet af forvaltningslovens regler om tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1.

På denne baggrund fremsendes en anonymiseret kopi af Flygtningenævnets afgørelse.

Denne afgørelse kan ikke påklages til anden myndighed, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 1, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8.

P.N.V.


Anna Iversen

Adelgade 11-13
1304 København K

Telefon: +45 6198 3700

E-mail: fin@fin.dk
Hjemmeside: www.fin.dk

Praksis

Emneord: Inddragelse/nægtelse af forlængelse, Generelle forhold

Land: Syrien

Nævnet omgjorde i februar 2023 Udlændingestyrelsens afgørelse i en sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse vedrørende en kvindelig statsborger fra Syrien, således at vedkommende fortsat har opholdstilladelse jf. udlændingelovens 7, stk. 2.

Flygtningenævnet udtalte:

"Klageren er etnisk araber og sunnimuslim af trosretning fra Damaskus, Syrien. Klageren har ikke været medlem af politiske eller religiøse foreninger eller organisationer eller i øvrigt været politisk aktiv. Udlændingestyrelsen meddelte [i vinteren 2015/2016] klageren opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2. Under den oprindelige asylsag henviste klagerens mor som asylmotiv til, at hun ved en tilbagevenden til Syrien frygtede krigen, herunder flyangreb, finskytter og andre skyderier. Klagerens mor frygtede, at hendes søn snart ville være værnepligtig, hvilket ville være problematisk i forhold til de syriske myndigheder. Klagerens mor henviste endvidere til den generelle situation i Syrien, herunder kidnapninger, vilkårlige drab og voldtægter. Udlændingestyrelsen har [i efteråret 2022] truffet afgørelse om at nægte at forlænge klagerens opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 11, stk. 2, 2. pkt. Udlændingestyrelsen har vurderet, at grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede. Klageren selv har som asylmotiv i forbindelse med sagen om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse henvist til, at hun frygter de syriske myndigheder og generelle sikkerhedsforhold, herunder risiko for seksuelle overgreb, voldtægt, kidnapning og røveri. Klageren frygter endvidere ISIS, fordi de vilkårligt dræber mennesker, og fordi de måske vil slå hende på grund af upassende tøj. Flygtningenævnet kan lægge klagerens forklaring til grund.

Flygtningenævnet tiltræder uanset dette af de grunde, der er anført i

Udlændingestyrelsens afgørelse, at klageren ved en tilbagevenden til Syrien ikke vil være i risiko for forfølgelse eller overgreb omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2.

Flygtningenævnet bemærker, at det af Flygtningenævnet anlagte forsigtighedsprincip ved risikovurderingen i sager vedrørende Syrien ikke kan føre til en anden vurdering.

Flygtningenævnet bemærker, at klageren er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2, med henblik på midlertidigt ophold, og at opholdstilladelsen ikke skal forlænges, når de forhold, der førte til tildeling af beskyttelse, ikke længere er til stede. Af de foreliggende baggrundsoplysninger fremgår, at de syriske myndigheder siden maj 2018 har haft kontrollen over Damaskus og Rif-Damaskus, og at der er indtrådt en forbedring af de generelle forhold, som ikke er af helt midlertidig karakter.

Flygtningenævnet har således siden juni 2019 vurderet, at de aktuelle forhold i Damaskus ikke længere er af en sådan karakter, at enhver vil være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 3 alene som følge af den blotte tilstedeværelse i området. Flygtningenævnet skal herefter vurdere, hvorvidt en nægtelse af forlængelse af klagerens opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8. Af EMRK artikel 8 fremgår, at enhver har ret til respekt for blandt andet sit privat- og familieliv. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige trykthed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og

friheder, jf. artikel 8, stk. 2. Flygtningenævnet finder, at en nægtelse af forlængelse af klagerens opholdstilladelse er et indgreb i klagerens udøvelse af sin ret efter artikel 8, stk. 1, og at dette indgreb har hjemmel i udlændingelovens § 7, stk. 3, jf. § 11, stk. 2, 2. pkt. Flygtningenævnet finder videre, at lovgrundlaget for indgrebet er legitimt og varetager den offentlige interesse i at opretholde en effektiv immigrationskontrol. Flygtningenævnet bemærker derudover, at en håndhævelse af udlændingelovens § 7, stk. 3, og § 11, stk. 2, 2. pkt., der blandt andet er indført for at afstemme beskyttelsen med behovet, udgør et anerkendelsesværdigt formål, og kan begrunde indgreb efter artikel 8, stk. 2. Det skal herefter vurderes, hvorvidt indgrebet i klagerens rettigheder er nødvendigt for at opnå det angivne legitime formål. Der skal i den forbindelse foretages en proportionalitetsafvejning af statens interesse i ikke at forlænge klagerens opholdstilladelse over for intensiteten af det indgreb, en nægtelse af forlængelse af klagerens opholdstilladelse vil indebære i klagerens ret til privat- og familieliv. Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at indgreb i udlændingens privat- og familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, indgrebet skal varetage. Ved vurderingen af, om indgrebet af de grunde, der er anført i EMRK artikel 8, stk. 2, er nødvendigt, skal der altså foretages en vurdering af statens interesse i at foretage indgrebet over for intensiteten af indgrebet i klagerens ret til privat- og familieliv. Hvad angår respekt for familieliv skal Flygtningenævnet bemærke, at forholdet mellem voksne familierelationer som udgangspunkt ikke udgør "familieliv" i EMRK artikel 8's forstand, medmindre der foreligger elementer af afhængighed mellem de pågældende, der går videre end de normale følelsesmæssige bånd. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis stilles der dog ikke krav om sådanne yderligere elementer af afhængighed, når der er tale om unge voksne, som stadig bor sammen med deres forældre og ikke har stiftet selvstændig familie. Der kan herved henvises til bl.a. EMD's dom af 20. juni 2020 i sagen Azerkane mod Nederlandene (3138/16), præmis 64. For så vidt angår forholdet mellem klageren og klagers forældre finder Flygtningenævnet, at der ikke er tale om "familieliv" i EMRK artikel 8's forstand. Nævnet har herved lagt vægt på, at der - uanset at klageren oplyser at have et nært forhold til særligt sin far, og at hun hjælper forældrene økonomisk - ikke foreligger et sådant afhængighedsforhold mellem klageren og klagerens forældre, som rækker ud over familierelationen, at en nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen vil udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8. Efter en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger, herunder varigheden af klagerens ophold i Danmark (ca. 8½ år), klagerens alder, da hun henholdsvis udrejste af Syrien (11 år) og kom til Danmark (13 år), at klageren her opholdt sig i Danmark i flere af de formative år (2-3 år), klagerens tilknytning til arbejdsmarkedet, at hun har taget en gymnasial uddannelse og er i gang med en videregående uddannelse, klagerens herboende familie og omgangskreds samt, at hun ingen nær familie har i Syrien, at hun ikke har kontakt med eventuel anden familie i Syrien, og at hun ingen kender i Syrien, finder Flygtningenævnet, at det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at nægte at forlænge klagerens opholdstilladelse i Danmark, jf. herved navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Flygtningenævnet ændrer derfor Udlændingestyrelsens afgørelse af [efteråret 2022], således at klageren fortsat har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2." Syri/2023/11/sesc